

Bruxelles, 31.5.2018
SWD(2018) 311 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che istituisce il programma di sostegno alle riforme

{COM(2018) 391 final} - {SEC(2018) 280 final} - {SWD(2018) 310 final}

Scheda di sintesi
A. Necessità di agire
Perché? Qual è il problema affrontato?
Il problema che la presente proposta mira a risolvere è l'attuazione lenta e disomogenea delle riforme strutturali. Le riforme strutturali sono necessarie per migliorare la coesione e la competitività, per aumentare la produttività, promuovere la resilienza delle strutture economiche e sociali degli Stati membri e stimolare la crescita e l'occupazione. L'attuazione delle riforme procede in maniera lenta e disomogenea negli Stati membri, sia all'interno che all'esterno della zona euro, con potenziali impatti negativi sulla crescita e sulla competitività negli Stati membri dell'UE e nell'Unione nel suo complesso. La valutazione della Commissione europea nell'ambito del processo del semestre europeo ha confermato che l'attuazione delle riforme necessarie in risposta alle raccomandazioni specifiche per paese è stata fino ad oggi disomogenea in tutti gli Stati membri e richiede spesso più tempo del previsto, anche se nel complesso la situazione è migliorata leggermente rispetto a maggio 2017. Inoltre, l'esperienza della crisi della zona euro conferma che è estremamente importante che gli Stati membri mettano in atto le riforme necessarie prima di aderire all'euro, allo scopo di assicurare il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria. L'attuale situazione favorevole dell'economia dell'UE, caratterizzata da una crescita rapida, da livelli di occupazione e investimenti in ripresa e dal miglioramento delle finanze pubbliche, offre l'opportunità di mettere in atto riforme strutturali.
Qual è l'obiettivo di questa iniziativa?
La proposta per l'istituzione del programma di sostegno alle riforme dovrebbe contribuire a risolvere le difficoltà legate alle riforme strutturali a livello nazionale offrendo degli incentivi economici per la loro attuazione e rafforzare la capacità amministrativa in tutti gli Stati membri dell'UE fornendo la necessaria assistenza tecnica per aiutare gli Stati membri ad elaborare e attuare le riforme. Sarà inoltre offerto un sostegno mirato anche agli Stati membri che utilizzano una valuta diversa dall'euro e che abbiano compiuto passi dimostrabili verso l'adozione della moneta unica entro un determinato arco temporale, allo scopo di assisterli nella preparazione all'adesione alla zona euro. Il programma si prefigge di raggiungere questi obiettivi affrontando le problematiche che stanno alla base dell'attuazione debole e disomogenea delle riforme, tra cui la mancanza di capacità amministrativa, i costi a breve termine delle riforme in termini economici, sociali e politici e l'assenza di titolarità politica.
Qual è il valore aggiunto dell'azione a livello dell'Unione?
Sebbene l'attuazione di riforme strutturali negli Stati membri rimanga di competenza nazionale, gli anni di crisi hanno mostrato come, a causa dei profondi legami tra le economie degli Stati membri, gli sforzi di riforma non possano essere ritenuti una questione puramente nazionale. Il programma offrirà un sostegno aggiuntivo per l'attuazione delle riforme strutturali, sia nei paesi che fanno parte della zona euro che in quelli che non ne fanno parte, contribuendo in tal modo alla coesione, alla competitività, alla produttività, alla crescita e all'occupazione. Pertanto, il suo impatto non sarà avvertito soltanto a livello nazionale ma avrà ripercussioni positive sull'Unione nel suo insieme. A tal fine, il programma metterà a disposizione tre strumenti distinti ma complementari (lo strumento per la realizzazione delle riforme, lo strumento di assistenza tecnica e lo strumento di convergenza), massimizzando dunque l'impatto a livello di UE. Lo strumento per l'attuazione delle riforme rappresenterà una risposta diretta alla debole attuazione delle riforme strutturali a livello nazionale ed è stato concepito per potenziare l'attuazione delle riforme individuate nel processo del semestre europeo offrendo degli incentivi finanziari. Sebbene l'attuazione di riforme strutturali negli Stati membri rimanga di competenza nazionale, l'azione a livello dell'UE fornirà un incentivo a superare la mancanza di titolarità politica o l'esitazione a intraprendere le riforme (che potrebbero essere in parte correlate ai costi finanziari o politici a breve termine). Lo strumento di assistenza tecnica (e la componente "assistenza tecnica" dello strumento di convergenza) rafforzerà la capacità amministrativa degli Stati membri attraverso una rete di competenze a livello dell'Unione, a beneficio di tutti gli Stati membri che richiederanno questo tipo di assistenza e promuoveranno la fiducia reciproca e un'ulteriore cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione. La componente "sostegno finanziario" dello strumento di convergenza, destinata agli Stati membri che

intendano adottare la moneta unica entro un determinato periodo di tempo, mirerà a rafforzare la resilienza di queste economie e della zona euro nel suo insieme, generando effetti positivi transfrontalieri e/o ripercussioni positive per tutta l'Unione.

B. Soluzioni

Quali opzioni strategiche, di carattere legislativo e di altro tipo, sono state prese in considerazione? È stata preferita un'opzione? Per quale motivo?

La valutazione d'impatto ha preso in considerazione gli strumenti già a disposizione della Commissione per sostenere l'attuazione di riforme strutturali. Ha quindi concluso che, sebbene esistano alcuni strumenti a livello di UE finalizzati a sostenere le riforme strutturali, essi sono in ogni caso insufficienti a risolvere le problematiche che stanno alla base dell'attuazione debole e disomogenea e a promuovere le riforme strutturali e amministrative necessarie. Il semestre europeo rappresenta un efficace strumento normativo non vincolante per definire le sfide e le necessità di riforma e per tenere traccia della risposta degli Stati membri a tali necessità, ma di per sé non ha efficacia attuativa e non dispone di alcuno strumento che offra un effettivo incentivo alle riforme. L'assistenza tecnica fornita attraverso il programma di sostegno alle riforme strutturali (SRSP) ha un budget limitato e il programma stesso termina il 31 dicembre 2020. I fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), che nel nuovo regolamento sulle disposizioni comuni saranno denominati "fondi dell'Unione", finanziano l'attuazione di alcune riforme strutturali e promuovono gli sforzi in tal senso, in particolare attraverso l'applicazione di condizionalità ex ante. Ad ogni modo, gli obiettivi e la logica di intervento dei fondi SIE e futuri "fondi dell'Unione" rimangono orientati all'investimento piuttosto che alla riforma. Ad oggi, infine, per gli Stati membri non appartenenti alla zona euro che desiderano aderire alla moneta unica non è prevista alcuna forma di sostegno che potrebbe accelerare il processo di convergenza. Dunque, in uno scenario di politiche invariate, questi strumenti a disposizione della Commissione per agevolare e promuovere le riforme strutturali e amministrative necessarie negli Stati membri dell'UE sarebbero insufficienti.

L'opzione preferita è l'istituzione di un nuovo programma di sostegno alle riforme, che istituirebbe un contributo per affrontare il problema in maniera completa, rafforzando l'assistenza tecnica attualmente offerta tramite l'SRSP e introducendo un nuovo strumento mirato, volto a finanziare l'attuazione delle riforme, e uno strumento specifico destinato agli Stati membri non appartenenti alla zona euro.

L'assistenza tecnica contribuirebbe al miglioramento della capacità amministrativa di tutti gli Stati membri dell'UE e gli incentivi finanziari supplementari aiuterebbero a dare ulteriore stimolo alle riforme. Inoltre, uno strumento di convergenza dedicato che offra un sostegno finanziario e assistenza tecnica mirati agli Stati membri intenzionati ad adottare l'euro sarà di aiuto nella preparazione per l'adesione alla zona euro, migliorerà la resilienza e promuoverà una maggiore convergenza all'interno dell'Unione economica e monetaria.

LA STRUTTURA DEL NUOVO PROGRAMMA

Il programma di sostegno alle riforme avrà un bilancio complessivo di 25 miliardi di EUR e la partecipazione allo stesso sarà del tutto volontaria. Il programma offrirà assistenza tecnica e sostegno finanziario per le riforme di carattere prioritario a livello nazionale e comprenderà i seguenti strumenti:

- Lo strumento per la realizzazione delle riforme, che fornirà un sostegno finanziario a tutti gli Stati membri per le riforme chiave individuate nel contesto del semestre europeo;
- Uno **strumento di assistenza tecnica** su misura offerto agli Stati membri (estensione dell'attuale programma di sostegno alle riforme strutturali), dietro loro richiesta, che mirerà a rafforzare la loro capacità amministrativa nella preparazione, progettazione e attuazione di riforme orientate alla crescita; e
- Lo strumento di convergenza, che fornirà assistenza tecnica e sostegno finanziario agli Stati membri intenzionati ad adottare l'euro.

L'introduzione di opportune misure di salvaguardia nello strumento per la realizzazione delle riforme (ad esempio il pagamento al completamento dell'attuazione degli impegni di riforma da parte degli Stati membri, l'individuazione delle riforme nell'ambito del semestre europeo, la discussione delle proposte di impegni di riforma nell'ambito del Comitato di politica economica (in consultazione ove opportuno con i comitati pertinenti previsti dai trattati) o la sospensione e l'annullamento del pagamento in caso di impegni di riforma incompleti o non portati a termine) assicurerà che il rischio di azzardo morale venga limitato.

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Una prova a sostegno del potenziamento dell'assistenza tecnica è rappresentata dal programma di sostegno alle riforme strutturali (SRSP) adottato nel 2017 e preceduto dalla task force per la Grecia (TFGR) e dal gruppo di supporto per Cipro (SGCY), entrambe strutture (*ad hoc*) che sono state integrate nel servizio di assistenza per le riforme strutturali. Dall'entrata in vigore dell'SRSP, gli Stati membri hanno aderito numerosi al programma e le richieste di assistenza hanno nettamente superato l'importo dei fondi disponibili nei cicli annuali. A parte l'eccesso di richiesta per gli importi disponibili nell'ambito dell'SRSP, in base al feedback ricevuto dagli Stati membri e alle osservazioni preliminari tratte dall'attuazione dei primi progetti SRSP sul campo, l'SRSP sembra colmare un divario nell'attuazione delle riforme strutturali sostenendo gli Stati membri nelle diverse fasi del processo di riforma. Gli Stati membri valutano positivamente il carattere volontario del programma, il fatto che il sostegno sia fornito in tempi rapidi senza attingere ai bilanci nazionali e con un onere amministrativo relativamente ridotto, nonché la condivisione delle competenze con altri Stati membri o esperti. L'SRSP contribuisce significativamente all'attuazione coerente delle priorità strategiche dell'Unione e allo sviluppo e all'adozione di soluzioni volte ad affrontare problemi transfrontalieri e sfide a livello dell'Unione. In alcuni casi, il sostegno ha anche consentito di usufruire di finanziamenti concessi da altri programmi dell'Unione, contribuendo ad esempio a una miglior elaborazione dei progetti nell'ambito dei fondi SIE o all'integrazione, tramite tali progetti, di aspetti non coperti dagli stessi.

Per quanto attiene allo strumento per la realizzazione delle riforme, trattandosi di uno strumento nuovo, la Commissione ha raccolto idee per la sua elaborazione organizzando una serie di workshop tecnici in ciascuno Stato membro dell'UE. La maggior parte degli Stati membri ha confermato la necessità di affrontare la tematica delle riforme strutturali e ha accolto favorevolmente l'introduzione di un nuovo strumento di incentivazione, sottolineando al contempo la necessità di attribuire agli Stati membri una maggiore responsabilità nell'attuazione delle riforme. Nell'elaborazione dello strumento per l'attuazione delle riforme sono stati tenuti in considerazione gli input forniti dagli Stati membri durante i workshop, tra cui in particolare la disponibilità del programma per tutti gli Stati membri dell'UE, il coordinamento con i fondi SIE, l'assegnazione dei fondi a tutti gli Stati membri, le misure di salvaguardia contro gli azzardi morali e il collegamento al semestre europeo.

C. Impatto dell'opzione preferita

Quali sono i vantaggi dell'opzione preferita (se ne esiste una, altrimenti delle opzioni principali)?

Gli impatti del programma dipenderanno dalle riforme proposte dagli Stati membri e attuate nell'ambito dello strumento per la realizzazione delle riforme, oppure dal tipo di assistenza tecnica richiesta e ricevuta nel quadro dello strumento di assistenza tecnica. Nel complesso, il programma dovrebbe aiutare a migliorare la debole e disomogenea attuazione delle riforme e a colmare il divario tra la necessità di portare a termine le riforme strutturali e la volontà di farlo, focalizzandosi sulle riforme in grado di migliorare la coesione e la competitività, incrementare la produttività, stimolare la crescita e l'occupazione e migliorare la resilienza delle economie dell'Unione. Dovrebbe dunque sortire effetti positivi sulla crescita economica, l'occupazione, lo sviluppo sostenibile e la resilienza delle economie degli Stati membri nell'ambito della zona euro e dell'Unione.

Quali sono i costi dell'opzione preferita (se ne esiste una, altrimenti delle opzioni principali)?

Il programma è elaborato in modo tale da minimizzare i costi amministrativi e transazionali, sia a carico della Commissione che degli Stati membri. Il dialogo tra gli Stati membri e la Commissione in merito alle proposte di riforma dovrebbe anticipare e ridurre i potenziali impatti negativi (ad esempio le possibili conseguenze negative a livello sociale o ambientale o gli effetti redistributivi) attraverso misure di accompagnamento o azioni di attenuazione del rischio. Il sostegno finanziario può inoltre essere utilizzato per compensare i potenziali impatti negativi.

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

Una migliore attuazione di riforme strutturali orientate alla crescita e alle imprese andrebbe a creare condizioni di business più favorevoli e potrebbe pertanto avere effetti positivi per il contesto imprenditoriale.

L'impatto sui bilanci nazionali e sulle amministrazioni sarà considerevole?

Le riforme strutturali possono comportare dei costi a breve termine a carico dei bilanci nazionali e delle amministrazioni. Il sostegno finanziario aiuterebbe a compensare gli impatti negativi prima del manifestarsi dei benefici a lungo termine. L'assistenza tecnica potrebbe focalizzarsi in particolare sulle riforme finalizzate a migliorare la gestione delle entrate o delle finanze pubbliche, esercitando dunque un impatto positivo sui bilanci nazionali. Il programma avrà inoltre l'obiettivo di migliorare la capacità amministrativa degli Stati membri.

In che modo sarà assicurata la complementarità con gli altri fondi dell'Unione?

Il programma di sostegno alle riforme prevede complementarità e sinergia con altri programmi dell'Unione, in particolare integrando gli orientamenti strategici forniti dal semestre europeo e contribuendo a mettere a frutto i fondi SIE.

Se i fondi SIE sono destinati a finanziare gli investimenti necessari per raggiungere i rispettivi obiettivi, il futuro strumento per la realizzazione delle riforme sarà destinato invece a incentivare le riforme strutturali e migliorare il contesto di investimento in generale. L'impatto degli investimenti può essere significativamente potenziato creando il contesto generale appropriato. Al contempo, gli investimenti effettuati nell'ambito dei fondi SIE possono essere di sostegno per una determinata riforma. I fondi SIE e il programma di sostegno alle riforme saranno dunque complementari tra loro.

Allo scopo di assicurare che le azioni di cui si propone l'attuazione nell'ambito del programma siano complementari e non si sovrappongano ad altri programmi e fondi dell'Unione (i futuri fondi dell'Unione), il coordinamento tra i tre strumenti sarà assicurato nel contesto della gestione interna del lavoro della Commissione.

D. Follow up**Quando saranno esaminate le misure proposte?**

La Commissione monitorerà l'attuazione dell'intero programma e valuterà il raggiungimento degli obiettivi generali e specifici attraverso un quadro di monitoraggio e opportuni indicatori. Entro quattro anni dall'avvio del programma, saranno effettuate una valutazione a medio termine e una valutazione ex-post di ciascuno strumento. Le valutazioni saranno svolte in maniera tempestiva affinché possano contribuire al processo decisionale e alla preparazione del programma successivo. Le conclusioni delle valutazioni saranno comunicate dalla Commissione, unitamente alle proprie osservazioni, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.