

Roma, 10 luglio 2018

***Intervento del Ministro Paolo Savona  
alle Commissioni riunite Camera e Senato***

**Parte I**

Il 5 luglio 2018 si è tenuta la prima riunione del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei che ha discusso le linee di azione strategica della nostra partecipazione alle iniziative dell'Unione Europea e mi ha autorizzato ad esporre a questo consesso. Le proposte che il Governo è chiamato a discutere entro la fine del 2018, pur presentandosi come un'apertura al miglioramento dell'architettura istituzionale e della politica europee, di fatto rafforzano l'attuale assetto volto a garantire stabilità monetaria, finanziaria e fiscale. La stabilità viene considerata presupposto della crescita del reddito e dell'occupazione e non il risultato di un'azione congiunta sui questi due obiettivi. L'orientamento generale è che la crescita vada affidata alle "riforme" da condurre a livello nazionale, in sostanza alla politica dell'offerta, senza venire accompagnate dagli interventi indispensabili sulla domanda aggregata. Le condizioni prevalenti sociali e geopolitiche, nonché la teoria economica e l'esperienza pratica insegnano che da questa impostazione non proviene né un governo degli andamenti ciclici, né una correzione dei difetti strutturali.

Vi è quindi la necessità di decisioni che permettano una stretta connessione tra l'architettura istituzionale e le politiche di stabilità e di crescita se si vuole che il mercato comune e l'euro sopravvivano sul piano del consenso politico che trae alimento nella crescita del benessere economico e sociale dei paesi membri.

Tre esempi di questa necessità di collegare istituzioni e politiche valgono a validare le proposte qui avanzate.

Se alla Banca Centrale Europea non vengono affidati compiti pieni sul cambio, ogni azione esterna all'Eurozona che tocchi il dollaro Usa (ma anche, sia pure in minore misura, altre importanti valute) si riflette sull'euro, senza che l'UE abbia gli strumenti per condurre un'azione diretta di contrasto. Quando anni addietro il mercato valutario internazionale mostrò sfiducia sulla solidità del dollaro Usa, il cambio euro/dollaro balzò in alto danneggiando le esportazioni europee sensibili al prezzo, incluse ovviamente quelle italiane. Poiché uno dei motori dello sviluppo europeo sono le esportazioni, l'assenza di pieni poteri della BCE sul cambio causa una situazione in cui la crescita dell'economia dell'eurozona risulta influenzata, se non proprio determinata, da scelte o da vicende che accadono fuori dall'Euroarea.

Inoltre, se alla BCE non viene consentito un pieno e autonomo esercizio della funzione di svolgere le funzioni di lender of last resort, indispensabile per una banca centrale, i mercati monetari e finanziari dell'eurozona, in particolare i debiti sovrani, restano esposti ad attacchi speculativi di diversa origine senza che essa possa agire in contrasto. Una tale lacuna si riflette sugli spread dei tassi dell'interesse interni all'eurozona creando disturbi anche gravi alla stabilità finanziaria e fiscale che si trasmettono inevitabilmente alla crescita reale. Se questi attacchi sono alimentati da squilibri strutturali di singole aree, non esistono adeguati meccanismi che li risolvano con decisioni comuni di politica economica.

Infine, se non si prevede una politica della domanda aggregata insieme a quella dell'offerta (le riforme), il mercato comune non è in condizione di uscire dai dualismi interni (divari di produttività) e di fronteggiare gli shock esterni, come dimostrano soluzioni ed esperienze di politica economica affermatesi nel corso del secolo precedente dopo la Grande Crisi del 1929-33 e la Grande Recessione del 2008-2017. In attuazione di questa politica, lo strumento suggerito dalla teoria e storicamente affermatosi è quello degli investimenti che, contrariamente alle spese correnti, hanno la caratteristica dell'una tantum e della facile revocabilità di fronte ad accensioni inflazionistiche da domanda.

Il riconoscimento di questa esigenza politica e strumentale è già stato riconosciuto nell'UE sia con l'Accordo di Lisbona del 2000 per la creazione di una knowledge-based society, dove gli investimenti in innovazioni tecnologiche vennero considerati la variabile cruciale, sia all'atto della nomina della Commissione Juncker il cui programma prevedeva l'attuazione di un piano di investimenti infrastrutturali. Questa politica si è scontrata con l'assenza di mezzi finanziari autonomi dell'UE, ma soprattutto con il rifiuto di conciliare le riforme richieste (la politica dell'offerta) e l'indispensabile politica di stimolo della crescita del reddito e dell'occupazione (la politica della domanda), finendo con il far dominare la seconda dalla prima.

Le dichiarazioni rese ai massimi livelli che l'Italia non intende uscire dall'euro e rispettare gli impegni fiscali hanno rasserenato il mercato, ma lo spread non scende perché il nostro debito pubblico resta esposto ad attacchi speculativi. È pur vero che lo spread resta elevato perché gli operatori attendono di conoscere come il Governo intenda realizzare i provvedimenti promessi all'elettorato dai due partiti che hanno dato vita alla coalizione (soprattutto salario di cittadinanza, flat tax e revisione legge Fornero). La preoccupazione del mercato è che la spesa relativa causi un aumento del disavanzo di bilancio e del rapporto tra debito pubblico e PIL (DP/PIL) usati come indicatori di solvibilità. Giusto o sbagliato che sia, la politica del Governo ne deve tenere conto.

La soluzione di politica economica individuata dal Governo è la seguente. Rilanciare gli investimenti in misura tale da avere una crescita del PIL che consenta di diminuire il rapporto DP/PIL, sincronizzando il ritmo di spesa corrente necessaria per attuare i provvedimenti indicati al ritmo con cui cresce il connesso gettito fiscale. Tecnicamente è possibile, se Governo e Parlamento non mostrano fretta di procedere dal lato della spesa corrente prima che gli investimenti manifestino gli effetti attesi. Il problema non è quindi se attuare o meno le promesse, ma quali siano i modi – e tra questi, i tempi – in cui verranno attuati.

È pur vero che, al di là di un effetto positivo d'annuncio, una spesa per investimenti manifesta in pieno i suoi effetti sul PIL entro un lasso di tempo, riflettendosi in un maggiore deficit di bilancio pubblico. Molto dipende dalla dimensione del moltiplicatore nei settori in cui si vogliono indirizzare gli investimenti per rimuovere le strozzature allo sviluppo. Nel clima che si è determinato sul mercato, occorre governare questo scostamento, il cui fondamento logico e pratico è l'esistenza di un risparmio interno inutilizzato, come testimonia il saldo attivo di parte corrente della nostra bilancia estera. Ovviamente la spesa deve avere caratteristiche dimensionali e temporali precise e presuppone il varo di riforme normative per attivare in pratica le gare di appalto per gli investimenti pubblici e per snellire operativamente quelli privati. Su questo aspetto del problema il Governo sta già operando.

In assenza di pieni poteri di contrasto tempestivo ed efficace da parte della BCE, per evitare che il solo annuncio della spesa si possa riflettere sullo spread BTP-Bund, l'ideale sarebbe che fosse l'UE a chiedere di fare la politica indicata, delimitata nei tempi e nelle dimensioni, che non equivarrebbe alla consueta richiesta di "flessibilità" di bilancio, perché "consueta" non sarebbe. L'UE avrebbe interesse a farlo se si intende riproporre come un'alleanza tra Stati favorevole al progresso economico e sociale, e non solo a un accordo per la stabilità monetaria e finanziaria da imporre ai paesi in difficoltà, che non genera sufficiente crescita.

Chiariti i termini di breve andare, per rendere, come promesso dal programma di Governo, l'Europa diversa, più forte e più equa, le tappe da intraprendere riguardano i modi in cui si raccorda l'architettura istituzionale europea con la necessità di raggiungere gli obiettivi di crescita e di stabilità sui quali i Trattati europei si pronunciano in modo esplicito (si veda, ultimo, l'art. 3 del Trattato di Lisbona del 2007).

L'ideale è muovere verso l'unione politica, dove i cittadini europei hanno pari diritti e doveri. Questa era la finalità perseguita dai Padri Fondatori della Comunità Europea e ribadita negli accordi che si sono susseguiti: costruire una casa comune.

Affinché questo obiettivo non continui ad allontanarsi, è urgente la creazione di una scuola di istruzione e di formazione europea di ogni ordine e grado che, insieme a un comune insegnamento, lasci spazio alle diversità culturali nazionali, un valore da proteggere. Con la Scuola comune europea si statuirebbe su basi omogenee la libera circolazione delle idee insieme a quella delle persone e dei capitali.

Occorre, inoltre, attribuire alla Banca Centrale Europea uno Statuto simile a quello delle principali banche centrali del mondo, dove gli obiettivi di stabilità e di crescita si integrino, e gli strumenti siano i più ampi possibili suggeriti dalla dottrina e sperimentati in pratica; e possano essere esercitati in piena autonomia.

Già questi indispensabili provvedimenti renderebbero l'Europa, oltre che più forte, anche più equa, ma il raggiungimento di questo obiettivo richiederebbe l'attuazione di una politica europea degli investimenti che abbia il duplice scopo di innalzare l'attuale insoddisfacente saggio di crescita reale e di avviare la rimozione dei dualismi di produttività esistenti che minano lo sviluppo socio-economico e la stessa efficacia della politica monetaria comune. Per raggiungere questo risultato occorre uscire dai vincoli finanziari del bilancio europeo che non generano spinte autopropulsive e ricorrere a meccanismi capaci di imprimere una spinta esogena alla domanda, ricorrendo ai finanziamenti della Banca Europea degli Investimenti come esplicitamente previsto dagli accordi di Maastricht; o ricorrere a forme analoghe, come la concessione di garanzie, già favorevolmente sperimentate dalle principali agenzie finanziarie pubbliche internazionali.

Nel corso della riunione del CIAE sono stati approfonditi anche altri specifici temi oggetto dell'impegno europeo che verranno approfonditi nel corso dei prossimi incontri, molti dei quali riguardano le raccomandazioni che la maggioranza parlamentare ha indirizzato al Governo nel corso delle assemblee del 27 giugno. Questi approfondimenti potranno beneficiare dell'avvio operativo del Comitato Tecnico di Valutazione composto dai rappresentanti dei Ministeri competenti, anch'esso previsto dalla L. 234/2012 che regola il CIAE, la cui costituzione è in corso presso il Dipartimento.

## **Parte II**

Venendo agli specifici profili relativi all'oggetto dell'attività ministeriale per i prossimi mesi, desidero concentrare l'attenzione su talune questioni rilevanti.

Un primo punto concerne il **mercato interno**, che va integralmente realizzato nei suoi contenuti competitivi, ma che richiede una politica della domanda che rafforzi l'efficacia della politica dell'offerta.

Come ho già evidenziato è il principale strumento per garantire benessere e crescita in Europa.

Parteciperemo alle ultime fasi negoziali in Consiglio competitività sulle Strategie per il digitale e per il mercato unico beni e servizi, secondo le linee direttrici di rispetto del principio di sussidiarietà e a garanzia del *level playing field* nel mercato interno e nella competizione internazionale.

Altro profilo di rilievo è costituito dal negoziato sulle proposte per il **Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027**, che costituisce la priorità legislativa europea per il prossimo anno.

La struttura generale del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) proposto richiede una particolare attenzione. La Commissione avrebbe potuto essere più coraggiosa dal punto di vista dell'importo complessivo, le proposte costituiscono un punto di partenza per la discussione.

Riteniamo che l'attenzione prestata alle nuove priorità sia meritata, ma avrebbe richiesto risorse addizionali e non lo spostamento della coperta corta da un settore prioritario all'altro; ci riferiamo in particolare all'agricoltura. La migrazione e il controllo delle frontiere, così come la difesa e la sicurezza, sono tutte questioni che richiedono un maggiore coinvolgimento e sostegno finanziario da parte dell'UE.

Appreziamo la rinnovata attenzione alla **competitività dell'UE**, con programmi dedicati alla ricerca e all'innovazione, alla connettività, al settore digitale e in particolare al capitale umano, che rimane la risorsa più preziosa dell'Unione europea.

Riteniamo che la **PAC e la politica di coesione** siano ancora importanti per la stabilità economica e sociale dell'Unione.

Per quanto riguarda la **nuova architettura dell'azione esterna**, comprendiamo la necessità di semplificazione, ma la trasformazione del vecchio meccanismo comporta una visione di politica estera dell'Europa.

Lo stesso vale per la **dimensione esterna della migrazione**. Gli strumenti della rubrica 4 ("Migrazione e gestione delle frontiere") saranno integrati da un quadro di cooperazione volontaria negoziata con i paesi di origine e di transito, al fine di affrontare le cause profonde delle migrazioni.

In un lasso di tempo più breve del solito siamo chiamati a trovare un equilibrio accettabile tra interessi contrastanti, nuove sfide da affrontare e vecchi problemi

ancora irrisolti. E' in gioco la credibilità del progetto comunitario nel suo complesso.

Per quanto riguarda **legge di delegazione europea**, essa conferisce al Governo le deleghe per il recepimento delle direttive pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea successivamente all'approvazione in prima lettura del disegno di legge di delegazione europea riferito all'anno antecedente (ora legge 25 ottobre 2017, n. 163 - legge di delegazione europea 2016-2017) e che, in considerazione del termine di recepimento, non sono state inserite in altri strumenti di attuazione.

Allo stato, la bozza del provvedimento si compone di 26 articoli e conferisce delega al Governo per:

- l'attuazione di 22 direttive;
- l'adeguamento dell'ordinamento interno alle disposizioni di 1 decisione europea;
- l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni di 12 regolamenti.

Per quanto riguarda l'attività ordinaria del Ministero sono attualmente sotto esame 59 procedure di infrazione a carico del nostro Paese, di cui 51 per violazione del diritto dell'Unione europea e 8 per mancato recepimento di direttive.

L'obiettivo di riduzione e di prevenzione delle procedure di infrazione va perseguito e potenziato, soprattutto per le condanne all'Italia che comportano il pagamento di ingenti sanzioni. Uno dei primi provvedimenti del Presidente del Consiglio è, quindi, stata la conferma ed il rafforzamento della Struttura di missione dedicata a questo tipo di attività

La politica del Governo in materia di **aiuti di Stato** proseguirà nell'ottica di un costante dialogo con la Commissione, compito che è stato affidato al Dipartimento quale struttura di coordinamento di tutte le amministrazioni.

Per quanto riguarda le **frodi comunitarie** continua l'azione efficace del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE – che opera presso il Dipartimento per le politiche europee – finalizzata, da un lato, ad implementare al massimo la fase della prevenzione dei fenomeni di cattivo o illecito utilizzo dei fondi UE (che ha consentito, anche nel 2017, di registrare un *trend* in diminuzione del 15%) e, dall'altro, alla chiusura dei più risalenti casi di irregolarità/frode (attività che, nel periodo 2014 – 2017, ha consentito la chiusura di 244 *dossier*, evitando che la Commissione europea addebitasse all'Italia una somma pari ad oltre 58,5 milioni di euro).