

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 138

RISOLUZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

(Relatore GUERRIERI PALEOTTI)

approvata nella seduta del 13 luglio 2016

SULLA

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO SULL'OPPORTUNITÀ DI SVILUPPARE UNA VALUTAZIONE EUROPEA DEL MERITO DI CREDITO PER IL DEBITO SOVRANO (COM (2015) 515 definitivo)

SULLA

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA SULLE TAPPE VERSO IL COMPLETAMENTO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA (COM (2015) 600 definitivo)

SULLA

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO SULL'ISTITUZIONE DI COMITATI NAZIONALI PER LA COMPETITIVITÀ NELLA ZONA EURO (COM (2015) 601 definitivo)

SULLA

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA «UNA TABELLA DI MARCIA VERSO UNA RAPPRESENTANZA ESTERNA PIÙ COERENTE DELLA ZONA EURO NEI CONSESSI INTERNAZIONALI» (COM (2015) 602 definitivo)

SULLA

PROPOSTA DI DECISIONE DEL CONSIGLIO CHE STABILISCE TALUNE MISURE VOLTE ALLA PROGRESSIVA INTRODUZIONE DI UNA RAPPRESENTANZA UNIFICATA DELLA ZONA EURO NEL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (COM (2015) 603 definitivo)

SULLA

DECISIONE DELLA COMMISSIONE CHE ISTITUISCE UN COMITATO CONSULTIVO INDIPENDENTE EUROPEO PER LE FINANZE PUBBLICHE (C (2015) 8000 definitivo)

E SULLA

DECISIONE DELLA COMMISSIONE CHE RITIRA LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE DI DECISIONE DEL CONSIGLIO IN MERITO ALLA RAPPRESENTANZA E ALL'ADOZIONE DI UNA POSIZIONE DELLA COMUNITÀ SUL PIANO INTERNAZIONALE NEL CONTESTO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA (C (2015) 8001 definitivo)

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

Comunicata alla Presidenza il 18 luglio 2016

La Commissione, esaminati gli atti comunitari in titolo,
premessi che:

il 21 ottobre 2015 la Commissione europea ha adottato le misure di attuazione della prima fase del processo di approfondimento dell'Unione economica e monetaria, così come delineata nel Rapporto dei Cinque Presidenti del 22 giugno 2015 e illustrata in dettaglio nella Comunicazione sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria« (COM (2015) 600);

nella prospettiva dell'Unione di bilancio, la Commissione europea ha approvato una decisione – immediatamente operativa – che istituisce un Comitato consultivo indipendente europeo per le finanze pubbliche (decisione (UE) 2015/1937 della Commissione del 21 ottobre 2015);

nella prospettiva dell'Unione economica, la Commissione europea ha presentato una raccomandazione del Consiglio sull'introduzione di comitati nazionali per la competitività nella zona euro (COM (2015) 601);

nella prospettiva dell'Unione politica, attraverso il rafforzamento del controllo democratico e della legittimità delle istituzioni, la Commissione europea ha adottato la tabella di marcia verso una rappresentanza esterna più coerente della zona euro nei consessi internazionali (COM (2015) 602) e la proposta di decisione sulla progressiva introduzione di una rappresentanza unificata della zona euro nel Fondo monetario internazionale (COM (2015) 603)

nell'ambito della prima fase del processo di approfondimento dell'Unione economica e monetaria, la Commissione europea ha adottato anche un pacchetto relativo all'Unione dei mercati di capitali, che rileva nella prospettiva dell'Unione finanziaria e include una Comunicazione («Piano d'azione per la creazione di un'Unione dei mercati di capitali, COM (2015) 468); due proposte di regolamento sulle cartolarizzazioni (COM (2015) 472) e sui requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento (COM (2015) 473); una proposta di regolamento per la creazione di un sistema europeo di garanzia dei depositi (COM (2015) 586);

le misure previste dagli atti in titolo non sono ancora operative, in quanto né i Comitati per la competitività né il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche sono stati ancora istituiti;

considerato che:

l'esito del *referendum* favorevole all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea spingerà verso un negoziato lungo e complesso per definire le modalità della separazione aprendo una fase del tutto nuova per l'Europa, densa di rischi e incertezze. Per una risposta all'altezza delle sfide esistenti è necessario che i paesi europei manifestino la loro determi-

nazione ad andare avanti nel processo di integrazione rilanciandone e rinnovandone motivazioni e contenuti;

insoddisfazione e malcontento sulle condizioni difficili dell'economia europea hanno indubbiamente contribuito, insieme a fattori domestici più contingenti, sull'esito del referendum nel Regno Unito. In particolare il fatto che dopo lunghi anni di stagnazione dell'area euro, la ripresa economica in corso presenti tuttora una dinamica troppo modesta sia per offrire risposte adeguate agli elevati costi economici e sociali prodotti dai lunghi anni di crisi sia per fronteggiare l'elevata disoccupazione che tuttora caratterizza l'area euro e, soprattutto, i Paesi europei della sponda sud;

la fase attuale continua a presentare criticità e problemi tali da non escludere la possibilità a medio termine di un prolungato ristagno dell'Unione monetaria, rischiando di rafforzare quel variegato insieme di movimenti e forze politiche che prospettano soluzioni antieuropee e nazionaliste, più o meno esasperate, tra cui continua a figurare in primo piano la proposta di un ritorno alle monete nazionali;

per innalzare la crescita effettiva e potenziale dei singoli Paesi europei e dell'area euro nel suo complesso alla attuale politica monetaria espansiva non convenzionale (*quantitative easing*) della BCE serve associare altre politiche e misure. Tra queste, le riforme strutturali, che molti Paesi stanno attuando, possono offrire un contributo molto importante sul piano del miglioramento delle condizioni di offerta potenziale delle economie. Si può e deve fare, tuttavia, certamente di più per accelerare e intensificare i processi di riforma in atto;

al riguardo, il coinvolgimento di esperti indipendenti attraverso i Comitati nazionali per la competitività può contribuire a sostenere le azioni di riforma degli Stati membri. Tali riforme strutturali, tuttavia, pur se fondamentali, possono generare effetti positivi solo a medio e lungo termine attraverso il possibile aumento dei tassi di interesse reale, mentre, a breve, il loro impatto sulla domanda e sulla crescita è pressoché nullo o addirittura negativo;

per salvaguardare l'implementazione e potenziare gli effetti positivi delle riforme strutturali è pertanto necessario varare politiche di sostegno alla domanda aggregata. Nell'area euro ciò non sta avvenendo – o si sta verificando solo in minima parte –, come confermano gli elevati *output gap* (ovvero le differenze tra il reddito potenziale e il reddito effettivo) tuttora presenti in molti Paesi europei;

per rafforzare la domanda aggregata andrebbero usate politiche fiscali espansive a livello dell'area euro nel suo complesso. Per generarle servono processi di aggiustamento più simmetrici tra Paesi rispetto a quanto finora avvenuto e una politica di bilancio che sia formulata tenendo conto degli spazi fiscali disponibili nei singoli Paesi. A questo fine, l'istituzione di un Comitato consultivo indipendente europeo per le finanze pubbliche può contribuire ad assicurare un più adeguato orientamento di politiche di bilancio per la zona euro nel suo complesso;

è altresì necessario un significativo approfondimento del processo di integrazione economica unitamente a una ulteriore centralizzazione dei processi decisionali a livello europeo. La priorità assoluta in questa direzione è oggi rappresentata dal completamento dell'Unione bancaria con i tre pilastri che la compongono (meccanismo di sorveglianza, di risoluzione delle crisi bancarie e di garanzia dei depositi unificata) dal momento che essa è sempre stata ritenuta un ingrediente fondamentale per il buon funzionamento dell'Eurozona;

nell'odierno contesto mondiale condizioni di crescita stabile assumono tutti i contorni di un «bene pubblico» derivante dal coordinamento e dalla cooperazione tra le maggiori aree e Paesi. Il rafforzamento della rappresentanza esterna dell'area euro può contribuire a rendere il suo ruolo nelle istituzioni finanziarie internazionali più attivo, coerente e incisivo anche ai fini della formulazione di nuove regole e meccanismi per la definizione di soluzioni cooperative;

si esprime in senso favorevole, con le seguenti osservazioni, delle quali auspica sia tenuto conto anche dalla Commissione europea nella preparazione del Libro bianco nel quale saranno delineate le tappe per il completamento dell'Unione economica e monetaria e dalle Commissioni Bilancio e Affari economici e monetari del Parlamento europeo nel Rapporto sulla capacità di bilancio della Zona euro:

l'azione dei Comitati nazionali per la competitività dovrebbe essere orientata, oltre che al monitoraggio degli andamenti dei cosiddetti «fattori di costo» (salari e prezzi), anche alle tendenze dei cosiddetti «fattori strutturali» della competitività, che si riassumono nell'andamento della produttività degli stessi Paesi. In effetti, un'economia competitiva è un sistema che riesce a registrare nel tempo una crescita elevata e sostenuta della sua produttività. Anche gli squilibri e le divergenze delle posizioni competitive dei Paesi all'interno dell'area euro possono essere ricondotte soprattutto agli andamenti differenziati delle produttività dei singoli Stati;

per affrontare efficacemente tali «gap di produttività» sono necessarie riforme nei singoli Paesi ovvero interventi di tipo strutturale per realizzare una forza lavoro più istruita e competente, infrastrutture materiali e immateriali più efficienti, contesti produttivi più favorevoli all'innovazione tecnologica e alle energie rinnovabili. I Comitati nazionali dovrebbero diventare i «guardiani della competitività strutturale» dei singoli Paesi, con la responsabilità di suggerire misure per garantire la crescita della produttività e analizzare sistematicamente l'impatto sulla competitività strutturale delle politiche adottate;

l'istituzione di un Comitato consultivo indipendente europeo per le finanze pubbliche deve contribuire ad assicurare la conduzione di efficaci politiche fiscali complessive, garantendo risultati in termini di saldi di bilancio a livello di sistema euro nel suo complesso – la cosiddetta «*fiscal stance*» dell'Eurozona. Al riguardo si ritiene che una efficace politica fiscale della zona euro – in funzione anticiclica e di rilancio della domanda aggregata – non possa essere assicurata dalla semplice somma o dall'indi-

retto coordinamento di politiche nazionali autonomamente formulate in base alle regole esistenti. Ciò è confermato dal fatto che le politiche fiscali, pur non avendo più segno restrittivo come negli anni 2011-2013, offrono tuttora un modesto contributo – rimasto neutrale o solo marginalmente positivo – alla crescita dell'area euro, dato il carattere tuttora fortemente nazionale delle politiche perseguite dai singoli Paesi europei;

più a medio termine è necessario ribadire per la politica fiscale della zona euro l'esigenza di passare da un sistema di decisioni nazionali ad un sistema comunitario attraverso la costruzione di una nuova capacità fiscale dell'Eurozona. Un percorso graduale e a tappe, ma la cui direzione di marcia e il cui sbocco finale dovrebbero essere chiaramente individuati fin da oggi, anche in direzione di una maggiore armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali. La ragione è che la politica fiscale non è gestibile da meccanismi composti solo di regole, più o meno automatiche, che i singoli Paesi sono tenuti a rispettare. Lo confermano la progressiva complessità e la scarsa trasparenza del sistema di regole fiscali esistenti e le crescenti difficoltà incontrate nel farle rispettare. D'altra, parte solo muovendo verso un'unione fiscale, in cui un Governo e un Parlamento europeo potranno contribuire a decidere su tasse e spese, l'Eurozona potrà sopravvivere in futuro;

unitamente alle politiche fiscali, un contributo importante alla crescita dell'area euro può venire dal rilancio degli investimenti, in quanto essi sono in grado di accrescere sia la domanda aggregata sia la capacità di offerta di lungo periodo dei diversi Paesi. Dal momento che gli investimenti privati continuano a essere ostacolati dall'incertezza tuttora che tuttora domina il quadro geo-economico internazionale, il varo di un consistente volume di investimenti pubblici potrebbe avere un forte e significativo impatto sulla crescita economica dell'area euro. Come dimostrano molte analisi, anche di Organizzazioni internazionali, tali investimenti potrebbero essere agevolmente finanziati nell'era dei tassi di interesse zero e potrebbero contribuire – nell'attuale fase di larghi margini di capacità produttiva inutilizzata – a ridurre il debito dei Paesi, generando reddito, produzione e occupazione aggiuntiva;

quanto alla domanda sul tipo di investimenti e su come rilazarli, va ricordato che l'Unione europea presenta debolezze diffuse in diversi settori chiave, segnatamente in materia di ricerca e sviluppo, di innovazione, di tecnologia dell'informazione e di comunicazione (TIC), di imprenditorialità, nonché di sviluppo di nuove competenze. Per risultare competitiva su un mercato mondiale sempre più aperto alla concorrenza, l'Unione europea deve innanzitutto incoraggiare investimenti in questi comparti che rappresentano gli elementi fondamentali dell'attuale processo di transizione. È necessario in particolare che l'industria europea acceleri tali scelte preparandosi meglio alle sfide del processo di aggiustamento globale. In secondo luogo è necessario completare il mercato interno europeo anche attraverso la creazione di uno spazio comune di ricerca e innovazione;

per risultare efficace a livello di area euro nel suo complesso un nuovo piano di investimenti pubblici – come dimostrato da molte analisi – dovrebbe prevedere lo stanziamento di risorse comprese tra i 500-800 miliardi di euro. Ben oltre la dimensione dell'attuale piano Juncker che, pur positivo, va considerato solo un importante primo passo nella giusta direzione. Quelle necessarie sono risorse ingenti che, tuttavia, è possibile reperire lungo più direzioni: modificando regolamentazioni finanziarie oggi vessatorie sugli investimenti a medio e lungo termine e che premiano la speculazione finanziaria; attuando politiche di ricomposizione dei bilanci pubblici dei singoli Paesi attraverso ristrutturazioni della spesa pubblica, ovvero riduzioni della spesa corrente e aumenti delle spese in conto capitale; utilizzando emissioni obbligazionarie del fondo salva Stati in modo da utilizzare proficuamente parte delle ingenti risorse a disposizione di questa organizzazione; l'introduzione della *golden rule* negli accordi europei sulle politiche di rigore, quali il *fiscal compact*;

sul piano del processo di integrazione economica serve completare l'unione bancaria da associare all'unione monetaria, dal momento che l'Unione monetaria non sarebbe in grado di sopravvivere – com'è ampiamente dimostrato – poggiando sulla sola gamba della moneta e della politica monetaria. Il completamento dell'Unione bancaria, e in particolare il rafforzamento del fondo di risoluzione comune e l'istituzione di un meccanismo comune europeo di assicurazione dei depositi, è un fattore essenziale per l'assorbimento degli effetti di *shock* finanziari. Non vi sono dubbi, in effetti, che con una Unione bancaria ferma oggi a metà del guado l'area euro rischierebbe di rimanere travolta dallo scoppio di una nuova, grave crisi finanziaria. Nell'attuale, fragile situazione in cui versano molte banche europee e in una fase in cui la *Federal Reserve* americana sta modificando la sua politica monetaria, il processo di completamento dell'integrazione bancaria in Europa non può essere più rinviato, e va completato al più presto;

la proposta presentata dalla Commissione circa il completamento dell'Unione bancaria, e in particolare l'istituzione di un meccanismo comune europeo di assicurazione dei depositi, rappresenta una proposta di compromesso, ma non è riuscita finora a vincere le resistenze dei Paesi creditori. Le richieste di tali paesi – in particolare della Germania – vanno in realtà in tutt'altra direzione, proponendo la riduzione dell'esposizione delle banche dei singoli Stati verso i rispettivi titoli sovrani prima di ogni passo ulteriore verso l'Unione bancaria. Come dire che la condivisione dei rischi deve essere preceduta dalla riduzione dei rischi stessi, una richiesta che è non solo tecnica ma anche politica. Ma è altrettanto evidente che in assenza di adeguati meccanismi di condivisione dei rischi bancari – che solo il completamento dell'Unione bancaria sarebbe in grado di assicurare – non si potrà arrivare ad attenuare quel perverso legame tra rischio sovrano e rischio bancario che è stato il vero motore della crisi dell'euro fin dalla sua iniziale esplosione e che rischia di lasciare indifesa la stessa zona euro di fronte al manifestarsi di future tempeste finanziarie;

è infine da promuovere un più attivo coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella *governance* della zona euro dal momento che ciò potrebbe accrescere la legittimazione istituzionale e democratica dell'intero sistema. Com'è noto, prima il Trattato di Lisbona ha previsto la «partecipazione attiva» dei Parlamenti nazionali per il «buon funzionamento dell'Unione» e, poi, nella legislazione della crisi (*Six pack*, *Two Pack*, *Fiscal compact*, Unione bancaria) sono aumentate le connessioni procedurali ed organiche tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, delineando così nell'ordinamento dell'Unione europea un sistema parlamentare composito, caratterizzato da strette interazioni e legami rafforzati tra le Assemblee legislative. È una cooperazione interparlamentare che può assumere dimensione sistemica e che va incentivata e sostenuta, in quanto potrebbe agire da contrappeso alla simultanea crescita, verificatasi a partire dalla crisi, del ruolo e del potere intergovernativi nella *governance* economica europea.