

OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento

(Estensore: LAI)

Roma, 1° agosto 2013

Osservazioni sugli atti comunitari:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Creazione di uno strumento di convergenza e competitività (COM(2013) 165) (Atto comunitario n. 2)

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Coordinamento ex ante delle grandi riforme di politica economica previste (COM(2013) 166) (Atto comunitario n. 3)

La 14^a Commissione permanente, esaminati gli atti in titolo,

considerato che essi si inseriscono tra le misure a breve, medio e lungo termine individuate nel piano della Commissione per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita (COM(2012) 777), noto anche come "Blueprint", per rafforzare la cooperazione e l'integrazione a livello finanziario e di bilancio, economico e politico, e confermate dalla tabella di marcia approvata dal Consiglio europeo del 13 e 14 dicembre 2012;

tenuto conto che tra le misure da adottare a breve termine figuravano gli "accordi contrattuali", associati a un meccanismo di solidarietà per le riforme strutturali nazionali a favore della competitività e della crescita la cui mancata attuazione avrebbe effetti di ricaduta su altri Stati membri, ma che dovrebbero essere intraprese da uno Stato membro in una situazione di particolare difficoltà;

tenuto conto altresì che il "Blueprint" si soffermava sul rafforzamento del coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica economica, introdotto dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria (cd. "*Fiscal Compact*") all'articolo 11, evidenziando come occorra "istituire una procedura per discutere *ex ante* di tutte le principali riforme della politica economica, attuando in parallelo la fase iniziale della costruzione di una capacità fiscale per l'UEM che consenta di fornire un sostegno finanziario mirato agli Stati membri con problemi di aggiustamento"; considerato che le misure ipotizzate dalle

Al Presidente
della 5^a Commissione permanente
S E D E

due comunicazioni in oggetto rappresentano, nella prospettiva della Commissione europea, un passaggio imprescindibile per rendere efficace tanto il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri quanto l'azione preventiva e correttiva degli squilibri macroeconomici, rafforzando così in modo sostanziale il cosiddetto "braccio preventivo" del Patto di stabilità e di crescita. Esse si collocano pertanto all'interno di quella strategia di rafforzamento della *governance* economica che ha conosciuto già tre tappe fondamentali nell'approvazione del cosiddetto *six-pack*, che ha introdotto, tra l'altro, la possibilità di infliggere sanzioni nelle prime fasi del processo di sorveglianza e una serie di requisiti minimi che i quadri di bilancio nazionali devono rispettare per conformarsi alle norme UE; nella ratifica del *Fiscal Compact*, in cui gli Stati membri della zona euro firmatari si sono impegnati a integrare direttamente i principi di base del Patto di stabilità e di crescita nell'ordinamento nazionale; nell'adozione del cosiddetto *two-pack*, che oltre a rafforzare le procedure di controllo e sorveglianza per gli Stati membri che hanno gravi problemi di stabilità finanziaria o che ricevono assistenza finanziaria, impone a tutti gli Stati membri della zona euro di presentare, prima dell'adozione in Parlamento, i loro progetti di bilancio per l'anno successivo alla Commissione e ai loro partner della zona euro, secondo un calendario comune;

considerato infine che le comunicazioni in oggetto costituiscono ulteriori contributi al dibattito sulle prossime tappe verso un'UEM autentica e approfondita attualmente in corso tra le principali parti interessate, in particolare il Parlamento europeo, gli Stati membri e i Parlamenti nazionali,

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

Per quanto concerne il coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica economica, si osserva non senza preoccupazione che i criteri di pertinenza in base ai quali dovrebbero essere scelte le riforme da coordinare, sono basati sul potenziale impatto delle riforme stesse sugli altri Stati membri e/o sulla zona euro e sull'intera UE. In base a quanto ipotizzato dalla stessa Commissione, potrebbero pertanto essere oggetto di coordinamento *ex ante* riforme attinenti alla competitività, all'occupazione, al funzionamento dei mercati di prodotti e servizi e delle industrie di rete, alla stabilità finanziaria e alla sostenibilità di bilancio. Alcune di queste sono aree di intervento che oggi costituiscono prerogative esclusive degli Stati membri, tuttavia nell'ottica di un'idea di Unione economica e politica sono passi essenziali verso la integrazione delle politiche che riguardano il rapporto tra i cittadini e le istituzioni nazionali ed europee.

Al riguardo, un'attenzione particolare dovrebbe essere posta alla politica fiscale, sinora di esclusiva competenza nazionale e che storicamente è sempre stata parte integrante della sovranità nazionale. Occorre, infatti, tenere conto che, per quanto concerne le riforme dei sistemi tributari, solo di recente la politica fiscale è diventata oggetto di un confronto europeo attraverso il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria. Un confronto che è necessario prosegua in maniera aperta, partecipata e trasparente verso una politica fiscale europea.

Il sistema di coordinamento *ex ante* immaginato dalla Commissione europea prevede la possibilità di una forte influenza delle istituzioni dell'Unione nelle riforme

che gli Stati membri intendono adottare. Gli Stati membri sono infatti tenuti a fornire alla Commissione una descrizione qualitativa dettagliata delle riforme stesse, comprendente un'identificazione dell'obiettivo o degli obiettivi economici previsti e l'indicazione della loro incidenza in termini di bilancio. Sulla base di tali informazioni, la Commissione dovrebbe valutare i piani ricevuti e adottare un parere in merito, da presentare al Consiglio e all'Eurogruppo, e il Consiglio potrebbe addirittura proporre modifiche del piano nazionale di riforma quando ciò sia giustificato dagli effetti previsti sugli altri Stati membri e sul funzionamento dell'UEM. In sostanza, il coordinamento *ex ante* si tradurrebbe in una procedura europea complessa che potrebbe culminare in un intervento diretto presso lo Stato membro interessato, al fine di ottenere modifiche anche significative nell'impianto della riforma in questione. Si tratta di processi ineludibili se si procede nella direzione di un'integrazione europea economica e politica, che però devono essere affiancati decisamente da un contemporaneo processo di cambiamento delle istituzioni democratiche europee.

Solo una forte legittimazione democratica degli organismi che avranno poteri di decisione e di intervento presso gli Stati interessati possono dare forza e credibilità alle riforme da fare per rendere l'Europa più competitiva e gli Stati membri attori di questo cambiamento.

Per quanto concerne invece lo strumento di convergenza e competitività, esso dovrebbe poggiare su due pilastri: gli accordi contrattuali, concernenti le misure chiave che uno Stato membro s'impegna ad attuare, secondo un calendario concordato, per applicare le raccomandazioni specifiche per Paese formulate nell'ambito del Semestre europeo, e un sostegno finanziario, previsto nell'accordo contrattuale, per l'attuazione delle riforme.

Il sistema degli accordi contrattuali che "si baserebbe sul vigente quadro di sorveglianza UE, vale a dire la procedura per la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, fissata dal regolamento (UE) n. 1176/2011", con un sostegno finanziario per l'attuazione delle riforme, è un'iniziativa condivisibile se vengono tenute nella dovuta considerazione ulteriori specificazioni e il superamento di alcune perplessità:

- va rafforzata la funzione della Commissione europea rispetto al livello intergovernativo, anche come elemento di garanzia nei confronti dei Paesi sottoscrittori di accordi, in particolare di quelli in difficoltà.
- va meglio chiarito e definito lo *status* giuridico dei suddetti accordi contrattuali.
- va garantito, nelle more di una ulteriore condivisa integrazione politica europea con processi democratici diretti, il preliminare coinvolgimento del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nella definizione di tali contratti, insieme alla Commissione europea, onde assicurare la legittimità democratica dell'intervento.
- va certamente escluso il rischio del cosiddetto "azzardo morale", poiché la sensazione che le riforme sarebbero ricompensate solo se necessarie da molto tempo, potrebbe far sì che le riforme stesse vengano ritardate fino al momento in cui diventino ammissibili al sostegno finanziario, con un effetto globale

opposto rispetto a quello che lo strumento di convergenza e competitività dovrebbe stimolare.

Va invece definito con certezza il fatto che tali accordi contrattuali e il relativo sistema di sostegno richiedono un fondo distinto, anche sostenuto da un apposito strumento fiscale dedicato a livello europeo.

Si auspica, infine, che tali strumenti possano essere usati come mezzi di coordinamento economico tali da garantire una maggiore simmetria nelle politiche e negli oneri di aggiustamento, come nel caso di Paesi in *deficit* e Paesi in *surplus* ovvero tra Paesi debitori e creditori. In effetti, le forti asimmetrie manifestatesi sinora nel coordinamento economico hanno prodotto, anche se finalizzate ad obiettivi di rigore nella spesa pubblica, politiche di stampo recessivo.

Per tutte queste considerazioni, si auspica che le proposte contenute nelle due comunicazioni della Commissione europea siano oggetto di ulteriori approfondimenti e modifiche, e si traducano in atti concreti da sottoporre ad una valutazione preventiva.

Bachisio Silvio Lai