

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVIII
N. 28

COMMISSIONI RIUNITE V (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE) E XIV (POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. « Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche » (COM(2010)250 def.)

Approvato il 30 luglio 2010

Le Commissioni V e XIV,

esaminata la comunicazione della Commissione europea « Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche » (COM(2010)250 def.) del 12 maggio 2010;

tenuto conto della comunicazione della Commissione europea « Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita ed i posti di lavoro – Strumenti per una *governance* economica più forte in ambito UE » (COM(2010) 367/2), presentata il 30 giugno 2010, che sviluppa ed integra la comunicazione (COM(2010)250 def.);

vista la risoluzione sulla *governance* economica approvata dal Parlamento europeo il 16 giugno 2010, le conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010 e le conclusioni del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2010;

preso atto della decisione della Task force sulla *governance* economica presieduta dal Presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, di presentare, entro settembre 2010, proposte concrete, per un coordinamento economico più approfondito;

considerati gli importanti elementi di valutazione e di conoscenza acquisiti nel corso delle audizioni del Ministro degli affari esteri, Franco Frattini, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi, di rappresentanti della Banca d'Italia e degli onorevoli Gianni Pittella, Leonardo Domenici e Claudio Morganti, componenti della Commissione problemi economici e monetari del Parlamento europeo;

richiamati gli impegni contenuti nella risoluzione Pescante ed altri (6-00043), approvata dalla Camera il 13 luglio 2010, a conclusione dell'esame del programma di lavoro della Commissione per l'anno 2010 e del programma delle tre presidenze del Consiglio spagnola, belga e ungherese;

premessi che:

l'esperienza maturata negli ultimi anni, nei quali gli Stati membri e l'Unione europea nel suo complesso si sono trovati a fronteggiare una crisi priva di precedenti nel passato recente del nostro continente e, da ultimo, la crisi greca e le conseguenti turbolenze sui mercati finanziari internazionali, hanno reso evidente l'oggettiva interdipendenza tra i diversi Paesi dell'Unione per quanto riguarda la stabilità finanziaria e la crescita economica;

alla fine del 2011, il debito pubblico dei Paesi dell'area dell'Euro sarà cresciuto di 20 punti percentuali negli ultimi 4 anni, a fronte di un aumento del debito pubblico in Usa e Giappone rispettivamente di 35 e 45 punti nel medesimo periodo (2007-2010), confermando che le turbolenze dei mercati e le manovre speculative che hanno interessato l'Unione europea non sono dovute ad una fragilità finanziaria più accentuata ma ad una ormai insostenibile debolezza dei meccanismi di *governance* politica ed economica che occorre pertanto rafforzare per promuovere la crescita e lo sviluppo e per poter assicurare una più efficace tutela della moneta unica europea;

le recenti crisi hanno, in particolare, evidenziato come, al fine di garantire la competitività delle economie europee nello scenario globale, garantendo al contempo il risanamento dei bilanci e il sostegno a livelli sostenibili di crescita, si rende necessario rafforzare gli strumenti ed i metodi di coordinamento delle politiche economiche, specialmente tra i Paesi dell'area dell'euro, individuando altresì meccanismi più stringenti e tempestivi e sistemi stabili di risoluzione delle crisi a livello europeo. La stabilità finanziaria e la crescita economica, infatti, sono beni collettivi dell'Europa e, pertanto, devono essere oggetto di una supervisione e di un coordinamento efficaci da parte delle Istituzioni comuni e di meccanismi di solidarietà tra Paesi membri;

le proposte della Commissione, pur costituendo un indubbio avanzamento presentano tuttavia talune lacune ed appaiono ispirate ad un approccio non sufficientemente ambizioso ed adeguato alla situazione economica e politica dell'Unione e al contesto globale;

sono da ritenersi senz'altro opportuni gli intendimenti della Commissione sulla necessità di un'applicazione più rigorosa del Patto di stabilità e crescita e di un rafforzamento della sorveglianza sui bilanci, al fine di evitare il ripetersi di situazioni come quelle che hanno prodotto l'esplosione della crisi greca;

in questo quadro, si ritiene necessario che il rafforzamento del coordinamento si realizzi innanzitutto all'interno dell'area dell'euro, non solo attraverso il ricorso agli strumenti previsti a tale fine dall'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ma anche attraverso cooperazioni rafforzate, in quanto una estensione generalizzata delle nuove regole a tutti gli Stati membri non appare un obiettivo conseguibile nel breve periodo e potrebbe condurre all'adozione di disposizioni meno stringenti ed efficaci;

con riferimento all'esigenza di un rafforzamento dei controlli sull'attendibilità delle informazioni comunicate dagli Stati membri, si richiamano le valutazioni già espresse dalla Commissione bilancio nel documento finale approvato il 1° luglio 2010 sulla proposta di regolamento (UE) del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio per quanto riguarda la qualità dei dati statistici nel contesto della procedura per i disavanzi eccessivi (COM(2010)53 def.);

pur condividendosi la necessità di dare maggiore importanza, nelle valutazioni europee, al parametro del debito pubblico, si ritiene necessario che l'attenzione non si concentri esclusivamente sul suo livello, ma si consideri prevalentemente la sua dinamica, con una valutazione del rischio specifico effettuata sulla base di una attenta verifica della sostenibilità dei disavanzi;

in questa ottica, la valutazione del parametro del debito pubblico dovrà, quindi, essere necessariamente associata a quella di indicatori della sostenibilità degli equilibri macroeconomici, quali l'indebitamento privato e la stabilità del sistema previdenziale e bancario, essendo l'attuale crisi stata originata principalmente dall'alto livello di debito privato;

il semestre europeo per la presentazione e la discussione delle scelte di politica economica può rappresentare un'occasione importante per concordare le linee principali, da declinare poi nell'ambito di ciascun Paese, e per la realizzazione di un dibattito europeo sulla politica economica;

a tal fine, appare indispensabile un forte coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, sia in fase ascendente, orientando la posizione che il Governo andrà ad illustrare in sede europea, sia discendente, attraverso l'assicurazione del necessario corredo informativo, al fine di poter poi assumere le decisioni relative alle misure da adottare in ciascun Paese;

in tale quadro, con riferimento all'Italia, si renderà verosimilmente necessaria una revisione delle scadenze previste dalla attuale legge di contabilità e finanza pubblica, al fine di rendere il Parlamento partecipe e l'opinione pubblica edotta delle scelte assunte in ambito europeo destinate a risultare determinanti nella definizione della politica economica nazionale;

il semestre europeo potrà essere davvero efficace solo se sarà contemporaneamente favorito anche un processo di armonizzazione contabile dei diversi bilanci dei singoli Paesi europei, anche al fine di fornire una chiara intelligibilità delle risorse complessivamente ed effettivamente stanziare dall'Europa per ciascuna politica;

è necessario introdurre gli opportuni correttivi istituzionali ed organizzativi finalizzati ad evitare il ripetersi delle incertezze e dei temporeggiamenti che si sono evidenziati in occasione della recente crisi greca e ad evitare l'esposizione delle economie europee a manovre di carattere

speculativo ed alle turbolenze dei mercati finanziari;

il ruolo della Banca centrale europea potrebbe confermarsi, come emerso nella gestione della crisi, non più solo ancorato alla difesa dall'inflazione, ma più incisivo sui mercati a sostegno dell'euro,

rilevata l'esigenza che il presente documento finale sia trasmesso al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico;

esprime una valutazione positiva con le seguenti osservazioni:

a) con riferimento al quadro istituzionale e all'ambito della *governance* economica:

occorre valutare in modo più approfondito la proposta di includere in un unico programma europeo la Strategia per la crescita e l'occupazione, quella per lo sviluppo sostenibile e il Patto di stabilità e crescita;

va ribadita l'esigenza di un effettivo coordinamento delle politiche per l'occupazione e delle politiche sociali, mediante la previsione di meccanismi preventivi, premiali e sanzionatori analoghi a quelli proposti dalla Commissione per gli squilibri macroeconomici e di competitività. Tali meccanismi dovrebbero, in particolare, trovare applicazione in presenza di politiche nazionali in contrasto con gli obiettivi di occupazione e lotta alla povertà definiti dalla strategia UE 2020 nonché di misure di *dumping* sociale. Laddove le proposte legislative che la Commissione europea presenterà dal prossimo settembre confermassero l'approccio stabilito dal Consiglio europeo del 17 giugno, il Governo dovrebbe adoperarsi per promuovere a questo scopo il ricorso a cooperazioni rafforzate;

le proposte della Commissione europea dovranno inoltre definire specifici indicatori e le metodologie statistiche da utilizzare per la vigilanza macroeconomica e, in particolare, per verificare rigorosa-

mente l'attuazione degli obiettivi della strategia 2020;

occorre che al rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche si accompagni progressivamente quello delle politiche fiscali nazionali, anche prevedendo strumenti di rilevazione e valutazione del livello di armonizzazione fiscale europea. Specie a questo riguardo, e anche nel settore della giustizia civile, al fine di armonizzare gli istituti in materia di diritto societario e di esercizio dell'impresa, in assenza di iniziative adeguate da parte della Commissione, è opportuno che il Governo si adoperi per promuovere il ricorso a cooperazioni rafforzate;

è opportuno che il Governo si opponga alle proposte, avanzate da alcuni Stati membri, di sanzionare lo Stato che violi il Patto di stabilità e gli altri obiettivi macroeconomici con la sospensione del diritto di voto in seno al Consiglio. Oltre ad essere priva di base giuridica nei trattati vigenti, tale ipotesi appare politicamente inopportuna e non coerente con il quadro istituzionale e i principi alla base della costruzione europea;

l'effettività degli strumenti di *governance* proposti postula che la Commissione si avvalga in modo sistematico degli strumenti giuridici esistenti e di quelli introdotti dal trattato di Lisbona, con particolare riguardo agli articoli 121, 122, 136, 172, 173 e 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione. Occorre inoltre assicurare che l'adozione, ai sensi dell'articolo 121 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, di avvertimenti politici e raccomandazioni nei confronti di singoli Paesi sia ancorata a parametri oggettivi e rigorosi che tengano conto della situazione effettiva del Paese interessato e assicurino parità di trattamento tra tutti gli Stati membri;

va altresì sviluppata la dimensione esterna della *governance* economica, assicurando, in coerenza con l'articolo 138 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, la posizione comune e la rappresentanza unificata dell'Eurozona e, ove possibile, dell'UE nelle competenti istituzioni e conferenze finanziarie internazionali;

è necessario che la Commissione europea presenti quanto prima la relazione prevista dal considerando 73 del Regolamento n. 1060 del 2009 sulle Agenzie di *rating*, valutando in particolare l'ipotesi di procedere alla creazione di un'Agenzia europea pubblica di *rating* del credito;

b) con riferimento all'applicazione del Patto di stabilità e crescita:

appare necessaria un'integrazione dei parametri tradizionali di valutazione del debito pubblico, al fine di considerare la sostenibilità complessiva del sistema economico-finanziario degli Stati membri; in questa ottica dovrebbe valutarsi l'introduzione di indicatori di criticità, quali l'indebitamento del settore privato o la sussistenza di passività implicite, derivanti, ad esempio, dallo squilibrio dei sistemi pensionistico e bancario e del sistema di protezione della salute o dal ricorso a strumenti finanziari derivati, e valutarsi, al contempo, la presenza di indici positivi, quali la capacità di risparmio e gli *asset* patrimoniali delle famiglie;

nella definizione del sistema sanzionatorio nei confronti degli Stati membri sottoposti a procedura per disavanzo eccessivo appare necessario, al fine di evitare discriminazioni tra i diversi Stati, che le regole di condizionalità nell'accesso ai fondi europei non si applichino solo ad alcune risorse, come quelle destinate ai fondi strutturali e agricoli, ma a tutti i fondi e i programmi finanziati dal bilancio europeo;

appare necessario che la previsione di sanzioni sia accompagnata anche dall'introduzione di meccanismi premiali per gli Stati che abbiano adottato politiche di bilancio virtuose, che prevedano, ad esempio, il riconoscimento di fondi ulteriori rispetto a quelli ordinariamente riconosciuti dal bilancio dell'Unione europea;

c) con riferimento al coordinamento integrato delle politiche economiche e al cosiddetto semestre europeo:

nel concordare sull'esigenza di una sorveglianza macroeconomica su tutti gli

Stati membri, si ritiene tuttavia opportuna la definizione di una disciplina più stringente per i Paesi appartenenti all'area dell'euro, in ragione della maggiore interdipendenza tra le loro economie, da realizzare non solo attraverso il ricorso alle misure previste dall'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ma anche attraverso cooperazioni rafforzate;

occorre dare sostanza procedurale ed istituzionale al coordinamento tra le politiche per la stabilità e quelle per la crescita, prevedendo sedi di esame e di verifica delle proposte nazionali per la crescita altrettanto sistematiche e stringenti e valutando anche la possibilità che la Commissione formuli specifiche raccomandazioni. In questo ambito, dovrebbe altresì valutarsi l'opportunità di introdurre in autunno una sessione europea annuale dedicata alla Strategia 2020, parallela a quella sulla stabilità, che coinvolga, accanto alla Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo;

è necessario che l'esigenza di coordinamento tra le politiche per la stabilità e quelle per la crescita sia oggetto di attenta considerazione in sede di attuazione della Strategia UE 2020, in quanto, se la stabilità economica e finanziaria è considerata come una priorità assoluta e inderogabile, occorrerà tenerne conto nell'ambito della definizione delle politiche per la crescita, individuando obiettivi realistici e compatibili con i più rigorosi criteri applicativi del Patto di stabilità;

per rendere più coerenti ed integrate le due predette strategie, appare altresì necessario sviluppare le iniziative volte a realizzare un maggiore coordinamento tra bilanci nazionali e bilancio dell'Unione europea, al fine di consentire una più corretta valutazione delle risorse disponibili a livello nazionale per le diverse politiche ed un loro più razionale utilizzo; in questo contesto, come premessa per l'applicazione del semestre europeo, la Commissione dovrà promuovere una riflessione sull'armonizzazione dei bi-

lanci tra i diversi Paesi europei, al fine di migliorarne la comparabilità;

appare necessario assicurare il pieno coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella definizione delle politiche economiche dell'Unione europea; in questa ottica, si rileva, in primo luogo, l'esigenza che la proposta di piano nazionale sia sottoposta preventivamente dai Governi ai Parlamenti nazionali e che, successivamente, si promuova un vero dibattito europeo anche a livello parlamentare, valutando la possibilità di prevedere un'apposita sessione interparlamentare nell'ambito del Semestre; analogamente, si rende necessario un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella valutazione delle linee guida del Consiglio per i singoli Stati membri;

al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di stabilità e di crescita, occorre valutare la crescita e lo sviluppo essenzialmente in relazione all'incremento del tasso di occupazione, da considerarsi come obiettivo prioritario a livello europeo; in questa ottica, gli obiettivi macroeconomici individuati nell'ambito delle politiche per la stabilità e la crescita dovranno essere coerenti con quelli adottati in tema di mercato del lavoro e di *welfare*;

al fine di garantire una più efficace azione di coordinamento delle politiche economiche, appare opportuno, in un prossimo futuro, rendere oggetto di monitoraggio e di valutazione anche i sistemi di protezione sociale dei singoli Stati, per verificarne la solidità e le prospettive, in modo da salvaguardare le peculiarità positive del *welfare* europeo, senza tuttavia rinunciare all'adozione delle necessarie riforme all'insegna dei principi di efficienza e di responsabilità;

andrebbe disciplinata l'emissione dei titoli europei (*eurobond*) garantiti dalle riserve auree del sistema delle banche centrali, finalizzata al finanziamento di progetti europei in materie di grandi infrastrutture, di ricerca, di conversione ecologica del sistema produttivo, a partire dal

settore energetico e da quello della mobilità;

dovrebbero essere definite limitazioni condivise in materia di vendita di titoli di Stato e di altri prodotti finanziari allo scoperto e « nuda » (*naked short selling*) per contenere le attività speculative;

nel quadro della Strategia UE 2020 dovrebbe essere posta un'enfasi particolare sugli interventi volti a favorire la concorrenza, l'apertura dei mercati e la crescita;

d) con riferimento all'individuazione di strumenti di gestione delle crisi per gli Stati membri dell'area euro:

la previsione di meccanismi stabili di risoluzione delle crisi deve accompagnarsi al rafforzamento del complesso degli incentivi e delle sanzioni finalizzati all'adozione di politiche di bilancio prudenti da parte dei singoli Stati, e l'intervento di tali meccanismi deve tuttavia realizzarsi, nei casi eccezionali in cui risulta indispensabile, con la necessaria tempestività ed immediatezza e a fronte di precisi impegni in materia di risanamento;

è necessario perseguire la costituzione di un « Fondo monetario europeo » per i Paesi della zona euro, che non intervenga esclusivamente in presenza di situazioni emergenziali e che potrebbe essere alimentato da specifici contributi degli Stati, commisurati al rispettivo PIL, e dalle sanzioni imposte agli Stati che non abbiano rispettato i vincoli posti dalla disciplina sui disavanzi eccessivi, fornendo in tal modo anche un preciso segnale politico in ordine alla volontà dell'Unione di rispondere con tempestività e compattezza alle crisi economiche e finanziarie;

e) con riferimento al raccordo tra la *governance* economica e la revisione del bilancio europeo:

occorre, anche in vista della revisione del bilancio dell'Unione europea, che la definizione di obiettivi comuni, mediante i nuovi meccanismi di *governance*, sia accompagnata dalla identificazione delle specifiche risorse europee e nazionali destinate al loro perseguimento.