

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 71

RISOLUZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

(Estensore Massimo GARAVAGLIA)

approvata nella seduta del 14 dicembre 2010

SULLE

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (CE) N. 1467/97 PER L'ACCELERAZIONE E IL CHIARIMENTO DELLE MODALITÀ DI ATTUAZIONE DELLA PROCEDURA PER I DISAVANZI ECCESSIVI (COM (2010) 522 DEFINITIVO)

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVO ALL'EFFETTIVA APPLICAZIONE DELLA SORVEGLIANZA DI BILANCIO NELL'AREA DELL'EURO (COM (2010) 524 DEFINITIVO)

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SULLE MISURE ESECUTIVE PER LA CORREZIONE DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI ECCESSIVI NELL'AREA DELL'EURO (COM (2010) 525 DEFINITIVO)

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (CE) N. 1466/97 PER IL RAFFORZAMENTO DELLA SORVEGLIANZA DELLE POSIZIONI DI BILANCIO NONCHÉ DELLA SORVEGLIANZA E DEL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE (COM (2010) 526 DEFINITIVO)

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SULLA PREVENZIONE E LA CORREZIONE DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI (COM (2010) 527 DEFINITIVO)

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 15 dicembre 2010

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 3 ^a Commissione permanente	»	6
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	9

La Commissione, esaminate, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, le proposte di regolamento;

rilevato:

che la crisi economica finanziaria, che ha investito l'economia mondiale, ha posto all'attenzione dell'Unione europea la necessità di rivedere gli strumenti della sua *governance* economica;

come il Patto di stabilità e crescita (PSC) non sia stato del tutto in grado di fornire adeguati incentivi a ridurre il debito pubblico in tempi favorevoli, mentre anche paesi «in linea» hanno registrato difficoltà;

a tal fine la Commissione europea ha prodotto un organico complesso di proposte normative, utilizzando a pieno tutti gli strumenti posti a disposizione dai trattati vigenti;

preso atto che le presenti proposte intendono rafforzare sia la parte preventiva che quella correttiva del PSC attraverso l'introduzione di una regola sulla spesa e di una regola numerica per la riduzione del debito, rendendo più completo il *fiscal framework* europeo. Con riferimento alla parte preventiva, la Commissione europea viene incaricata di valutare periodicamente i rischi derivanti dagli squilibri macroeconomici in ciascuno Stato membro. La valutazione sarebbe basata su un quadro di riferimento composto da indicatori economici;

valutato che:

il pacchetto per la nuova *governance* economica europea rappresenta per il Paese un'opportunità preziosa per conseguire il consolidamento fiscale e per superare i ritardi strutturali dell'economia italiana, attraverso l'enfasi posta sulla competitività del Paese nella valutazione degli squilibri macroeconomici;

per quanto attiene alla procedura preventiva, la proposta si incentra sul nuovo concetto di politica di bilancio prudente mentre per quella correttiva intende rendere più operativo il criterio del debito;

con riferimento alle sanzioni, si prevede un rafforzamento sia nella parte preventiva che correttiva mediante la costituzione di un deposito di somme finanziarie;

con riferimento alla nuova sorveglianza macroeconomica, la proposta di regolamento demanda alla Commissione europea una valutazione periodica dei rischi derivanti dagli squilibri macroeconomici in ciascuno Stato membro, basata su un quadro di riferimento composto da indicatori economici e precise soglie di allerta;

tenuto conto del fatto che nella seduta n. 448 del 28 ottobre 2010 il Senato della Repubblica italiana ha approvato una risoluzione volta ad impegnare il Governo su questi temi;

si esprime, ai sensi del Protocollo n. 2 allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, «Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità», in senso favorevole con le seguenti osservazioni:

in relazione alla definizione di regole numeriche di riduzione del debito pubblico si fa presente che la proposta della Commissione europea appare eccessivamente penalizzante per l'Italia e inutilmente rigida. D'altro canto, anche regole fiscali sulla spesa, per non essere particolarmente limitative della sovranità nazionale non devono presentare elementi di rigidità e devono essere basate su una migliore programmazione delle spese sul medio-lungo termine. Si riconosce che, fino ad oggi, l'attuazione del PSC si è limitata, nella pratica, a richiedere il rispetto della regola sul disavanzo e non al controllo del debito. Occorre pertanto rafforzare il legame tra vincoli sul *deficit* e dinamica del debito utilizzando tutti gli strumenti di politica fiscale disponibili in relazione alla specificità del Paese e della congiuntura economica valutando le seguenti opzioni: a) esplicitare in modo più chiaro nei documenti di finanza pubblica il legame tra obiettivo programmatico sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (e sull'avanzo primario) e l'effetto sulla dinamica del rapporto debito/PIL; b) rendere vincolante il perseguimento di un obiettivo programmatico sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (e sull'avanzo primario) che riduca il rapporto debito/PIL; c) riqualificare l'obiettivo del sistema di regole di bilancio ponendo come obiettivo della manovra di bilancio la riduzione del rapporto debito/PIL. Tale opzione consentirebbe un uso più flessibile degli strumenti di politica fiscale rispetto all'andamento del ciclo. Il conseguimento dell'obiettivo di debito sarebbe infatti possibile sia attraverso operazioni straordinarie sul patrimonio che attraverso un obiettivo programmatico di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (o di avanzo primario);

appare comunque opportuno vagliare l'ipotesi di emissioni di Eurobond, titoli di Stato europei emessi da un'Agenzia europea del debito, al fine di finanziare una parte dei titoli emessi dagli Stati membri eventualmente anche per finalità di sviluppo;

con riferimento alla nuova sorveglianza macroeconomica, stante la natura «evolutiva» del processo di individuazione degli indicatori economici e delle soglie di allerta, occorre valutare anche le prospettive di medio termine delle economie dei diversi paesi, a tal fine, andrebbero considerati non solo gli indicatori relativi al debito pubblico, ma anche gli indicatori relativi al risparmio delle famiglie, all'indebitamento del settore privato e alla stabilità del mercato immobiliare, la stabilità del sistema bancario, l'andamento della spesa pubblica in relazione all'invecchiamento della popolazione;

occorre valutare l'importanza di una cornice analitica più rigorosa dei Programmi nazionali delle riforme (PNR);

occorre inoltre sostenere l'iniziativa, prospettata dal Parlamento europeo, di organizzare, sin dal 2011, una conferenza interparlamentare annuale nell'ambito del semestre europeo, prima del Consiglio europeo di primavera, in modo da fornire a ciascun Parlamento nazionale elementi di conoscenza e valutazione sul contesto politico ed economico in cui si collocheranno le decisioni nazionali ed europee di bilancio e di politica economica;

occorre infine accrescere ulteriormente la credibilità, l'affidabilità e l'indipendenza delle analisi sui conti pubblici per migliorare gli strumenti della trasparenza e dell'*accountability* dei conti pubblici anche attraverso la costituzione ed il rafforzamento di apposite istituzioni parlamentari.

Si considerano parti integranti della presente risoluzione le osservazioni espresse dalla 3^a e 14^a Commissione permanente.

PARERE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE
(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(Estensore: DINI)

27 ottobre 2010

La Commissione,

rilevato che:

la natura non congiunturale della crisi economica finanziaria, che ha investito l'economia mondiale, ha posto all'attenzione dell'Unione europea l'insostenibilità delle attuali divergenze, sia di bilancio che macroeconomiche, delle diverse economie nazionali e la conseguente necessità di un salto di qualità nella strumentazione istituzionale di governo politico comune dell'economia europea, in particolare nell'area dell'Euro; e che l'aumento del debito pubblico ha in particolare posto il problema di rafforzare gli strumenti del Patto di stabilità e crescita;

a tal fine la Commissione europea ha prodotto un organico complesso di proposte normative, utilizzando appieno tutti gli strumenti posti a disposizione dai trattati vigenti;

la Commissione europea propone anche un complesso di misure normative volte a introdurre, a fianco al Patto di stabilità e crescita, meccanismi volti a correggere squilibri macroeconomici, mutuando l'esperienza e le procedure applicate per la finanza pubblica e utilizzando appieno le nuove basi giuridiche proposte dal Trattato di Lisbona;

la Commissione europea propone in particolare una valutazione preventiva e misure correttive degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro sulla base di indicatori semplici e misurabili, riferiti tra l'altro al bilancio delle partite correnti;

su mandato del Consiglio europeo si è insediata nel marzo 2010 una *task force*, presieduta dal Presidente del Consiglio europeo, Van Rompuy, e formata dai ventisette ministri finanziari dell'Unione europea, dal Presidente della Banca centrale europea, dal Presidente dell'Eurogruppo e dal Commissario europeo agli affari economici e monetari, che ha prodotto il 21 ottobre 2010 un rapporto che sarà esaminato nel prossimo Consiglio europeo di giovedì 28 e venerdì 29 ottobre;

il rapporto della *task force* raccomanda al Consiglio europeo di procedere con rapidità e determinazione al rafforzamento della gover-

nance economica dell'Unione europea in cinque direzioni: una maggiore disciplina fiscale, che riservi maggiore attenzione alla relazione tra *deficit* e debito e preveda un più ampio spettro di strumenti di controllo e di sanzione; un nuovo, più incisivo, meccanismo di vigilanza macroeconomica; l'istituzione, dal 1° gennaio 2011, del cosiddetto «Semestre europeo»; la definizione di un più efficace schema di gestione delle crisi; il potenziamento degli istituti per l'analisi indipendente della congiuntura economica e delle previsioni a breve e medio termine negli Stati membri;

il rapporto della *task force* considera possibile realizzare la riforma della *governance* economica dell'Unione europea all'interno dei trattati in vigore; raccomanda l'adozione della relativa legislazione secondaria utilizzando l'approccio «*fast track*»; rinvia ad una fase successiva l'esame da parte del Consiglio europeo di ipotesi di modifica dei trattati, al fine di introdurre eventuali, ulteriori meccanismi sanzionatori come la sospensione del diritto di voto;

osservato che si tratta di un insieme organico e complesso di misure, invita la Commissione di merito a riservarsi una più approfondita analisi delle proposte normative, anche con riferimento alla questione del rispetto del principio di sussidiarietà;

considerato l'organico insieme di proposte nel complesso dotato della giusta ambizione e rilevato come esso implichi, per un efficace governo dell'economia, un'ulteriore cessione di sovranità all'Unione europea;

rileva in primo luogo come l'opportuno rafforzamento dei meccanismi di funzionamento del Patto di stabilità e crescita non deve limitarsi alla costruzione di semplici automatismi sanzionatori e come le decisioni sul rispetto degli obiettivi fissati, sia nella fase preventiva sia in quella correttiva, debbano tener conto in modo adeguato della complessiva situazione economica del Paese e in particolare dei fattori rilevanti di rischio, quali il tasso di crescita della ricchezza nazionale, la struttura del debito, il livello di indebitamento del settore privato, la sostenibilità a lungo termine dei sistemi previdenziali;

rileva come in questa fase l'apertura di un nuovo cantiere istituzionale richieda la convocazione di una conferenza intergovernativa, con l'accordo unanime degli Stati e un complesso processo di ratifica da parte dei Parlamenti nazionali e che un simile processo può essere praticabile solo sulla base di un mandato preciso ampiamente condiviso da tutti gli Stati membri;

osserva peraltro che occorre continuare a muoversi secondo gli indirizzi sinora seguiti, di una piena utilizzazione degli strumenti forniti dai trattati vigenti per i quali è possibile proporre interpretazioni innovative e sufficientemente evolutive; ad esempio si potrebbe riproporre, anche in questa fase negoziale, la questione della emissione di titoli europei, sia a integrazione dei meccanismi di intervento in caso di crisi, sia a sostegno della crescita economica, senza la quale lo stesso, necessario e indifferibile risanamento finanziario può risultare difficilmente raggiungibile;

richiama favorevolmente quanto previsto nella proposta di direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio per gli stati membri, osservando che essa non è fra quelle che è stata trasmessa dalla Commissione europea, ma, per il suo evidente rilievo e impatto sulla normativa nazionale, dovrebbe essere oggetto dell'esame delle competenti Commissioni del Senato, trattandosi di un elemento essenziale del pacchetto di proposte elaborato dalla Commissione europea;

osserva quindi che il rapporto della *task force*, composta da tutti i Ministri delle finanze dei Paesi membri dell'Unione europea, ha posto quale elemento essenziale per garantire una corretta gestione delle finanze pubbliche l'uso o la creazione di organi che forniscano analisi indipendenti delle previsioni di bilancio nazionale predisposte dal Governo;

ricordato al riguardo il dibattito svoltosi in occasione dell'approvazione della legge 31 dicembre 2009, n. 196, la Commissione richiama la necessità che si provveda, utilizzando l'autonomia regolamentare di ciascuna Camera, alla costruzione di una simile struttura, che rappresenterebbe un contributo essenziale del Parlamento alla credibilità dell'Italia nell'ambito della nuova *governance* economica europea.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensori: CASTRO e FONTANA)

16 novembre 2010

La Commissione, esaminati gli atti in oggetto,

considerato che essi costituiscono l'applicazione concreta di orientamenti che la Commissione europea aveva formulato nelle sue due comunicazioni di maggio e giugno 2010 intitolate rispettivamente «Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche» (COM (2010) 250) e «Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione – Gli strumenti per rafforzare la *governance* economica dell'UE» (COM (2010) 367);

che due delle cinque proposte legislative (COM (2010) 527 e 525) sono finalizzate alla creazione di una sorveglianza macroeconomica e prevedono rispettivamente misure di carattere preventivo e correttivo, mentre le rimanenti tre (COM (2010) 526, 522 e 524) intendono introdurre un'applicazione più rigorosa del Patto di stabilità e crescita, modificando in tal senso i due regolamenti relativi al braccio preventivo e al braccio correttivo e introducendo un nuovo sistema di sanzioni;

tenuto conto che il pacchetto di riforma della *governance* è completato da una sesta proposta legislativa, la proposta di direttiva del Consiglio europeo relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, che non è stata oggetto di trasmissione ai sensi del Protocollo n. 2 «Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità», allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), pur costituendo a tutti gli effetti parte integrante e imprescindibile del suddetto pacchetto;

considerato altresì che, nel mese di marzo 2010, su mandato del Consiglio europeo, ha avviato i suoi lavori una *task force*, presieduta dal Presidente del Consiglio europeo, Van Rompuy, e formata dai ventisette ministri finanziari dell'Unione europea, dai presidenti della Banca centrale europea e dell'Eurogruppo e dal Commissario europeo agli affari economici e monetari;

considerato che la relazione conclusiva della *task force* è stata approvata dal Consiglio europeo del 28 e 29 ottobre 2010, il quale ha altresì chiesto un approccio da «corsia preferenziale» per l'adozione delle propo-

ste legislative della Commissione europea entro l'estate del 2011 e ha auspicato l'istituzione di un «meccanismo permanente di gestione delle crisi per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo insieme», invitando il Presidente del Consiglio europeo ad avviare consultazioni con i membri del Consiglio europeo «su una modifica limitata del Trattato necessaria a tal fine»;

rilevato come le raccomandazioni della *task force* coincidano in diversi punti con le misure previste dal pacchetto sulla *governance*, ma, come rilevato nelle conclusioni del Consiglio europeo, «la relazione della *task force* non copre tutte le questioni trattate in queste proposte, e viceversa»;

tenuto conto infine che il Parlamento europeo, colegislatore a tutti gli effetti su quattro delle cinque proposte in esame, intende concluderne l'esame in Commissione entro il mese di aprile 2011, per procedere all'approvazione in prima lettura nel mese di giugno, e che sui contenuti del pacchetto sulla *governance* si è anticipatamente espresso in una risoluzione del 20 ottobre 2010, recante raccomandazioni alla Commissione sul miglioramento della *governance* economica e del quadro di stabilità dell'Unione, in particolare nell'area dell'euro,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

la base giuridica delle proposte sottoposte a procedura legislativa ordinaria (COM (2010) 524, 525, 526 e 527) è correttamente individuata nell'articolo 121, paragrafo 6, del TFUE, in base al quale Parlamento europeo e Consiglio adottano le modalità della procedura di sorveglianza multilaterale. La proposta modificativa del regolamento CE n.1467/97 (COM (2010) 522), relativa al braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita, ha come base giuridica l'articolo 126, paragrafo 14, secondo comma, del TFUE, in base al quale il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca centrale europea, adotta le opportune disposizioni sostitutive del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi. Su quest'ultima proposta, dunque, il Parlamento europeo dispone di un mero potere consultivo, come del resto sulla proposta di direttiva relativa ai requisiti di bilancio, presentata ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 14, terzo comma del TFUE, in base al quale il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione con il Parlamento europeo, precisa le modalità e le definizioni per l'applicazione delle disposizioni del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi;

per quanto attiene al principio di sussidiarietà, le proposte appaiono nel complesso conformi: come confermato in occasione della recente crisi economica e dei mercati finanziari, solo un rigoroso modello di *governance* europea, fondato sulla sorveglianza preventiva delle politiche economiche e sul rigoroso controllo del rispetto del Patto di stabilità e crescita da parte degli Stati membri può garantire una risposta forte ed ef-

ficace nel breve come nel medio e lungo periodo, in termini di equilibrio e capacità di reazione del sistema Europa;

va tuttavia rilevato come la Commissione europea abbia deciso di non trasmettere, per le relative valutazioni di sussidiarietà, la proposta di direttiva sui requisiti di bilancio degli Stati membri, basandosi sul fatto che, in base al dettato dell'articolo 126, paragrafo 14, terzo comma, essa non è oggetto di una procedura legislativa ordinaria o speciale, e va pertanto considerata a tutti gli effetti quale atto non legislativo. Si tratta di un'interpretazione letterale del dettato del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che appare quanto meno discutibile, non potendosi negare, in questo come in due casi precedenti nei quali la Commissione europea ha seguito la medesima linea interpretativa (la proposta sul diritto d'iniziativa dei cittadini europei e la proposta istitutiva del Servizio europeo di azione esterna), il carattere decisamente legislativo del provvedimento, come anche la sua forte incidenza sugli equilibri e sul riparto di poteri tra istituzioni europee e Stati membri;

per quanto attiene al principio di proporzionalità, la proposta appare nel complesso conforme, anche se la piena congruità tra le misure proposte e gli obiettivi da raggiungere potrà essere meglio valutata solo nel momento in cui verranno chiariti i criteri e le modalità sulla base dei quali la Commissione europea dovrebbe condurre la sua valutazione periodica dei rischi per singolo Stato membro, e le soglie entro le quali scatterebbe automaticamente la dichiarazione dell'esistenza di un disavanzo eccessivo o di una violazione del Patto di stabilità e crescita;

nel merito, pur nell'ambito di una valutazione complessivamente positiva del pacchetto, del quale si riconosce a pieno la necessità e si raccomanda la rapida adozione, si ritiene necessario sottolineare i seguenti elementi, che dovranno essere oggetto di ulteriore approfondimento durante l'esame legislativo:

– per quanto concerne la sorveglianza macroeconomica, appare necessario mantenere un margine di flessibilità nella valutazione delle politiche economiche e di bilancio adottate dagli Stati membri. L'adozione di parametri rigidi rischierebbe infatti di creare diseguaglianze e di produrre effetti opposti rispetto a quelli che le misure proposte intendono perseguire;

– con particolare riferimento ai criteri per valutare se la riduzione del debito pubblico da parte di uno Stato membro si possa considerare soddisfacente, appare opportuno un approccio globale, fondato su diversi fattori. Accanto a quello, senza dubbio fondamentale ed espressamente richiamato dalle conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2010, dell'impatto sul debito pubblico delle riforme dei sistemi previdenziali, ne andrebbero valutati diversi altri, primo fra tutti l'incidenza del debito privato, e della sua specifica struttura;

– il criterio del voto a maggioranza inversa, tra le novità più significative del pacchetto sulla *governance*, dovrebbe essere circoscritto, pena uno squilibrio tra il diritto di iniziativa della Commissione europea e la

permanenza del potere decisionale ultimo in capo al Consiglio. Si auspica pertanto che esso sia limitato alla sola parte dell'apparato sanzionatorio relativa all'imposizione di depositi fruttiferi e infruttiferi per gli Stati membri non «virtuosi», mantenendosi pertanto l'attuale sistema di voto (a maggioranza qualificata) per ogni sanzione successiva;

– pur riconoscendo, infine, la necessità di un sistema sanzionatorio particolarmente rapido ed efficace per i paesi della zona euro, appare opportuno prevederne una successiva estensione anche agli Stati membri non appartenenti all'eurozona, per i quali potrebbe essere opportuna l'adozione di un principio di condizionalità, nel senso di legare l'erogazione dei fondi UE al rispetto della disciplina di bilancio.