

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XVIII  
n. 232

## RISOLUZIONE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

(Relatore GUERRIERI PALEOTTI)

*approvata nella seduta del 24 gennaio 2018*

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (UE) 2017/825 PER AUMENTARE LA DOTAZIONE FINANZIARIA DEL PROGRAMMA DI SOSTEGNO ALLE RIFORME STRUTTURALI E ADATTARNE L'OBIETTIVO GENERALE (COM (2017) 825 DEFINITIVO)**

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO SULL'ISTITUZIONE DEL FONDO MONETARIO EUROPEO (COM (2017) 827 DEFINITIVO)**

SULLA

**PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL CONSIGLIO CHE STABILISCE DISPOSIZIONI PER RAFFORZARE LA RESPONSABILITÀ DI BILANCIO E L'ORIENTAMENTO DI BILANCIO A MEDIO TERMINE NEGLI STATI MEMBRI (COM (2017) 824 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N. 539)**

SULLA

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO E ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA SU UN MINISTRO EUROPEO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (COM (2017) 823 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N. 540)**

SULLA

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE – NUOVI STRUMENTI DI BILANCIO PER UNA ZONA EURO STABILE NEL QUADRO DELL'UNIONE (COM (2017) 822 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N. 541)**

E SULLA

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE – ULTERIORI TAPPE VERSO IL  
COMPLETAMENTO DELL’UNIONE ECONOMICA E MONETARIA DELL’EU-  
ROPA: TABELLA DI MARCIA (COM (2017) 821 DEFINITIVO) (ATTO COMUNI-  
TARIO N. 542)**

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

\_\_\_\_\_

**Comunicata alla Presidenza il 26 gennaio 2018**

\_\_\_\_\_

La Commissione,

esaminate, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento:

la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2017/825 per aumentare la dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme strutturali e adattarne l'obiettivo generale (COM (2017) 825 definitivo);

la proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo (COM (2017) 827 definitivo),

esaminate altresì:

la comunicazione della Commissione – Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: tabella di marcia (COM (2017) 821 definitivo);

la comunicazione della Commissione – Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione (COM (2017) 822 definitivo);

la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea su un Ministro europeo dell'economia e delle finanze (COM (2017) 823 definitivo);

la proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce le disposizioni per rafforzare la stabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri (COM (2017) 824 definitivo),

considerate:

la risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulla capacità di bilancio della zona euro;

la risoluzione del Parlamento europeo del 26 ottobre 2017 sulle politiche economiche della zona euro,

premesso che:

gli atti in titolo rientrano nel pacchetto di proposte legislative e di comunicazioni presentate dalla Commissione europea il 6 dicembre 2017 su vari aspetti del completamento e rafforzamento dell'Unione economica e monetaria (UEM), sulla base degli orientamenti espressi nel Documento di riflessione sull'approfondimento dell'UEM del 31 maggio 2017 e nel Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Unione europea del 28 giugno 2017;

l'articolo 16 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG) prevede l'adozione delle misure necessarie per integrare il contenuto del trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del trattato, sulla base «di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione» dell'accordo;

la proposta di trasformazione del Meccanismo europeo di stabilità (ESM) in un Fondo monetario europeo (FME) prevede che questo strumento venga integrato nel quadro legale e istituzionale dei trattati e sia destinato a subentrare nel patrimonio, diritti e obblighi dell'ESM;

la creazione di nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione è subordinata all'approvazione di proposte che saranno formalizzate dalla Commissione europea nel maggio 2018 nell'ambito delle iniziative relative al quadro finanziario pluriennale post-2020;

l'istituzione della carica di Ministro europeo dell'economia e delle finanze appare subordinata al raggiungimento di un'intesa comune sulle sue funzioni entro il primo semestre 2019 e potrà essere operativa solo con l'insediamento della nuova Commissione europea;

rilevato che:

la proposta relativa al Fondo monetario europeo, così come la proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce le disposizioni per rafforzare la stabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri, nel trasferire all'interno del quadro giuridico e istituzionale dell'Unione accordi e meccanismi extra-Unione europea realizzati durante la crisi, contribuisce a consolidare l'unità del diritto dell'Unione e a migliorare la coerenza, la trasparenza e l'efficacia del suo processo decisionale oltre che rafforzare il controllo democratico e giurisdizionale nell'Unione economica e monetaria;

non appare a tal fine necessaria una revisione dei trattati, poiché gli articoli 136, paragrafo 3, e 352 unitamente all'articolo 126, paragrafo 14, secondo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) costituiscono basi giuridiche adeguate, rispettivamente, per la proposta relativa all'istituzione del Fondo monetario europeo e per la proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce le disposizioni per rafforzare la stabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri;

il Fondo monetario europeo conserva la struttura finanziaria e istituzionale del Meccanismo europeo di stabilità al quale succederebbe con le medesime funzioni di sostegno per la stabilità finanziaria agli Stati membri in difficoltà, di raccolta di fondi attraverso l'emissione di strumenti del mercato dei capitali e di effettuazione di operazioni sul mercato monetario. A tali funzioni si aggiungono, secondo la proposta, compiti di sostegno del Fondo comune di risoluzione per le banche in difficoltà (*backstop*), un coinvolgimento più diretto nella gestione dei programmi di assistenza finanziaria e la possibilità di sviluppare in futuro nuovi stru-

menti finanziari. Sotto il profilo della *governance*, la proposta prevede un processo decisionale più rapido in specifiche situazioni di urgenza e il voto a maggioranza qualificata rafforzata, anziché all'unanimità, per specifiche decisioni in materia di sostegno alla stabilità, di esborsi e di attivazione del sostegno;

l'istituzione della carica di Ministro europeo dell'economia e delle finanze si propone di concentrare in un'unica figura le funzioni di Vicepresidente della Commissione europea e di Presidente dell'Eurogruppo, per contribuire al rafforzamento del coordinamento e della implementazione delle politiche economiche della zona euro e perché diventi operativa è richiesta una specifica iniziativa da assumere nel 2019 in concomitanza con l'insediamento della nuova Commissione;

nell'integrare nel diritto dell'Unione i contenuti dell'articolo 3 TSCG (*Fiscal Compact*), in particolare l'impegno al rispetto dell'obiettivo del pareggio di bilancio in termini strutturali e la previsione di un meccanismo di correzione automatico nel caso di deviazioni significative, la proposta di direttiva del Consiglio prevede opportuni temperamenti. In particolare, vengono ammesse deviazioni temporanee dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento in caso di attuazione di importanti riforme strutturali intese a promuovere la sostenibilità di bilancio a lungo termine oppure in presenza di circostanze eccezionali costituite da gravi recessioni economiche della zona euro o dell'intera Unione o da eventi inconsueti non soggetti al controllo dello Stato interessato che abbiano rilevanti ripercussioni di bilancio;

la creazione nel bilancio dell'Unione di nuovi strumenti specificamente dedicati al sostegno alle riforme strutturali, alla convergenza per gli Stati candidati a fare parte dell'Eurozona, e alla stabilizzazione macroeconomica in caso di gravi *shock* asimmetrici delinea una serie di funzioni importanti e innovative che potrebbero contribuire al rafforzamento della zona euro e dell'intera Unione;

valutato che:

i principi di sussidiarietà e proporzionalità appaiono rispettati in quanto gli obiettivi perseguiti con le proposte in titolo – in particolare il potenziamento del sostegno per l'attuazione delle riforme strutturali attraverso l'incremento della dotazione finanziaria a tal fine destinata nel bilancio dell'Unione e la salvaguardia della stabilità finanziaria della zona euro e dei suoi Stati membri – non possono essere realizzati in misura sufficiente dai singoli Stati e non eccedono quanto necessario per assicurare la stabilità della zona euro nel suo insieme e per razionalizzare il quadro normativo vigente in materia di *governance* nell'Unione economica e monetaria,

si pronuncia in senso favorevole, formulando, per quanto attiene ai profili di merito delle proposte, le seguenti osservazioni:

in via di principio la proposta di integrare accordi e meccanismi istituiti al di fuori dell'Unione europea nel diritto dell'Unione europea è

da giudicare positivamente allorché consente di semplificare e razionalizzare il diritto dell'Unione europea e di aumentare l'efficienza operativa delle sue istituzioni. È così nel caso della proposta di trasformazione del Trattato ESM nel Fondo monetario europeo. Per contro appare meno giustificata e utile la proposta di trasposizione di alcuni contenuti del *Fiscal compact* nel diritto dell'Unione europea dal momento che la grande parte delle norme e delle regole da esso previste è già inserita nel diritto dell'Unione europea (*Six Pack* e *Two Pack*).

Allo stesso tempo si deve far presente come tale forzato inserimento nella normativa dell'Unione già esistente potrebbe essere fonte di confusione e duplicazioni. Per contrastare tali potenziali negativi effetti si potrebbe cogliere tale occasione per attuare ciò che è auspicato da molti Paesi e per ora è solo genericamente prospettato dalla Commissione ovvero una revisione delle regole esistenti in tema di disciplina del bilancio al fine di renderle più efficienti, più semplici e trasparenti. L'approccio da seguire potrebbe essere quello di mantenere margini di discrezionalità istituzionale nell'interpretazione e applicazione delle regole comuni di bilancio rafforzando allo stesso tempo la responsabilità dei singoli Paesi nell'adozione e rispetto delle stesse regole.

A questo riguardo nella proposta intesa a integrare il contenuto del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'ordinamento dell'Unione si tiene conto dell'opportuna flessibilità insita nel Patto di stabilità e crescita e individuata dalla Commissione europea sin dal gennaio 2015 e si esplicita la possibilità di deviazioni temporanee dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento nei casi di attuazione di importanti riforme strutturali e di eventi inconsueti non soggetti al controllo dello Stato interessato che abbiano rilevanti ripercussioni di bilancio. Nessuna esplicita menzione viene invece fatta della cosiddetta clausola degli investimenti che era contenuta nella Comunicazione della Commissione «Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita» del 13 gennaio 2015 e che venne poi successivamente applicata nel cosiddetto «braccio preventivo» del Patto di stabilità e crescita, ad esempio nel caso del nostro Paese. Tale omissione non appare avere alcuna giustificazione ed è auspicabile possa essere corretta anche alla luce della esplicita tutela che agli investimenti dei singoli Paesi viene rivolta nell'attivazione dei nuovi strumenti di bilancio proposta dalla Commissione.

La suggerita attivazione da parte della Commissione di linee di bilancio finalizzate a sostenere meccanismi innovativi a livello dell'Unione europea in termini di stabilizzazione macroeconomica, sostegno alle riforme strutturali e incentivazione ai programmi di convergenza è da considerare positivamente, ma andrebbe affiancata dalla proposta di creazione anche di un meccanismo specifico diretto al finanziamento di grandi progetti di investimento a livello europeo. Come molti sostengono da tempo il sostegno alla crescita dell'area euro e dell'Unione richiede un sostanziale incremento degli investimenti in Europa, pubblici e privati, soprattutto per andare oltre le modeste cifre attivate dal cosiddetto «Piano Junc-

ker». Una tale proposta non figura oggi nel pacchetto di misure presentate dalla Commissione europea e si auspica che tale lacuna possa essere colmata nei prossimi mesi quando la Commissione avanzerà una nuova proposta operativa.