



Il Semestre europeo e il *Green deal*

Melisso Boschi
Senato della Repubblica
Servizio Studi

Università di Perugia
11 maggio 2020



Argomenti del seminario

- Origini, motivazioni e obiettivi del Semestre
- Scansione temporale e principali documenti
- Apertura ai temi sociali e ambientali
- *Green deal* europeo

Il Semestre europeo: origini, motivazioni e obiettivi



- ❑ **Adottato nel 2010** dal Consiglio europeo su proposta della Commissione, formalizzato e **inserito nella legislazione secondaria nel 2011**
- ❑ Consiste in un **insieme di documenti, adempimenti e procedure** sviluppati allo scopo di coordinare e sorvegliare in maniera più approfondita e più ampia le politiche economiche e di bilancio dei paesi membri dell'Unione europea (UE) e della zona euro

Il Semestre europeo: origini, motivazioni e obiettivi (2)



- Normativa UE di riferimento:
 - **Articoli 120 e 121 del TFUE** per gli Stati membri dell'UE
 - **Articolo 136 TFUE** per Stati membri UEM (che adottano euro)
 - Attuazione dettagliata:
 - **regolamento (UE) n. 1175/2011** (parte del c.d. "six-pack") che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche
 - **regolamento (UE) 473/2013** (parte del c.d. "two-pack") sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro

Il Semestre europeo: origini, motivazioni e obiettivi (3)



- Normativa nazionale di riferimento:
 - Legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009) che ha recepito l'articolazione temporale e la sequenza dei documenti del Semestre in ambito di finanza pubblica

Il Semestre europeo: origini, motivazioni e obiettivi (4)



- Primo obiettivo: introduzione di un **ciclo integrato di sorveglianza economica** che tenga contemporaneamente conto della sostenibilità della finanza pubblica nel più ampio quadro degli eventuali squilibri macroeconomici
 - perseguito mediante la contestuale valutazione, da parte dell'UE, dei **Programmi di stabilità** e dei **Programmi nazionali di riforma**

Il Semestre europeo: origini, motivazioni e obiettivi (5)



- Secondo obiettivo: ampliamento della **sorveglianza a una dimensione di ampiezza europea**
 - perseguito tramite l'individuazione delle principali sfide economiche dell'UE nell'**Analisi annuale della crescita** e delle **Raccomandazioni per l'area dell'euro**. Tali elementi di valutazione del quadro economico europeo informano le indicazioni fornite successivamente ai singoli Stati membri con le Raccomandazioni specifiche per paese

Il Semestre europeo: origini, motivazioni e obiettivi (6)



- Terzo obiettivo: **rafforzamento della sorveglianza** sulle politiche economiche e di bilancio dei singoli Stati membri, pur nel pieno rispetto degli specifici ordinamenti istituzionali e di bilancio
 - L'esame da parte della Commissione europea dei **progetti di bilancio (Documento programmatico di bilancio)** prima dell'approvazione da parte dei parlamenti nazionali cerca di affrontare tale problema

Il Semestre europeo: origini, motivazioni e obiettivi (7)



- Quarto obiettivo: **miglioramento della qualità della finanza pubblica** degli Stati membri
 - perseguita attraverso l'accento posto dalla **sorveglianza sulle riforme strutturali** che le istituzioni europee ritengono necessarie per i singoli paesi e che sono indicate nelle **Raccomandazioni specifiche per paese**. Particolare attenzione viene dedicata in particolare agli investimenti, all'istruzione e al sistema di tassazione.
 - Vedremo quanto questo sia importante anche ai fini dell'integrazione tra Semestre europeo e *Green deal*)

Il Semestre europeo: scansione temporale e documenti



- Il Semestre si sviluppa nella **prima metà di ciascun anno di riferimento**, quando la politica economica e di bilancio degli Stati membri si trova ancora nella fase di programmazione
- Si possono individuare le **seguenti fasi**:

Il Semestre europeo: scansione temporale e documenti (2)



1. da novembre a dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento si analizza la **situazione economica e di finanza pubblica** dell'Unione europea, della zona euro e degli Stati membri nell'ambito di tre documenti:
 - i. **analisi annuale della crescita**, che propone le priorità economiche e sociali dell'UE
 - ii. **relazione sul meccanismo di allerta**, che passa in rassegna gli sviluppi macroeconomici nei singoli Stati membri dell'UE
 - iii. progetto di **raccomandazione** del Consiglio sulla **politica economica della zona euro**

Il Semestre europeo: scansione temporale e documenti (3)



2. da gennaio a marzo si discutono e si adottano gli **indirizzi di politica economica e di bilancio a livello UE**:
 - i. il Consiglio dell'UE discute l'analisi annuale della crescita e approva il progetto di raccomandazione sulla politica economica della zona euro
 - ii. il Parlamento europeo può invitare il presidente del Consiglio, la Commissione, il presidente del Consiglio europeo o il presidente dell'Eurogruppo a discutere questioni relative al Semestre, nonché promuovere uno scambio di opinioni con singoli Stati membri (c.d. "dialogo economico")

Il Semestre europeo: scansione temporale e documenti (4)



- iii. il Parlamento europeo organizza la settimana parlamentare europea
- iv. a fine febbraio la Commissione europea pubblica, nel c.d. "pacchetto d'inverno", una valutazione annuale della situazione economica e sociale negli Stati membri (relazioni per paese con eventuali esami approfonditi degli squilibri macroeconomici). Può formulare progetti di raccomandazioni
- v. a marzo il Consiglio europeo fornisce orientamenti politici sulla base dell'analisi annuale della crescita e il Consiglio dell'UE fornisce analisi e conclusioni

Il Semestre europeo: scansione temporale e documenti (5)



3. da aprile a giugno si delineano gli **obiettivi e le politiche specifici a ciascun paese**
 - i. propri programmi nazionali di riforma (PNR) e i programmi nazionali di stabilità (per i Paesi della zona euro, PS) o di convergenza (per gli altri Stati UE)
 - ii. a maggio, con il "pacchetto di primavera", la Commissione europea valuta i programmi nazionali e presenta dei progetti di raccomandazioni specifiche per paese
 - iii. a giugno il Consiglio dell'UE discute le proposte di raccomandazioni specifiche per paese e il Consiglio europeo ne approva la versione definitiva
 - iv. a luglio il Consiglio dell'UE adotta le raccomandazioni specifiche e gli Stati membri sono invitati ad attuarle
-



Il Semestre nazionale

- Negli ultimi sei mesi dell'anno, tra luglio e dicembre, si sviluppa invece il c.d. "semestre nazionale", in cui **ciascun paese attua le politiche programmate all'esito del dialogo con le istituzioni europee.** I bilanci sono quindi sottoposti ad approvazione, secondo le procedure nazionali, entro fine anno

Coinvolgimento Parlamenti nazionali



- Spazio per parlamenti nazionali non elevatissimo ma neanche inesistente
 - Nel semestre europeo i Parlamenti nazionali vanno adeguatamente coinvolti «nella preparazione dei programmi di stabilità, dei programmi di convergenza e dei programmi nazionali di riforma, onde rafforzare la trasparenza, la titolarità e la responsabilità delle decisioni prese» (Considerando n. 16 del regolamento 117/2011)

Coinvolgimento Parlamenti nazionali (2)



- Nel semestre nazionale, oltre ad approvare i bilanci, i Parlamenti possono chiedere che il parere della Commissione europea sul bilancio sia presentato e illustrato dal Governo

Coinvolgimento Parlamenti nazionali (3)



- Per svolgere questa funzione i Parlamenti nazionali possono avvalersi del rapporto con il rispettivo Governo e degli istituti di analisi indipendenti (ad esempio, in Italia, l'Ufficio parlamentare di bilancio, la Corte dei conti, La Banca d'Italia, l'Istat)
- Possono avvalersi delle forme di **cooperazione inter-parlamentare**



Regolamento e prassi del Senato

- ❑ Nel regolamento del Senato la documentazione relativa al Semestre europeo non è oggetto di una disciplina specifica
- ❑ Disposizione generale (articolo 34, comma 1, secondo periodo): il Presidente può inviare alle Commissioni relazioni, documenti e atti pervenuti al Senato riguardanti le materie di loro competenza
- ❑ Con specifico riferimento agli atti dell'Unione, l'esame da parte delle Commissioni competenti è svolto ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento.



Regolamento e prassi del Senato (2)

- Primo canale informativo:
 - Governo (legge n. 234 del 2012, articolo 6 e articolo 9, comma 2) trasmette, contestualmente alla loro ricezione, i progetti di atti dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni; i documenti di consultazione (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni). Nei casi di particolare rilevanza, questi sono accompagnati da una nota illustrativa della valutazione del Governo, con segnalazione degli eventuali profili di urgenza



Regolamento e prassi del Senato (3)

- Secondo canale informativo:
 - istituzioni europee, in virtù dei Trattati istitutivi o della prassi consolidata. Con particolare riguardo alla Commissione europea, questa è tenuta ad inviare: i documenti di consultazione; il programma legislativo annuale; gli strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica; i progetti di atti legislativi da essa presentati



Regolamento e prassi del Senato (4)

- Assegnazione alle Commissioni soltanto per:
 - i progetti di atti legislativi dell'Unione Commissioni di merito e 14a Commissione per la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (articolo 144, c. 1-bis, del regolamento del Senato)
 - Non essendo progetti di atti legislativi, i documenti del Semestre europeo non sono sottoposti al controllo di sussidiarietà



Regolamento e prassi del Senato (5)

- Assegnazione alle Commissioni soltanto per:
 - a partire dal 5 febbraio 2016 (ovvero a seguito della circolare del Presidente del Senato 6187/S), gli atti e i documenti non legislativi dell'UE segnalati dal Governo ai sensi del già citato articolo 6, comma 1, della legge n. 234 del 2012



Regolamento e prassi del Senato (6)

- Tutti gli altri atti e documenti UE, diversi dai progetti di atti legislativi o non segnalati dal Governo sono, in via di prassi, raccolti in un elenco unitario, trasmesso a tutte le Commissioni permanenti su base indicativamente mensile
- Il deferimento, in questo caso, avviene solo previa richiesta alla Presidenza del Senato da parte della Commissione interessata



Regolamento e prassi del Senato (7)

- L'esame in Commissione è, di norma, finalizzato all'adozione di un atto di indirizzo, solitamente una risoluzione. E' disciplinato da procedure diverse a seconda del tipo di documento:
 1. atti dell'Unione europea, ovvero redatti ed approvati dalle istituzioni UE
 2. documento di economia e finanza per l'esame di PNS e PNR. Si applicano gli articoli 125 e 125-bis del Regolamento
 3. "materie di competenza" delle Commissioni (articolo 50)



Regolamento e prassi del Senato (8)

- Sia nel caso di esame di atti dell'Unione europea che di "materie di competenza" le risoluzioni approvate in Commissione possono essere sottoposte all'Assemblea su richiesta del Governo o di un terzo dei componenti della Commissione medesima (articolo 50, comma 3, del regolamento)
- Si riconosce in via generale alle Commissioni la facoltà di presentare all'Assemblea, di propria iniziativa, relazioni e proposte sulle materie di loro competenza (articolo 50, comma 1)



Cooperazione interparlamentare

- Il forum europeo dedicato alla *governance* economica è la Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione europea
 - Istituita dall'art. 13 del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria, firmato da tutti gli Stati membri dell'Unione ad eccezione di Regno Unito e Repubblica ceca (che ha aderito nel 2014)



Cooperazione interparlamentare (2)

- Il Trattato è entrato in vigore il 1° gennaio 2013 e prevede, tra l'altro, l'impegno a mantenere il bilancio delle pubbliche amministrazioni in pareggio o in attivo (art. 3) e a ridurre il rapporto debito pubblico/PIL se superiore al 60% (art. 4)
- **L'articolo 13** affida al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali il compito di organizzare e promuovere una Conferenza dei rappresentanti delle proprie Commissioni competenti per discutere le politiche di bilancio e altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del Trattato



Cooperazione interparlamentare (3)

- Previsti due incontri a cadenza semestrale, allo scopo di coordinarne i lavori rispetto alle scadenze del Semestre europeo
- Nella prima parte dell'anno la Conferenza si riunisce a Bruxelles, in un evento co-presieduto dal Parlamento europeo e dalla Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione e generalmente ricompreso all'interno della cd. "Settimana parlamentare europea"



Cooperazione interparlamentare (4)

- Nella seconda metà dell'anno, invece, si riunisce nell'ambito della dimensione parlamentare della Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea



Cooperazione interparlamentare (5)

- Secondo il Regolamento della Conferenza (Lussemburgo, 9-10 novembre 2015) il consesso offre un quadro di riferimento per il dibattito e lo scambio di informazioni e delle migliori prassi nell'attuazione delle disposizioni del Trattato al fine di rafforzare la cooperazione tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo e di contribuire ad assicurare il controllo democratico nell'area della *governance* economica e delle politiche di bilancio dell'Unione europea, segnatamente nell'Unione economica e monetaria



Cooperazione interparlamentare (6)

- Ciascun Parlamento determina la composizione e la dimensione della propria delegazione, della quale sono chiamati a far parte i membri delle Commissioni parlamentari competenti per materia
- Il Senato ha partecipato regolarmente agli incontri, con un minimo di due Senatori per ogni sessione. Il numero massimo di partecipanti (12 senatori e 6 funzionari) si è registrato nel settembre 2014, quando la riunione ha avuto luogo a Roma, presso la Camera dei deputati, nel corso del semestre italiano di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea



Ampliamento del raggio di azione

- Concentrato su aspetti diversi in relazione all'**evoluzione della situazione socio-economica** dell'Unione:
 - inizialmente, netto orientamento macroeconomico, misure prudenziali per stabilizzare i mercati finanziari e le questioni di politica di bilancio
 - a partire dal ciclo 2015-2016, maggiore attenzione alle questioni di politica microeconomica (competitività, produttività, innovazione)
 - con l'introduzione del pilastro sociale (2017-2018) si è abbracciata una più ampia dimensione sociale
 - dibattito attuale sulla necessità di "inverdire" il semestre europeo



Ampliamento del raggio di azione (2)

- Necessità di contemperare le esigenze di ingenti investimenti per una maggiore sostenibilità ambientale dei processi economici europei con quelle della sostenibilità della finanza pubblica di cui tali investimenti fanno parte
 - Investimenti che includono anche quelli nel cosiddetto "capitale umano", cioè l'insieme di abilità e cultura che consentano di trasformare l'economia rendendola neutrale dal punto di vista ambientale, e quindi anche più efficiente nell'uso delle risorse



Ampliamento del raggio di azione (3)

- Nel **novembre 2018** la Commissione europea ha presentato la **comunicazione** “Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un’economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra”
 - Obiettivo è ribadire l’**impegno dell’Unione nell’azione per il clima**, anche guidando l’azione internazionale, per l’azzeramento delle emissioni nette di gas ad effetto serra entro il 2050
 - contributo alla definizione della strategia a lungo termine che, in conformità con l’Accordo di Parigi dovrà essere presentata alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite entro il 2020



Ampliamento del raggio di azione (4)

- Obiettivo chiaramente precisato dalla nuova presidente della Commissione europea, Ursula von der Layen, nelle **dichiarazioni programmatiche** del proprio mandato
 - Nei suoi orientamenti politici per la nuova Commissione europea (2019-2024) ha annunciato di aderire all'obiettivo di fare dell'Europa il primo continente a impatto climatico zero del mondo entro il 2050, obiettivo ribadito anche nel Programma di lavoro presentato il 29 gennaio scorso.
- Anche il Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre 2019 ha approvato l'obiettivo



Ampliamento del raggio di azione (5)

- Primo segnale di questo rinnovato impegno: **ciclo 2020 del semestre europeo** (iniziato il 17 dicembre 2019), con la pubblicazione della Comunicazione "Strategia annuale di crescita sostenibile", in cui la Commissione ha esplicitamente posto la **sostenibilità ambientale**, oltre ai tradizionali obiettivi di incremento della produttività, equità e stabilità macroeconomica, **alla base della propria nuova strategia di crescita**, anche allo scopo di contribuire al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite
- L'intero **semestre europeo sarà progressivamente riorientato** in modo da perseguire tali obiettivi



Ampliamento del raggio di azione (5)

- Già la successiva **Raccomandazione sulla politica economica della zona euro** è maggiormente caratterizzata dall'attenzione alla sfida del cambiamento climatico
- Analogamente, le **successive relazioni per paese 2020** e le **proposte di raccomandazioni specifiche per paese** hanno rispecchiato la nuova impostazione del semestre
 - Le relazioni contengono, infatti, per la prima volta, una **sezione dedicata alla sostenibilità ambientale**, oltre a un nuovo allegato sulla performance dello Stato membro in relazione agli obiettivi di sviluppo



Ampliamento del raggio di azione (6)

- Le proposte di raccomandazioni 2020 pongono invece l'accento esplicitamente sul **contributo delle riforme nazionali al conseguimento di determinati obiettivi di sviluppo sostenibile**
- Avvio di un **dialogo con il Parlamento europeo** al fine di incrementare il principio di responsabilità democratica all'interno del semestre europeo



Green deal

- Il *Green deal* europeo è stato presentato nel dicembre 2019 dalla Commissione europea come una **nuova strategia di crescita** che faccia dell'Unione europea il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050. Essa prevede innanzitutto una **tabella di marcia** che si articola nei seguenti passaggi:



Green deal (2)

1. presentazione entro marzo 2020 della prima "**legge europea per il clima**" che sancisca l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050
2. **riesame**, entro giugno 2021, di **tutti gli strumenti pertinenti della politica in materia di clima** al fine di aumentare l'obiettivo al 2030 di riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra portandolo dal 40% al 50-55%
3. presentazione di un **meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere**
 1. per ridurre il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, garantendo che il prezzo delle importazioni tenga conto del loro tenore di carbonio
4. presentazione, tra il 2020 e il 2021, di una nuova e più ambiziosa strategia dell'Ue in materia di adattamento ai cambiamenti climatici.



Green deal (3)

□ **Sforzo finanziario:**

- nella comunicazione sul "Piano di investimenti per un'Europa sostenibile", presentata il 14 gennaio scorso, l'Esecutivo europeo afferma che per realizzare gli obiettivi in materia di clima e energia al 2030 saranno necessari **260 miliardi di euro annui** in investimenti addizionali
- Il Piano di investimenti per un'Europa sostenibile costituisce il pilastro Investimenti del Green Deal europeo. Obiettivo principale: mobilitare, attraverso il bilancio UE e gli strumenti associati investimenti sostenibili privati e pubblici per almeno 1.000 miliardi di euro nel prossimo decennio



Green deal (4)

- Fonti di finanziamento:
 - bilancio dell'UE
 - programma InvestEU
 - meccanismo per una transizione giusta
 - Fondi ETS (Fondo per la modernizzazione e Fondo per l'innovazione del sistema di scambio quote delle emissioni dell'UE)



Green deal (5)

- Al fine di guidare l'azione mondiale la Commissione europea ha inoltre annunciato, tra l'altro, che:
 - intende dispiegare una "**Diplomazia del Green deal**" più energica, volta a persuadere gli altri attori (Nazioni Unite, G7, G20) a fare la loro parte
 - continuerà a prodigarsi affinché l'Accordo di Parigi resti il caposaldo della lotta ai cambiamenti climatici



Riferimenti

- ❑ European Fiscal Board, "[Assessment of EU fiscal rules](#)", agosto 2019
- ❑ Servizio studi del Senato, "[Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi](#)", Dossier europeo n. 37, febbraio 2019
- ❑ Servizio del bilancio della Camera e Servizi del bilancio e Studi del Senato "[Finanza pubblica e regole europee: guida alla lettura e sintesi dei dati principali](#)", Documentazione di finanza pubblica n. 1, aprile 2018



Contatti

Melisso Boschi
Senato della Repubblica
Servizio Studi

Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario

melisso.boschi@senato.it