

**Comunicazione della Commissione «Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita - Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività»
(COM(2013)165 def.)**

**DOCUMENTO FINALE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
(Doc. XVIII, n. 5)**

La V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati,

esaminata la comunicazione della Commissione europea del 20 marzo 2013 «Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita - Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività» (COM(2013)165 def);

vista la tabella di marcia per la realizzazione di un'autentica Unione economica e monetaria (UEM), approvata dal Consiglio europeo di dicembre 2012;

considerati gli importanti elementi di valutazione e di approfondimento acquisiti nel corso delle audizioni del Vice Ministro dell'Economia, del Vice Presidente della Commissione europea e Commissario per gli affari economici e finanziari, del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia e dei membri del Parlamento europeo;

considerato che:

- appare pienamente condivisibile l'obiettivo, che la Commissione europea si prefigge, di affinare e consolidare ulteriormente le regole e gli strumenti a disposizione per la definizione di un assetto della *governance* economica dell'UE che consenta di prevenire e gestire le situazioni di crisi suscettibili di determinare instabilità sul piano finanziario e di bilancio e, più in generale, sugli andamenti macroeconomici;
- il perseguimento del predetto obiettivo non può realizzarsi se non attraverso il rafforzamento della coerenza complessiva delle politiche macroeconomiche, finanziarie e di bilancio, in primo luogo, nell'ambito dell'area euro e, più in generale, all'interno dell'UE per gli effetti di *spillover* che l'instabilità di un singolo Paese può produrre sui partner;
- in questo quadro diventa essenziale la disponibilità di strumenti di intervento diretti a supportare l'azione degli Stati membri che, versando in situazioni di particolare difficoltà sul piano economico e finanziario, dispongono di più limitati margini di intervento per porre in atto riforme volte ad accrescere la competitività e l'occupazione e a contrastare gli effetti sociali della crisi economica;

- la gravità della crisi economico-finanziaria che ha investito l'UE e in particolare molte delle economie dell'area euro impone l'adozione di risposte adeguate che, al di là dell'obiettivo contingente del superamento della fase recessiva del ciclo economico, implicano necessariamente ulteriori progressi sul terreno della condivisione di sovranità e della solidarietà tra gli Stati membri;

- il rafforzamento dell'UEM risulterà tanto più efficace quanto più sarà realizzato all'interno del quadro istituzionale e giuridico dell'UE; per questo motivo, per il futuro è auspicabile che non si faccia ricorso, come è recentemente avvenuto, anche per la necessità di adottare in tempi molto brevi soluzioni urgenti, alla stipula di trattati internazionali quali il Fiscal Compact o il Trattato istitutivo del meccanismo europeo di stabilità, che possono determinare disallineamenti e incoerenze rispetto all'ordinamento dell'Unione;

- nella stessa prospettiva, occorre lavorare per realizzare una vera e propria capacità fiscale autonoma (*fiscal capacity*) dell'UEM, che potrebbe assumere la forma di un meccanismo di mutua assicurazione tra i Paesi dell'eurozona per affrontare gli *shock* economici, agendo in funzione complementare al meccanismo europeo di stabilizzazione (ESM);

- in ogni caso, gli ulteriori progressi per rafforzare la *governance* economica dovranno essere realizzati con modalità in grado di garantire la massima legittimità e la possibilità di controllo democratico sulle decisioni assunte e le procedure adottate a livello europeo;

- in proposito, nella risoluzione approvata il 23 maggio scorso, il Parlamento europeo ha ribadito che la *governance* nell'UE non deve violare le prerogative del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, e che la previsione di accordi bilaterali tra l'UE e gli Stati membri, appare suscettibile di ledere il principio dell'ordinamento giuridico unico europeo;

- il sostegno dello strumento di convergenza non dovrebbe limitarsi a riforme volte a rilanciare la produttività, completare le liberalizzazioni e semplificazioni, peraltro già oggetto delle raccomandazioni relative ai singoli Paesi nell'ambito del Semestre europeo, ma dovrebbe includere anche misure per sostenere l'occupazione e porre rimedio agli effetti sociali più onerosi della crisi economica;

- nel corso delle audizioni hanno trovato ampio riscontro alcuni dei profili di criticità evidenziati nella fase di istruttoria sulle comunicazioni (COM(2013)165 def.) e (COM(2013)166 def.), e che richiedono di essere attentamente valutati nel prosieguo dell'iter della proposta in oggetto presso le istituzioni europee;

rilevata l'esigenza che il presente documento finale sia trasmesso al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico;

esprime una valutazione positiva con le seguenti condizioni:

- a) occorre fare in modo che i Parlamenti nazionali siano coinvolti in maniera sistematica ed in una fase precoce della negoziazione degli accordi bilaterali, con particolare riguardo alla definizione delle riforme da finanziarie e delle condizioni per l'accesso al sostegno dello strumento di convergenza. A questo scopo, oltre ai meccanismi di raccordo tra ciascun Parlamento ed il rispettivo Governo, dovrebbe essere attivato un dialogo politico diretto, sistematico e strutturato, tra i Parlamenti nazionali ed i rappresentanti della Commissione europea;
- b) analogamente, occorre fare in modo che il Parlamento europeo sia sistematicamente coinvolto nella definizione degli accordi contrattuali negoziati dalla Commissione con gli Stati membri, eventualmente anche mediante il potere di proporre modifiche ai piani di riforma da finanziare;
- c) occorre chiarire la natura e il valore giuridico degli accordi contrattuali mediante i quali gli Stati membri si impegnano ad attuare le riforme economiche in cambio del sostegno finanziario. Il ricorso a tali accordi andrebbe subordinato alla previa dimostrazione del loro valore aggiunto rispetto alle procedure di coordinamento vigenti per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo. Si segnala, quindi, l'esigenza di considerare attentamente se non sia preferibile la soluzione di rafforzare le procedure di coordinamento delle politiche economiche in essere;
- d) deve essere valutato, con la massima attenzione, il rischio che il ricorso a strumenti negoziati di natura bilaterale anziché a regole *erga omnes*, possa non garantire l'unitarietà e la coerenza complessiva delle strategie da perseguire, in tal modo paradossalmente inficiando l'obiettivo, che si intende perseguire, del più stretto coordinamento, anche in ragione delle ricadute di alcune scelte adottate da ciascun Paese sull'area euro e sull'Unione nel suo complesso. Ciò anche in considerazione del fatto che il carattere bilaterale degli accordi potrebbe produrre esiti diversi tra i diversi paesi membri in relazione alla loro diversa "capacità negoziale" nei confronti delle istituzioni europee;
- e) lo strumento finanziario deve essere integrato nel bilancio dell'UE, sebbene non ricompreso nei massimali del Quadro finanziario pluriennale (QFP), al fine di garantire il pieno rispetto delle ordinarie procedure di bilancio dell'UE, e di evitare il rischio di istituire un ulteriore strumento di natura intergovernativa, sul modello del meccanismo europeo di stabilizzazione (ESM);
- f) lo strumento deve disporre di fonti di finanziamento autonome e dedicate al fine di evitare un ulteriore onere a carico dei Paesi contributori netti del bilancio Ue e sottoscrittori del capitale del MES, come l'Italia;

- g) deve essere assicurata la complementarità del nuovo strumento con gli strumenti finanziari esistenti, quali, in particolare, i Fondi strutturali, al fine di evitare duplicazioni;
- h) occorre adottare iniziative, affinché lo strumento di convergenza sostenga anche interventi volti a sostenere l'occupazione e la coesione economica e sociale, facendo in modo che le riforme da finanziare non producano, in ogni caso, un impatto negativo sotto i profili indicati.

**Comunicazione della Commissione «Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita - Coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica economica previste»
(COM(2013)166 def.)**

**DOCUMENTO FINALE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
(Doc. XVIII, n. 6)**

La V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati,

esaminata la comunicazione della Commissione europea del 20 marzo 2013 «Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita - Coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica economica previste» (COM(2013)166 def.);

vista la tabella di marcia per la realizzazione di un'autentica Unione economica e monetaria (UEM), approvata dal Consiglio europeo di dicembre 2012;

considerati gli importanti elementi di valutazione e di conoscenza acquisiti nel corso delle audizioni del Vice Ministro dell'Economia, del Vice Presidente della Commissione europea e Commissario per gli affari economici e finanziari, del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia e dei rappresentanti del Parlamento europeo;

ferme restando le considerazioni formulate con riferimento alla comunicazione «Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita - Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività» (COM(2013)165 def.),

premessi che:

- alla luce della stretta interdipendenza tra le economie degli Stati membri, appare condivisibile e in linea con quanto disposto dall'articolo 11 del *Fiscal Compact* che tutte le più importanti riforme economiche che i Paesi medesimi intendono realizzare siano discusse *ex ante* e, se del caso, coordinate a livello europeo, coinvolgendo le Istituzioni dell'UE;
- è tuttavia necessario che il meccanismo di coordinamento di cui alla comunicazione in esame, nonché in generale la cornice integrata per le politiche economiche, non sia limitato a riforme volte a rilanciare la produttività, completare le liberalizzazioni e le semplificazioni, ma includa anche misure per sostenere l'occupazione e porre rimedio agli effetti sociali della crisi economica;
- è condivisibile la proposta della Commissione di utilizzare quale piattaforma principale per il coordinamento i programmi nazionali di riforma presentati dagli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo;

- appare opportuna la previsione dell'attivazione di un dialogo interistituzionale (sul modello del *six pack*), nel quale la Commissione competente del Parlamento europeo interloquirebbe con la Commissione europea, il presidente del Consiglio dell'UE o il presidente dell'Eurogruppo per discutere sul parere della medesima Commissione europea sui piani di riforme di ciascun Stato, con il pieno coinvolgimento dei medesimi Stati membri sulle grandi riforme di politica economica;

esprime una valutazione positiva con le seguenti osservazioni:

- a) andrebbe meglio definito l'ambito delle riforme da sottoporre al coordinamento *ex ante*, includendovi ovviamente tutte quelle che possono avere ricadute sugli altri Stati membri e/o sulla zona euro e sull'intera UE oltre a quelle, comprese le riforme tributarie, che possono incidere sull'occupazione e sulla crescita nello Stato membro che le pone in essere;
- b) per ragioni di coerenza e tenuta complessiva del sistema, nonché per evitare effetti di *spillover*, sarebbe opportuno che il coordinamento delle riforme economiche riguardasse anche gli Stati non membri dell'area euro;
- c) considerato che gli Stati membri che seguono un programma di aggiustamento macroeconomico (ai sensi della disciplina introdotta con il *two pack*), sono già soggetti a obblighi di segnalazione e a un monitoraggio rigoroso da parte della Commissione europea, occorre valutare se non sia preferibile immaginare la partecipazione su base volontaria al meccanismo di coordinamento;
- d) occorre chiarire come si possa conciliare il processo decisionale nazionale con il coordinamento *ex ante*, tenuto conto che il prospettato dialogo economico, pur attribuendo un ruolo rilevante al Parlamento europeo, potrebbe non apparire sufficiente a garantire la piena legittimazione democratica del processo decisionale;
- e) il Parlamento europeo sia coinvolto, su un piano di parità con il Consiglio, nelle procedure per il coordinamento delle riforme economiche *ex ante*;
- f) sia assicurato l'intervento effettivo e sistematico dei parlamenti nazionali nel coordinamento delle riforme *ex ante*, anche attraverso un dialogo politico diretto, sistematico e strutturato, tra i Parlamenti nazionali ed i rappresentanti della Commissione europea.

CAMERA DEI DEPUTATI
Servizio Commissioni

Parere sulle comunicazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: «Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita: Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività (COM(2013)165 def.)» e «Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita: Coordinamento ex ante delle grandi riforme di politica economica previste (COM(2013)166 def.)».

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea,

esaminate le comunicazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: «Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita: Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività (COM(2013)165 def.)» e «Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita: Coordinamento ex ante delle grandi riforme di politica economica previste (COM(2013)166 def.)»;

tenuto conto degli elementi di conoscenza e di valutazione emersi dalle audizioni svolte presso la Commissione Bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva relativa all'esame delle due Comunicazioni;

considerata la risoluzione sulle future proposte relative all'Unione economica e monetaria approvata il 23 maggio 2013 dal Parlamento europeo;

rilevato che gli interventi prospettati dai documenti in esame hanno un significativo impatto sulle competenze e sugli strumenti di azione dell'Unione europea nonché sui rapporti tra l'ordinamento europeo e quelli nazionali ed investono, pertanto, direttamente le competenze della XIV Commissione;

premesso che:

le Comunicazioni in esame sono intese ad avviare la realizzazione di una "cornice integrata di politica economica" che dovrebbe costituire uno dei pilastri di una nuova ed autentica Unione economica e monetaria, secondo la tabella di marcia approvata dal Consiglio europeo nel dicembre 2012;

la realizzazione di un effettivo coordinamento delle politiche economiche - dopo una lunga fase in cui le Istituzioni dell'Unione hanno privilegiato il rafforzamento di regole e procedure a presidio della finanza pubblica - risponde ad un obiettivo da lungo tempo perseguito dall'Italia e deve costituire il primo passo verso la realizzazione di un governo europeo dell'economia e verso una integrazione politica in senso federale;

è pertanto necessario che alla presentazione di proposte legislative sulle materie oggetto delle comunicazioni in esame si accompagni un rapido avanzamento dei lavori sulla mutualizzazione del debito sovrano, sulla costituzione di un meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie e sugli altri elementi costitutivi di un'autentica Unione economica;

CAMERA DEI DEPUTATI

Servizio Commissioni

questi passaggi implicano una ampia condivisione di sovranità e la conseguente compressione dei margini per le scelte di politica economica nazionali. È pertanto opportuno che ci si adoperi al più presto per integrare questo nuovo strumento nel sistema dei trattati e delle istituzioni comuni per evitare che si determinino indebite alterazioni degli equilibri tra gli Stati membri e sia assicurata la legittimità democratica. È da valutare inoltre se questa integrazione sia possibile a trattati vigenti o se sia da considerare all'interno di una necessaria revisione dei Trattati;

occorre assicurare inoltre il massimo coinvolgimento possibile dei Parlamenti nazionali, del Parlamento europeo e, ove appropriato, delle parti sociali nelle procedure previste ai fini sia del coordinamento delle riforme economiche sia della stipulazione di accordi contrattuali. In tal modo, oltre a garantire la legittimità democratica delle nuove procedure, si assicurerebbe l'effettiva condivisione delle grandi riforme economiche da parte dei Paesi interessati, evitando che esse possano di fatto essere imposte dalle Istituzioni dell'Unione o dai mercati;

i meccanismi contemplati dalle comunicazioni in esame e, in generale, dalla cornice integrata per le politiche economiche sono stati pensati fondamentalmente con il fine di sostenere la convergenza della competitività dei paesi membri attraverso liberalizzazioni e semplificazioni, investimenti in infrastrutture materiali ed immateriali (in particolare ricerca e sviluppo, formazione e università di qualità). Ciò deve avvenire in conformità con le raccomandazioni per ciascun Paese adottate nell'ambito del semestre europeo. Sarebbe però opportuno che il sostegno alla produttività sia inteso in senso ampio includendo anche misure a favore dell'occupazione e utili a porre rimedio agli effetti sociali della crisi economica;

alcune delle opzioni di intervento prospettate dalle comunicazioni in esame presentano numerosi elementi di criticità e di ambiguità in merito ad aspetti di particolare delicatezza;

desta forti perplessità il ricorso ad accordi contrattuali bilaterali per l'accesso al sostegno dello strumento di convergenza. Non appare infatti chiara la natura e l'efficacia giuridica di tali strumenti negoziati e il loro valore aggiunto rispetto a procedure e regole adottate secondo le procedure previste dai Trattati. L'adozione degli accordi bilaterali potrebbe inoltre:

- inficiare l'unitarietà dell'ordinamento europeo, esaltando la diversa "capacità negoziale" di ciascun Paese, in contrasto con il principio della parità degli Stati membri;
- pregiudicare la coerenza complessiva delle strategie da perseguire pregiudicando l'obiettivo del più stretto coordinamento delle politiche economiche;
- non assicurare trasparenza e un effettivo ruolo dei parlamenti nazionali nella definizione delle condizioni per beneficiare del sostegno finanziario trasfuso negli accordi;

non appare condivisibile, tra le opzioni per il finanziamento dello strumento di convergenza, il ricorso ai contributi dei Paesi partecipanti calcolati in base al rispettivo Reddito nazionale lordo (RNL), tenuto conto che l'Italia è già contribuente netto al bilancio dell'UE e terzo sottoscrittore del capitale dell'ESM di cui peraltro non ha sinora usufruito;

in ogni caso, lo strumento di convergenza dovrebbe essere incluso nel bilancio dell'UE come entrata esterna con destinazione specifica, che quindi non rientrerebbe nei massimali fissati nel regolamento sul quadro finanziario pluriennale;

CAMERA DEI DEPUTATI

Servizio Commissioni

con riferimento al coordinamento ex ante delle riforme economiche, non appare condivisibile la proposta della Commissione di limitarlo ai mercati dei prodotti, dei servizi – inclusi i servizi finanziari - e del lavoro nonché ad alcune riforme tributarie;

è invece necessario, al fine di assicurare in modo stabile crescita ed occupazione, salvaguardando la coesione sociale, che il coordinamento ex ante ed il sostegno dello strumento di convergenza riguardino anche misure intese a sostenere l'occupazione, l'inclusione sociale, la lotta alla povertà nonché l'armonizzazione dei sistemi nazionali di tassazione al fine di ridurre la concorrenza fiscale dannosa;

è condivisibile la proposta della Commissione di rendere il coordinamento delle riforme vincolante per gli Stati della zona euro, assicurando comunque il coinvolgimento degli altri Stati membri dell'Unione nonché di utilizzare quale piattaforma principale per il coordinamento i programmi nazionali di riforma;

rilevata l'esigenza che il presente parere sia trasmesso, unitamente al documento finale della Commissione di merito, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

con riguardo allo strumento di convergenza e agli accordi bilaterali:

- 1) si riservi lo strumento ai paesi in ritardo di competitività e in zona preventiva e non già in procedura di infrazione. Per i paesi in procedura di infrazione ci sono già specifici strumenti.
- 2) si subordini il ricorso agli accordi bilaterali, ai fini dell'accesso allo strumento di convergenza, alla previa dimostrazione, mediante una più accurata e trasparente valutazione, del loro valore aggiunto rispetto alle procedure di coordinamento vigenti per il coordinamento ex ante delle strategie macroeconomiche nell'ambito del Semestre europeo;
- 3) siano previste la massima trasparenza e pubblicità possibili nella fase della negoziazione degli accordi tra la Commissione e i singoli Stati membri;
- 4) siano destinate fonti di finanziamento autonome e dedicate allo strumento di convergenza, che dovrebbe essere incluso nel bilancio dell'UE al di fuori dei massimali di spesa fissati dal quadro finanziario pluriennale;
- 5) sia assicurata la complementarità del nuovo strumento con gli strumenti finanziari esistenti, quali, in particolare, i Fondi strutturali;
- 6) il sostegno finanziario dello strumento di convergenza sia ristretto, come proposto dalla Commissione, a progetti di riforma connessi con le raccomandazioni ricevute dal paese interessato nell'ambito del semestre europeo e della procedura per gli squilibri macroeconomici;

CAMERA DEI DEPUTATI
Servizio Commissioni

7) siano, al fine di prevenire e contrastare comportamenti opportunistici, condizioni rigorose per l'accesso al finanziamento dello strumento di convergenza e un sistema di monitoraggio efficace sull'effettiva attuazione delle riforme;

8) si preveda il sostegno da parte dello strumento di convergenza anche ad interventi volti a sostenere l'occupazione e la coesione economica e sociale. Le riforme da finanziare non dovrebbero, in ogni caso, determinare un impatto negativo sull'inclusione sociale, sui diritti dei lavoratori, sull'assistenza sanitaria e su altre questioni sociali, nemmeno nel breve termine;

con riferimento al coordinamento delle riforme macroeconomiche:

9) il coordinamento sia attuato nell'ambito delle procedure esistenti e, in particolare, del semestre europeo e sia reso vincolante per tutti gli Stati della zona euro, assicurando comunque il coinvolgimento degli altri Stati membri dell'Unione su base volontaria;

10) l'oggetto delle riforme da coordinare sia definito, anche in coerenza con quanto indicato nella lettera k), in modo ampio rispetto alle proposte della Commissione, affinché esse comprendano anche misure per sostenere l'occupazione, porre rimedio agli effetti sociali della crisi economica e armonizzare i sistemi fiscali nazionali al fine di ridurre la concorrenza fiscale dannosa tra gli stati membri;

con riguardo alla legittimità democratica:

11) il Parlamento europeo sia coinvolto, su un piano di parità con il Consiglio, nella approvazione degli accordi contrattuali negoziati dalla Commissione con gli Stati membri e nel coordinamento delle riforme economiche ex ante. In particolare, il Parlamento europeo dovrebbe avere la possibilità, analogamente al Consiglio, di proporre modifiche al piano nazionale di riforma quando ciò sia giustificato dagli effetti previsti sugli altri Stati membri e sul funzionamento dell'UEM;

12) sia assicurato l'intervento effettivo e sistematico dei parlamenti nazionali nel coordinamento delle riforme ex ante nella negoziazione degli accordi bilaterali con particolare riguardo alla definizione delle riforme da finanziare e delle condizioni per l'accesso al sostegno dello strumento di convergenza. A questo scopo, oltre ai meccanismi di raccordo tra ciascun Parlamento ed il rispettivo Governo, dovrebbe essere attivato un dialogo politico diretto, sistematico e strutturato, tra i Parlamenti nazionali ed i rappresentanti della Commissione europea sia nella fase della negoziazione sia in quella dell'applicazione dell'accordo contrattuale;

13) si preveda, altresì, la trasmissione diretta ai parlamenti nazionali, da parte della Commissione europea, dei pareri da essa espressi sui rispettivi piani nazionali di riforma, prima che essi siano sottoposti al Consiglio e all'Eurogruppo.