

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: GUERRIERI PALEOTTI)

Roma, 16 aprile 2014

Parere sul documento:

(Doc. LVII, n. 2) Documento di economia e finanza 2014 e connessi allegati

La 14^a Commissione permanente, esaminato il documento in titolo, considerato che esso si inquadra nell'ambito del cosiddetto semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche, strumento operativo dell'Unione mediante il quale si adotta un approccio integrato alla sorveglianza economica degli Stati membri, con la finalità di rafforzare gli strumenti di coordinamento e di valutazione delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, e che esso contiene, a tal fine, il Programma di stabilità e convergenza (elaborato nell'ambito del Patto di stabilità e crescita) e il Programma nazionale di riforma (elaborato nell'ambito della nuova Strategia per la crescita e l'occupazione UE 2020) che il Governo deve presentare al Consiglio e alla Commissione europea non più tardi del 30 aprile di ciascun anno,

formula, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

- Il DEF in esame sottolinea come le prospettive di ripresa dell'economia italiana dipendano dall'evoluzione dello scenario economico europeo e dal graduale superamento dei fattori negativi che hanno penalizzato finora l'andamento del mercato e della domanda interni. L'Italia ha realizzato negli ultimi anni un poderoso e sotto molti aspetti positivo processo di aggiustamento dei conti pubblici mettendo in atto ben tre manovre correttive da 81,3 miliardi. Un risanamento costoso, che ha determinato l'impennata della nostra pressione fiscale e una prima forte correzione della spesa primaria corrente (al netto degli interessi). Grazie all'aggiustamento realizzato, l'Italia è uscita dalla procedura europea di *deficit* eccessivo. Il riposizionamento italiano ha prodotto i maggiori costi per l'economia reale con una recessione del sistema produttivo e un aumento della disoccupazione di portata così intensa e prolungata come non si era mai verificato da decenni. A questo ha dato un contributo determinante in negativo anche il contesto europeo, prostrato oltremodo da ben due recessioni negli ultimi cinque anni che sono state determinate in primo luogo da politiche inadeguate perché eccessivamente restrittive.

Di qui l'esigenza, ora, di una nuova fase, con la necessità di ridefinire gli obiettivi della funzione di politica economica dell'Europa in chiave di rilancio della crescita e lotta alla disoccupazione, pur nel rispetto del rigore e dei vincoli di bilancio da parte dei singoli Stati membri. La ripresa dell'economia italiana unitamente alle politiche di rilancio e di riforme da attuare a livello domestico dipenderà fortemente dall'evoluzione in positivo del quadro economico europeo. Alla luce di tutto ciò, si invita – nell'ambito delle procedure europee – a promuovere una riconsiderazione complessiva delle politiche adottate in Europa.

In tale complessiva riconsiderazione, dovrebbero essere tenute in considerazione anche le due risoluzioni del Parlamento europeo del 13 marzo 2014, la prima concernente l'indagine sul ruolo e le attività della *troika* (BCE, Commissione e FMI) relativamente ai Paesi dell'area dell'euro oggetto di programmi e la seconda concernente gli aspetti occupazionali e sociali di tale ruolo e attività.

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

- L'utilizzo degli spazi di flessibilità esistenti nel Patto di stabilità e crescita al fine di rilanciare gli investimenti pubblici produttivi è subordinato – in base all'interpretazione delle norme effettuata dal Commissario agli affari economici e monetari nella sua lettera del 3 luglio 2013 – a una triplice condizione: che la crescita economica dello Stato membro rimanga negativa o ben al di sotto del suo potenziale; che la deviazione dall'obiettivo di medio termine concordato nell'ambito del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita non determini il superamento della soglia del 3% del PIL e la regola del debito sia rispettata; che la deviazione sia collegata al cofinanziamento nazionale di progetti cofinanziati dall'Unione all'interno dei fondi strutturali, le reti TEN e la *Connecting Europe Facility*. Le stringenti regole summenzionate e le altre contenute nella citata lettera del 3 luglio 2013 appaiono eccessivamente restrittive e, in un'ottica di ridefinizione delle politiche a supporto della crescita economica dell'intera Unione, potrebbero essere rivisitate in modo tale che l'utilizzo delle risorse impegnate a titolo di cofinanziamento nazionale non sia considerato ai fini del computo della deviazione dall'obiettivo di medio termine.

- A tale riguardo, non si può in ogni caso non evidenziare che il recente esame della bozza di Accordo di partenariato per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei per il periodo di programmazione 2014-2020 (Atto del Governo n. 86) abbia fatto emergere una serie di rilevanti criticità nella capacità amministrativa del nostro Paese di gestione dei fondi strutturali, storicamente fonte di debolezza del sistema italiano. L'Agenzia per la coesione dovrebbe colmare, almeno in parte, le suddette debolezze. Una più rigorosa formulazione dell'Accordo, rispettosa delle regole previste in sede europea, consentirebbe all'Italia di avere maggiore forza contrattuale per chiedere la clausola di flessibilità sugli investimenti pubblici produttivi, associata come detto anche ai fondi della programmazione 2014-2020.

In tale prospettiva, si ritiene importante adottare una legge organica che agevoli il percorso amministrativo summenzionato, disciplinando la procedura interna e i soggetti coinvolti, con le relative responsabilità, di tutto il processo di utilizzazione delle risorse dei fondi strutturali e degli altri fondi dell'Unione europea. Un unico testo sarebbe maggiormente comprensibile da parte di tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella gestione dei fondi europei.

- Sempre nella prospettiva di misure che consentano di spostare l'accento sulle politiche di sostegno alla ripresa economica, andrebbe completato il pagamento dei debiti commerciali scaduti delle pubbliche amministrazioni, in piena coerenza con quanto affermato dai Commissari Tajani e Rehn nella loro dichiarazione congiunta del 18 marzo 2013, in cui veniva chiarito che il Patto di stabilità e crescita permette di prendere in considerazione fattori significativi in sede di valutazione della conformità del bilancio di uno Stato membro con i criteri di *deficit* e debito del Patto stesso. “In tale ambito, la liquidazione di debiti commerciali potrebbe rientrare tra i fattori attenuanti”.

- In riferimento alla richiesta di autorizzazione alle Camere di cui all'articolo 6, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio), prevista in caso di scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico, appare necessario acquisire il parere della Commissione europea, richiesto come condizione dallo stesso articolo. Inoltre, la votazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera sembra assumere un carattere pregiudiziale rispetto al procedimento di esame del Documento di Economia e Finanza di cui all'articolo 125-*bis* del Regolamento.

- Si ritiene urgente la costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio (*Fiscal Council*), che nella sua composizione dovrà assicurare una piena autonomia e indipendenza

«nei confronti delle autorità di bilancio» degli Stati membri, dal momento che avrà il compito di elaborare previsioni macroeconomiche «imparziali e realistiche», da utilizzare per l'intera procedura di bilancio. L'obbligo di istituire tale ente discende – oltre che dall'articolo 5, comma 1, lett. *f*), della legge costituzionale n. 1 del 2012 (sull'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione) e dalla relativa legge di attuazione n. 243 del 2012, che lo ha denominato "Ufficio parlamentare di bilancio" (articolo 16) – direttamente dall'articolo 17, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 473/2013 (rientrante nel c.d. *two-pack*), che ne fissava il termine di istituzione entro il 31 ottobre 2013. La finalità dell'obbligo di istituire questi enti negli Stati membri dell'Area euro è resa particolarmente vivida dal considerando n. 10 del citato regolamento (UE) n. 473/2013, secondo cui «previsioni macroeconomiche e di bilancio tendenziose e inattendibili possono compromettere notevolmente l'efficacia della programmazione finanziaria e, di conseguenza, minare l'impegno finalizzato alla disciplina di bilancio».

- Una valutazione delle politiche e degli interventi da adottare nell'ambito delle decisioni che si devono assumere sul piano interno e sul piano europeo non può infine prescindere dal ruolo della Banca centrale europea nella determinazione dei fenomeni in atto. Le operazioni non convenzionali poste in essere negli ultimi anni (*Securities Market Programme* - SMP, per quanto riguarda i Paesi periferici dell'area euro, tra cui l'Italia, le *Long Term Refinancing Operations* - LTROs, con cui le banche europee sono state fornite di liquidità a basso costo, e, da ultimo, le cosiddette *Outright Monetary Transactions* - OMT, peraltro mai utilizzate e ora contestate dalla Corte costituzionale tedesca con rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) hanno permesso agli Stati membri di fronteggiare gli attacchi speculativi alla moneta unica, controbilanciando il cosiddetto rischio di denominazione.

Tuttavia, le immissioni di liquidità dovute alle politiche monetarie non convenzionali poste in essere dalla *Federal Reserve* statunitense e dalla Banca centrale del Giappone hanno finito per determinare un significativo apprezzamento della moneta unica che oltre a contribuire a ingenerare pericoli di deflazione rischia di indebolire gli importanti sforzi di risanamento posti in essere nella gran parte dei Paesi europei, soprattutto dell'area del Sud.

Ulteriori politiche di consolidamento fiscale richieste agli Stati membri dell'Unione e attuate dagli stessi non potranno conseguentemente essere avulse dal contesto europeo e internazionale in cui le diverse banche centrali effettuano le loro operazioni (indipendenti) di politica monetaria, ma che hanno inevitabili riflessi nella vita economica degli Stati, delle imprese e, in ultima analisi, dei cittadini.

Al riguardo, invero, i dati Eurostat certificano che, nei Paesi dell'area euro, nel mese di marzo 2014 l'inflazione rispetto al marzo dell'anno precedente è cresciuta solo dello 0,5%, a fronte di una soglia di inflazione ritenuta ottimale al di sotto, ma vicina, al 2%. In tale prospettiva, va apprezzato quanto contenuto nel Bollettino mensile di aprile 2014 della Banca centrale europea circa l'impegno unanime del Consiglio dei Governatori a ricorrere, nell'ambito del proprio mandato, anche a strumenti di politica monetaria non convenzionali nel caso dovessero perdurare i rischi di un periodo troppo prolungato di bassa inflazione.

Paolo Guerrieri Paleotti