

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento di seduta

A6-0507/2008

16.12.2008

RELAZIONE

sulle finanze pubbliche nell'UEM 2007-2008
(2008/2244(INI))

Commissione per i problemi economici e monetari

Relatore: Donata Gottardi

PR_INI

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	12
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	15

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulle finanze pubbliche nell'UEM 2007-2008 (2008/2244(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la comunicazione della Commissione del 24 giugno 2008 dal titolo "Le finanze pubbliche nell'UEM - 2008 - qualità delle finanze pubbliche e il suo ruolo nel quadro della governance dell'UE" (COM(2008)0387),
- vista la comunicazione della Commissione del 13 giugno 2007 dal titolo "Le finanze pubbliche nell'UEM - 2007 - assicurare l'efficacia del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita" (COM(2007)0316),
- vista la comunicazione della Commissione del 7 maggio 2008 dal titolo "UEM@10: successi e sfide di un decennio di Unione economica e monetaria" (COM(2008)0238),
- vista la sua risoluzione del 26 aprile 2007 sulle finanze pubbliche nell'UEM 2006¹,
- vista la sua risoluzione del 22 febbraio 2005 sulle finanze pubbliche nell'UEM - 2004²,
- vista la sua risoluzione del 12 luglio 2007 sulla relazione annuale 2007 sull'area dell'euro³,
- vista la sua risoluzione del 14 novembre 2006 sulla relazione annuale 2006 sull'area dell'euro⁴,
- vista la sua risoluzione del 20 febbraio 2008 sul contributo al Consiglio di primavera 2008 in relazione alla strategia di Lisbona⁵,
- vista la sua risoluzione del 15 novembre 2007 sull'interesse europeo: riuscire nell'epoca della globalizzazione⁶,
- vista la sua risoluzione del 15 febbraio 2007 sulla situazione dell'economia europea: relazione preparatoria sugli indirizzi di massima per le politiche economiche per il 2007⁷,
- viste la comunicazione della Commissione dal titolo "Il contributo delle politiche fiscali e doganali alla strategia di Lisbona" (COM(2005)0532) e la relativa risoluzione del Parlamento del 24 ottobre 2007⁸,
- vista la sua risoluzione del 3 luglio 2003 sul gender budgeting - la costruzione dei bilanci

¹ GU C 74 E del 20.3.2008, pag. 780.

² GU C 304 E del 1°.12.2005, pag. 132.

³ GU C 175 E del 10.7.2008, pag. 569.

⁴ GU C 314 E del 21.12.2006, pag. 125.

⁵ Testi approvati, P6_TA(2008)0057.

⁶ GU C 282 E del 6.11.2008, pag. 422.

⁷ GU C 287 E del 29.11.2007, pag. 535.

⁸ GU C 263 E del 16.10.2008, pag. 441.

pubblici secondo la prospettiva di genere¹,

- vista la risoluzione del Consiglio europeo sul coordinamento della politica economica nella fase 3 dell'UEM e sugli articoli 109 e 109 ter del trattato, allegata alle conclusioni della Presidenza a seguito del Consiglio europeo di Bruxelles del 12 e 13 dicembre 1997,
 - viste le conclusioni del Consiglio ECOFIN del 4 novembre 2008 per quanto concerne le iniziative internazionali in risposta alla crisi finanziaria e i preparativi per il summit mondiale sulla crisi finanziaria,
 - vista la Comunicazione della Commissione del 29 ottobre 2008 dal titolo "Dalla crisi finanziaria alla ripresa - Un quadro d'azione europeo" (COM(2008)0706),
 - viste le conclusioni della Presidenza a seguito del Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 ottobre relativamente al rafforzamento della regolamentazione e supervisione dei mercati finanziari,
 - vista la riunione dei Capi di Stato e di governo dell'Eurogruppo del 12 ottobre 2008 finalizzata ad adottare un piano di salvataggio coordinato di fronte alla crisi economica,
 - viste le conclusioni del Consiglio ECOFIN del 7 Ottobre 2008 per quanto concerne le reazioni immediate alle turbolenze finanziarie e vista la risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2008 sul Consiglio europeo del 15 e 16 Ottobre 2008²,
 - viste le conclusioni della riunione del Consiglio ECOFIN del 14 maggio 2008 sulla strategia per assicurare l'efficienza e l'efficacia della spesa sociale e portare avanti l'analisi della qualità delle finanze pubbliche,
 - viste le conclusioni del Consiglio ECOFIN del 9 ottobre 2007 relativamente alla qualità delle finanze pubbliche e alla modernizzazione della pubblica amministrazione,
 - viste le conclusioni del Consiglio ECOFIN del 10 ottobre 2006 relativamente alla qualità delle finanze pubbliche,
 - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per i problemi economici e monetari (A6-0507/2008),
- A. considerando che finanze pubbliche di qualità (QPF) e proiettate alla sostenibilità dello sviluppo sono il nostro impegno verso le generazioni future, e che questo è particolarmente importante nella attuale fase di profondo sconvolgimento dei mercati,
- B. considerando la necessità di sviluppare politiche di finanza pubblica di qualità coordinate a livello europeo, ed in particolare nell'area euro, definite e valutate sulla base di meccanismi comuni omogenei, finalizzate a sostenere la crescita di lungo periodo per rispondere alle sfide dei cambiamenti demografici, della globalizzazione e dei cambiamenti climatici,

¹ GU C 74 E del 24.3.2004, pag. 746.

² Testi approvati, P6_TA(2008)0506.

- C. considerando che le finanze pubbliche hanno l'obiettivo di sostenere il quadro macroeconomico e di fornire servizi e beni pubblici bilanciando i fallimenti di mercato (*market failures*) e le esternalità,
- D. considerando che un quadro concettuale e operativo di QPF finalizzate alla crescita così come il porre la crescita come punto di riferimento ultimo per la valutazione della QPF non possono essere slegati dalla considerazione che le politiche di bilancio e di spesa pubblica degli Stati membri devono essere orientate a mantenere e innovare lo stato sociale, la copertura assicurativa e previdenziale e la redistribuzione delle risorse,
- E. considerando che il basso livello di investimenti pubblici nell'Unione europea (che si situa al di sotto del 3 % del PIL) e la loro dispersione hanno conseguenze negative rispetto all'obiettivo di una crescita sostenibile e di lungo periodo, che necessita invece di una spesa pubblica mirata e definita su priorità,
- F. considerando la necessità e l'opportunità di adottare l'ottica di genere per l'analisi, la valutazione e le prospettive di sostenibilità delle finanze pubbliche,

Evoluzione dei trend economici tra il 2007 e il 2008 - crisi economica e finanziaria e prospettive future

1. constata che dall'analisi della situazione delle finanze pubbliche nel 2007 e nella prima parte del 2008 emerge con chiarezza la modificazione del trend e l'incombere di prospettive di rallentamento dell'economia e della crescita, accompagnate da un tasso di inflazione in costante calo e da disuguaglianze crescenti dei redditi;
2. esprime preoccupazione per l'attuale difficile situazione economica e finanziaria internazionale ed europea, che determina una instabilità priva di precedenti, e osserva le nuove dinamiche che si stanno sviluppando riguardo al rapporto tra settore pubblico e settore privato e ai cambiamenti a livello della politica monetaria ed economica, laddove, di fronte a fallimenti del mercato, lacune regolamentari e di supervisione, l'intervento del settore pubblico ridiventa centrale e essenziale, e a volte si manifesta attraverso vere e proprie nazionalizzazioni;
3. segnala che la crisi in settori strategici, in particolare nell'ambito della finanza e dei trasporti, sta spingendo a investire risorse pubbliche in acquisizioni, senza prestare attenzione a che gli interventi di salvataggio siano limitati a quanto necessario per la tenuta e lo sviluppo dell'economia europea e non rispondano a interessi meramente nazionali;
4. ritiene necessario che la Commissione e gli Stati membri provvedano a una valutazione adeguata delle ricadute sulle finanze pubbliche del sostegno e della partecipazione pubblica nella grande industria e nel settore finanziario e del credito; ritiene altresì utile che tali ricadute siano valutate anche in relazione alla concorrenza, al funzionamento del mercato interno e al mantenimento di un effettivo piano di gioco paritario (*level-playing field*);
5. ribadisce che il Patto di stabilità rivisto consente già di far fronte a situazioni di particolare gravità e che il consolidamento finanziario e gli obiettivi fissati nei piani di stabilità e

convergenza restano fondamentali per le prospettive di recupero e crescita;

6. richiama l'importanza di un approccio coordinato a livello europeo per lottare contro l'evasione e i paradisi fiscali – nell'interesse dei cittadini, dei contribuenti e dei conti pubblici –, ancor più nel momento in cui il consolidamento finanziario e il livello del debito pubblico rischiano di essere negativamente intaccati dai cospicui interventi pubblici a favore dei grandi attori finanziari e industriali;
7. sottolinea che è altresì nell'interesse dei cittadini, dei contribuenti e dei bilanci pubblici fare in modo che ogni intervento e utilizzo di risorse pubbliche per il salvataggio di organismi finanziari sia accompagnato da una supervisione adeguata, da miglioramenti effettivi nella *governance* e nella *business conduct* dell'impresa o istituzione, da limitazioni precise per le remunerazioni dei dirigenti e da una chiara responsabilità (*accountability*) nei confronti delle autorità pubbliche; ritiene utile che, in questo contesto, la Commissione si faccia promotrice di indicatori/linee guida al fine di garantire un'attuazione compatibile e coordinata dei diversi piani nazionali;
8. considera che i massicci interventi pubblici di salvataggio e sostegno dell'industria bancaria e finanziaria messi in atto in vari Stati membri avranno conseguenze evidenti sulle finanze pubbliche e sul reddito dei cittadini; ritiene pertanto necessario che il carico fiscale sia adeguatamente ed equamente ripartito tra tutti i contribuenti, il che implica, da un lato, assoggettare ad un'adeguata imposizione fiscale tutti gli attori finanziari e, dall'altro, prevedere una progressiva ed incisiva diminuzione della pressione fiscale sui salari medio-bassi e le pensioni – con detrazioni fiscali, revisioni delle aliquote, restituzione del drenaggio fiscale - così da ridurre la povertà, e non solo quella estrema, e favorire i consumi e la crescita della domanda, rispondendo in modo anticiclico alla crisi economica in atto, che sta portando alla recessione;
9. sottolinea che le politiche macroeconomiche europee devono rispondere rapidamente e in modo coordinato per far fronte ai rischi di recessione e di instabilità finanziaria; incoraggia la Commissione e gli Stati membri – in particolare quelli della zona euro - ad utilizzare in modo intelligente e unidirezionale la flessibilità del Patto di stabilità e adeguati meccanismi anticiclici finalizzati a cambiamenti strutturali, a un'efficiente allocazione delle risorse pubbliche, alla riqualificazione della spesa pubblica e ad investimenti per la crescita in linea con gli obiettivi di Lisbona, con particolare attenzione al ruolo delle piccole e medie imprese;
10. ribadisce, in questo contesto, la necessità, in particolare nella zona euro, di un approccio comune sulle politiche salariali, che preveda aumenti salariali in linea con l'inflazione effettiva e la produttività, considerato che le politiche fiscali e salariali costituiscono leve potenti ed efficienti sulla domanda e per la stabilità e la crescita economica;
11. vede con favore il delinarsi di contesti decisionali in cui l'Eurogruppo agisce come (prima) istanza di coordinamento politico ed economico per individuare risposte rapide e strategie concordate, non solo in risposta alla crisi economica e finanziaria, ma anche per il rilancio di politiche macroeconomiche e di investimenti comuni, con l'obiettivo di favorire le prospettive di crescita, evitare conseguenze gravi sulle finanze pubbliche e sulla stabilità finanziaria dell'Unione europea e contribuire a un miglior equilibrio tra le politiche economica e monetaria in seno all'Unione europea;

12. ritiene utile istituire un meccanismo obbligatorio di consultazione e coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri – in particolare quelli dell'Eurogruppo – prima di adottare misure economiche rilevanti, soprattutto per quanto riguarda le disposizioni in risposta alla volatilità dei prezzi dell'energia, delle materie prime e delle derrate alimentari;

La sostenibilità delle finanze pubbliche e l'effettività del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita

13. considera la sostenibilità delle finanze pubbliche una condizione necessaria e prioritaria non solo per la stabilità e la crescita e la definizione delle politiche macroeconomiche, occupazionali, sociali ed ambientali di ogni Stato membro, ma anche per la tenuta dell'economia e del modello sociale europeo intrinseco allo sviluppo dell'Unione europea;
14. manifesta profonda preoccupazione in merito alle dirette conseguenze dell'attuale crisi finanziaria mondiale sulla sostenibilità e qualità delle finanze pubbliche degli Stati membri; si preoccupa in particolare dell'impatto di tale crisi sull'economia reale e sulla bilancia dei pagamenti dei nuovi Stati membri che non rientrano nella zona euro, che subiscono una pesante diminuzione degli investimenti diretti stranieri;
15. insiste sul fatto che deficit e debito pubblico hanno un effetto negativo sulla crescita in quanto limitano i margini di manovra degli Stati membri nei periodi di crisi; richiama gli Stati membri a maggiori sforzi per il consolidamento finanziario e la riduzione del debito pubblico in periodi di crescita come pre-condizione per un'economia europea sana, competitiva e sostenibile; ricorda altresì come sforzi di riduzione del deficit e del debito pubblico mal concepiti - come i tagli indiscriminati agli investimenti pubblici - abbiano conseguenze negative sulle prospettive di crescita di lungo termine;
16. richiama l'attenzione sul fatto che, alla luce della nuova situazione internazionale creata dall'attuale crisi finanziaria e dalla recessione economica, che ha già iniziato a far sentire i suoi effetti sull'occupazione e la crescita nella zona euro, è difficile evitare l'aumento dei deficit; suggerisce pertanto che gli Stati membri facciano un uso mirato della flessibilità prevista dal Patto di stabilità e crescita (PSC) in modo da stimolare la ripresa e la crescita economica; richiama l'attenzione sulle implicazioni di bilancio dell'attuale crisi finanziaria e invita la Commissione a valutare gli effetti che producono sulle finanze degli Stati membri i fondi pubblici utilizzati nei piani di salvataggio a favore degli istituti finanziari nazionali; invita la Commissione ad esaminare gli effetti dei criteri del PSC nell'attuale contesto, caratterizzato dal rallentamento della crescita economica e da prospettive di recessione in vari Stati membri, e chiede una valutazione degli effetti del crescente costo del credito per il debito pubblico degli Stati membri;
17. riscontra il buon funzionamento del PSC riformato; considera che il braccio correttivo sia stato applicato in modo soddisfacente negli anni precedenti e sottolinea l'importanza del braccio preventivo quale strumento essenziale per la sostenibilità e la convergenza delle politiche finanziarie degli Stati membri, in particolare quelli della zona euro;
18. condivide i rilievi della Commissione riguardo all'importanza del braccio preventivo del PSC, al sostegno e alla sollecitazione degli Stati membri e allo scambio delle migliori pratiche; riconosce in particolare che questo si fonda su un'impostazione di politiche di bilancio a medio termine e sul coordinamento a livello europeo, dato che un'attuazione

efficace richiede una comune comprensione delle sfide di politica economica e di bilancio nell'Unione europea e un impegno politico forte ad affrontarle con interventi mirati in funzione anticiclica che vanno in una comune direzione;

19. sottolinea l'importanza dell'obiettivo di medio termine (OMT) come target specifico di bilancio agganciato a politiche economiche, fiscali e dei redditi, da attuare attraverso il dialogo macroeconomico, da calibrare sulla realtà specifica di ogni Stato membro e da declinare su base pluriennale; sprona gli Stati membri a rafforzare la credibilità e la titolarità dell'OMT sia a livello nazionale, attraverso un maggior coinvolgimento dei dipartimenti governativi, dei parlamenti nazionali e delle parti sociali (*national ownership*), sia a livello locale, (*sub-national public finance*), attraverso la definizione di PSC e OMT regionali che tengano conto dell'impatto che la spesa e gli investimenti pubblici locali hanno sulle finanze pubbliche nazionali e sulle prospettive di crescita dei diversi paesi;
20. ritiene che la coerenza tra i programmi di bilancio pluriennali e la definizione e attuazione dei bilanci annuali sia fondamentale; richiama gli Stati membri ad un maggior rigore nella definizione delle previsioni macroeconomiche e a un maggior coordinamento nella definizione dei criteri, della tempistica e degli obiettivi dei quadri di spesa pluriennali, per una maggiore efficienza e migliore *performance* delle politiche di bilancio e delle politiche macroeconomiche a livello europeo;
21. rileva che gli Stati membri necessitano di ulteriori riforme strutturali e di una maggiore disciplina finanziaria come pure di politiche fiscali anticicliche, atte a ridurre i rispettivi deficit di bilancio in periodi di crescita economica, per trovarsi meglio preparati ad affrontare gli shock esterni negativi;
22. sottolinea l'importanza di predisporre piani macroeconomici di difesa dagli shock esterni (come la crisi finanziaria dei *subprime*), che tengano conto non solo della situazione nella zona euro, ma anche delle economie dell'Unione europea impegnate nel processo di "aggancio";

Le finanze pubbliche al centro di una più ampia e completa prospettiva economica

23. ricorda che l'obiettivo centrale di avere finanze pubbliche sane e consolidate deve essere declinato rispetto ai vincoli del nuovo PSC e, allo stesso tempo, alla prospettiva di sviluppo, crescita e competitività della Strategia di Lisbona, che richiede non solo riforme strutturali, ma anche una composizione della spesa pubblica e una struttura di imposizione fiscale che sostengano gli investimenti (in capitale umano, ricerca e innovazione, istruzione e formazione, compresa quella terziaria, salute, infrastrutture, ambiente, sicurezza e giustizia) ed assicurino la redistribuzione del reddito per promuovere la coesione sociale, la crescita e l'occupazione;
24. sottolinea l'importanza che gli obiettivi di finanza pubblica, definiti secondo le linee guida integrate del nuovo ciclo di Lisbona, colleghino in modo coerente ed organico i piani di stabilità e convergenza con i piani di riforma nazionali; è convinto che il valore aggiunto di finanze pubbliche europee sane e orientate alla crescita debba manifestarsi - in particolare nella zona euro - attraverso una politica europea di investimenti pubblici infrastrutturali definita e coordinata sulla base di obiettivi comuni e condivisi, che possa

essere finanziata non solo dai bilanci nazionali e (parzialmente) dal bilancio dell'Unione, ma anche da nuovi strumenti finanziari europei (come gli Eurobond o un Fondo di investimento europeo) finalizzati a sostenere la crescita, la produttività e la competitività dell'Unione europea e della zona euro nel contesto internazionale;

25. ritiene utile istituire un meccanismo obbligatorio di consultazione dei parlamenti nazionali, in concomitanza con quello europeo, per la definizione coordinata dei programmi di stabilità e convergenza, secondo il Patto di stabilità, e dei programmi nazionali di riforma, secondo le linee guida integrate di Lisbona, facendo in modo che questi siano collegati e presentati congiuntamente, possibilmente ogni anno in autunno;
26. concorda sul fatto che i cambiamenti demografici aumentano la necessità di riforme strutturali, in particolare per quanto riguarda i regimi pensionistici, la sanità e le cure a lungo termine (*long term care*), e segnala che sarebbe troppo riduttivo incentrarsi solo sull'invecchiamento della popolazione (e sulla diminuzione della natalità), senza tener conto dell'impatto della globalizzazione, compresi gli inarrestabili flussi migratori provenienti dai paesi terzi, determinati non solo da motivazioni economiche ma anche dalla fuga dalle guerre e dai disastri climatici;
27. ricorda l'importanza di politiche occupazionali e di inclusione sociale, declinate per generazioni, generi e genti, incardinate su principi di *Flexicurity* e, quindi, su interventi pro-attivi, sul sostegno delle retribuzioni e dei redditi - mediante il dialogo sociale - attribuendo centralità all'incremento della produttività, senza trascurare gli interventi rivolti alla protezione delle pensioni, dato che le pensioni insufficienti non sono solo un problema sociale, ma comportano un aumento della spesa assistenziale, a carico delle finanze pubbliche;
28. ritiene che i mercati e i servizi finanziari integrati nelle politiche della strategia di Lisbona debbano essere ancorati alla stabilità finanziaria e a meccanismi di supervisione, quale garanzia di protezione contro ricadute negative su crescita e finanze pubbliche, ed esprime preoccupazione per le segnalazioni dell'utilizzo di derivati e nuovi strumenti finanziari, soprattutto da parte di amministrazioni locali, che possono mettere in ginocchio le comunità locali;
29. ritiene necessario adottare un nuovo approccio alle finanze pubbliche - che sia sistematico e coordinato tra gli Stati membri, in particolare quelli della zona euro - che abbia come obiettivo il sostegno alla crescita (e al potenziale di crescita) economica di lungo termine e come punto centrale un quadro multi-dimensionale di definizione e misurazione della qualità delle finanze pubbliche che consenta all'economia europea di essere resiliente rispetto agli shock esterni, di rispondere alle sfide demografiche e della concorrenza internazionale e di garantire equità e coesione sociale;

La qualità delle finanze pubbliche: il versante delle entrate e quello delle spese

30. considera fondamentale che gli Stati membri si orientino verso politiche di finanza pubblica di qualità convergenti e basate su una griglia di misurazione che comprenda indicatori ed obiettivi alla cui elaborazione e definizione siano associati il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali; considera utile la proposta della Commissione e si focalizza su un sistema di valutazione delle politiche di bilancio che si incentri su specifici

aspetti quali: la composizione, l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica, la struttura e l'efficacia del sistema delle entrate, l'efficienza e la qualità dell'amministrazione pubblica, una buona *governance* di bilancio e un metodo di coordinamento per le politiche di QPF tra gli Stati membri; auspica una migliore comparabilità dei bilanci nazionali al fine di rispondere ai precitati obiettivi;

31. incoraggia gli Stati membri ad adottare politiche di QPF accompagnate da un sistema di valutazione delle politiche di bilancio – quale il *Performance-based budgeting* (PBB) (sul modello OCSE) - finalizzato ad aumentare la qualità della spesa pubblica rafforzando il legame tra l'allocazione delle risorse e i risultati; ritiene che un buon esempio di PBB sia identificabile nel *gender budgeting*, metodologia voluta e promossa proprio dal Parlamento europeo e attuata, in diversa misura, a livello locale e centrale in diversi Stati membri e da implementare con più coerenza, anche a livello europeo; chiede alla Commissione di elaborare metodi, linee guida e indicatori di PBB che consentano la comparabilità e la convergenza delle politiche finanziarie e macroeconomiche degli Stati membri, riconoscendo che questo porta un maggiore coinvolgimento e, quindi, un'assunzione di responsabilità da parte di cittadini informati e consapevoli;
32. apprezza la riflessione aperta dalla Commissione riguardo alle modalità per introdurre qualità, efficacia ed efficienza nel sistema delle entrate; ritiene che le riforme in materia di imposizione fiscale degli Stati membri possano portare a maggiore crescita solo se calibrate sulle condizioni specifiche del sistema istituzionale e amministrativo, produttivo e del mercato del lavoro (in particolare, il tasso di attività e la percentuale di economia sommersa) di ogni Stato membro;
33. ricorda le differenze esistenti tra gli Stati membri in termini di pressione e struttura fiscale; riconosce la difficoltà di individuare in modo univoco una riforma della fiscalità che porti a una maggiore crescita - si vedano i vantaggi (di ampliamento della base) e gli svantaggi (di indebolimento del principio della progressività) connessi a uno spostamento dall'imposizione diretta a quella indiretta sui consumi - ma sottolinea che alcune misure comuni di riforma fiscale fra cui, nella fattispecie, quelle indicate in appresso potrebbero notevolmente innalzare il livello di efficienza del fisco e delle entrate tributarie, incrementare l'occupazione, ridurre le distorsioni e aumentare la crescita a livello europeo:
 - adozione di basi imponibili più ampie (e aliquote più basse) che riducono le distorsioni e incrementano le entrate,
 - riduzione della pressione fiscale sul lavoro attraverso un riequilibrio del carico fiscale tra diversi gruppi di contribuenti; riorganizzazione del sistema di incentivi e di sgravi fiscali e, in particolare, lo spostamento su altri fattori e/o settori;
34. richiama l'attenzione sul fatto che le riforme fiscali finalizzate a finanze pubbliche sane, alla crescita, all'efficienza, alla semplificazione, all'eliminazione delle distorsioni, alla lotta contro l'evasione, l'elusione e i paradisi fiscali saranno tanto più efficaci se intraprese in modo coordinato e rafforzato tra gli Stati membri - in particolare quelli della zona euro - tenendo conto del potenziale di sviluppo e competitività del mercato interno;
35. insiste sul nodo della composizione della spesa pubblica finalizzata alla crescita sostenibile, sottolineando che la qualità e l'efficacia degli investimenti in infrastrutture e

capitale umano, con prioritaria attenzione ai servizi di interesse generale e secondo una definizione preliminare dei bisogni delle persone e della composizione della popolazione, nonché con attenzione alle politiche di genere e ai cambiamenti demografici, portano all'innalzamento della produttività e della competitività dell'economia europea; ricorda che la pressione sui servizi socio-sanitari determinata dall'invecchiamento della popolazione può essere ridotta mediante investimenti nell'educazione alla salute; sottolinea la necessità della riqualificazione della spesa pubblica attraverso una riallocazione delle poste di bilancio verso settori *growth-enhancing*, un uso più efficace ed efficiente delle risorse pubbliche e un'attenta rete integrata pubblico-privato;

36. evidenzia la necessità di riforma e di ammodernamento delle amministrazioni pubbliche - anello centrale del sistema delle spese e delle entrate pubbliche - che siano ispirate a criteri di efficacia, efficienza e di produttività, responsabilità e valutazione del risultato, calibrate sulla struttura del sistema pubblico, delle istituzioni centrali e locali degli Stati membri - e che tengano conto adeguatamente dei vincoli e delle opportunità derivanti dal funzionamento dell'Unione europea, facendo in modo che il settore pubblico si associ a bilanci sani e contribuisca alla competitività dell'economia;
37. evidenzia il ruolo centrale di una buona *governance* di bilancio, basata su un insieme di regole e procedure finalizzate a definire come i bilanci pubblici debbano essere preparati, eseguiti e monitorati a medio termine, rispetto al consolidamento finanziario degli Stati membri e alla riqualificazione della spesa pubblica, da accompagnarsi a un metodo di analisi del contesto (a livello comunitario, nazionale, locale) e di definizione di obiettivi che comprenda la valutazione di impatto, preventiva e consuntiva, la verifica e valutazione del risultato e delle *performance* e meccanismi di aggiustamento secondo il PBB; ritiene che le regole di *governance* fiscale degli Stati membri debbano essere rese omogenee e contestualizzate, sia per quanto riguarda la tempistica che con riferimento agli obiettivi, in particolare all'interno della zona euro; reputa altresì che esse debbano saldarsi a una *governance* economica al fine di valorizzare le scelte di bilancio, economiche e di investimento condivise e comuni, orientate nella stessa direzione per rafforzarne l'efficacia e conseguire un effetto moltiplicatore, e di ottenere risultati significativi, ancor più necessari nel contesto di fasi economiche difficili come quella attuale; è del parere che piani di rilancio nazionale non coordinati fra loro rischiano di neutralizzarsi a vicenda; ritiene in tal senso che i bilanci nazionali debbano essere elaborati partendo da prospettive ed analisi congiunturali comuni;
38. chiede alla Commissione e agli Stati membri, sulla base delle precedenti indicazioni, di sviluppare un meccanismo di coordinamento per la sorveglianza e la valutazione delle qualità delle politiche di bilancio degli Stati membri - che si affianchi strettamente ai meccanismi del PSC e dia attuazione alle linee guida integrate della Strategia di Lisbona - basato su un quadro sistematico di *quality reporting*, sulla valutazione della QPF attraverso un sistema di PBB e sul riesame periodico della QPF;

* *

*

39. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

Il Patto di stabilità e crescita (PSC) riformato ha dimostrato di essere piuttosto efficiente. Le esperienze recenti e le sfide future pongono tuttavia in evidenza una serie di questioni che devono essere affrontate. Tenendo conto non soltanto dell'invecchiamento della popolazione, che comporta in particolare la crescita della spesa nel settore della sanità e della previdenza sociale, ma anche del cambiamento climatico e della globalizzazione, gli Stati membri devono realizzare progressi per la sostenibilità delle finanze pubbliche. Ciò significa che le risorse esistenti devono essere utilizzate in modo più produttivo ed efficace. La relazione della Commissione sulle finanze pubbliche nell'UEM 2007 e la sua relazione del 2008 solleva numerose questioni ed elementi in relazione a miglioramenti futuri in materia di *governance* economica delle finanze pubbliche, sia a livello comunitario sia a livello nazionale. Tali elementi saranno riassunti nei paragrafi seguenti.

La relazione della Commissione intitolata "**Le finanze pubbliche nell'UEM 2007**" mirava a garantire l'efficacia del braccio preventivo del Patto. Al fine di valutare in modo più adeguato le premesse macroeconomiche che sono alla base delle previsioni di bilancio e a sottolineare i rischi, la Commissione ha posto in evidenza la necessità di realizzare una valutazione economica più ampia dei piani di stabilità e di convergenza. Un altro modo per ridurre il divario tra i piani di bilancio e i risultati ottenuti sarebbe quello di rafforzare il legame esistente tra i bilanci nazionali e i piani di stabilità e convergenza. In numerosi casi, i piani di stabilità e convergenza hanno esercitato un lieve impatto sul processo di bilancio a livello nazionale. Una terza alternativa si riferisce all'eventualità che il bilancio annuale si basi su un programma politico a medio termine e sulle modalità per raggiungere tale obiettivo. A tale proposito, le prassi applicate dagli Stati membri divergono. In alcuni paesi sono stati introdotti in passato quadri nazionali a medio termine e il loro funzionamento è soddisfacente; in altri, l'unico strumento che colloca la politica fiscale in un contesto pluriennale è il piano di stabilità e convergenza. La relazione del Consiglio del marzo 2005, la quale costituisce la base del PSC, sottolinea l'importanza degli accordi interni sulla *governance* tributaria quali elementi complementari al quadro comunitario. In tale ambito, negli ultimi anni è stata rivolta particolare attenzione al modo in cui i regolamenti fiscali e i consigli fiscali incidono sulle prestazioni tributarie degli Stati membri dell'UE. Diversi paesi dell'Unione hanno affrontato sistematicamente, in passato, difficoltà inerenti al rispetto degli obiettivi di bilancio a medio termine nei loro programmi di stabilità e convergenza. L'obiettivo di un "saldo del bilancio vicino al pareggio o positivo" del PSC originario è diventato, nei paesi in questione, un obiettivo mobile. Tenendo conto di tali elementi, i ministri delle Finanze degli Stati membri dell'UE hanno deciso, nell'ambito della riforma del PSC del 2005, di adottare misure concrete volte a rafforzare il braccio preventivo del patto.

La relazione della Commissione, intitolata "**Le finanze pubbliche nell'UEM 2008**", è incentrata sulla qualità delle finanze pubbliche. In base a tale analisi, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di manovra per migliorare la qualità delle finanze pubbliche e, a tal fine, è necessario un approccio globale alla politica fiscale. La politica economica può favorire maggiormente la crescita e la competitività mediante misure capaci di migliorare l'efficienza del sistema delle entrate e delle spese. In primo luogo, il risanamento delle finanze pubbliche resta lo strumento fondamentale di una politica fiscale che porti alla crescita economica. I paesi caratterizzati da un elevato debito registrano una crescita a medio termine

notevolmente più ridotta e l'accumulo di capitale svolge un ruolo meno significativo per la crescita del PIL a causa degli effetti di "spiazzamento" (crowding-out). In secondo luogo, quando le amministrazioni pubbliche assumono dimensioni più significative, esse tendono a ostacolare la crescita economica, in particolare se vengono associate ad elevati oneri fiscali per il lavoro e il capitale e a un uso inefficiente delle risorse pubbliche. In terzo luogo, la caratteristica di alcuni tipi di spesa pubblica che favoriscono la crescita dipende in larga misura dalla loro capacità di affrontare le carenze del mercato e fornire beni pubblici. In quarto luogo, le strutture delle entrate che limitano le distorsioni e i disincentivi sono tipicamente associate a una crescita maggiore. Infine, il conseguimento di risultati su tutti i fronti sopra enumerati, in relazione alla qualità delle finanze pubbliche, necessita un quadro per assicurare una solida *governance* fiscale. Per accentuare l'attenzione rivolta alla qualità delle finanze pubbliche nelle politiche di bilancio nazionali, la comunicazione della Commissione ha individuato una serie di ambiti di azione che si basano sul patto di stabilità e crescita riformato e sulla comunicazione della Commissione relativa a UEM@10. I settori fondamentali per le azioni previste sono i seguenti: una rendicontazione più sistematica e globale; l'inclusione di informazioni sulle prestazioni nelle procedure di bilancio; il miglioramento dell'efficienza dei regimi fiscali e l'introduzione di un riesame regolare della qualità delle finanze pubbliche.

Il punto di vista della relatrice. Oltre alle raccomandazioni della Commissione, la relatrice ha sollevato e sviluppato aspetti specifici e ha avanzato suggerimenti e richieste che sono pertinenti alle attuali discussioni sulle modalità con cui è possibile migliorare la qualità e le prestazioni delle finanze pubbliche nell'UE.

L'analisi congiunta della situazione delle finanze pubbliche negli ultimi due anni consente di cogliere appieno l'intensità e la portata del cambiamento in atto e l'incombente pericolo di rallentamento dell'economia e della crescita, accompagnate da un accresciuto tasso di inflazione. I fallimenti del mercato e le lacune regolamentari e di supervisione reclamano interventi a carico delle finanze pubbliche, capovolgendo la prospettiva finora conosciuta di un passaggio dallo Stato al mercato.

Rimane confermato, e forse addirittura rafforzato, il principio che finanze pubbliche di qualità e sostenibili siano indispensabili non solo per i singoli paesi, ma per la tenuta dell'economia e del modello sociale europeo intrinseco allo sviluppo dell'Unione europea. Il PSC riformato ha dato buoni risultati sul versante correttivo e deve ora confrontarsi con l'intensificazione di quello preventivo, anche mediante il coordinamento degli interventi, soprattutto nella zona euro ma non solo, in funzione anticiclica e con impegni condivisi e unidirezionali. Si deve aumentare la national ownership e definire il quadro e i vincoli a livello di *sub-national public finance*, che desta preoccupazioni per l'utilizzo di derivati e nuovi strumenti finanziari da parte delle amministrazioni locali.

E' altresì importante che gli Stati membri inquadrino l'obiettivo di medio termine (OMT) come target specifico di politiche economiche, di bilancio e fiscali adattate alla loro realtà specifica.

Occorre mettere le finanze pubbliche al centro di una più ampia e completa prospettiva economica, collegata strettamente alle Linee guida integrate della Strategia di Lisbona e basata sul sostegno agli investimenti, in particolare in capitale umano, ricerca e innovazione,

istruzione e formazione, compresa quella terziaria, salute, infrastrutture, ambiente, sicurezza e giustizia. Si deve arrivare a una vera e propria politica europea di investimenti pubblici infrastrutturali, finanziata anche da nuovi strumenti finanziari come gli Eurobond o un Fondo di investimento europeo.

Quanto ai cambiamenti demografici, è riduttivo limitarsi all'invecchiamento della popolazione (e alla diminuzione della natalità), così come, per converso, per proteggere dall'aumento del costo della vita non si può puntare solo all'incremento della produttività, ma occorre trovare meccanismi di protezione anche delle pensioni.

La qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche comportano attenzione sia sul versante delle entrate sia su quello delle spese. Quanto alle entrate, occorre ampliare la base imponibile, prestando però attenzione a non indebolire il principio della progressività, e ridurre la pressione fiscale sul lavoro, anche attraverso lo spostamento su altri fattori e/o settori. Quanto alle spese, occorre procedere valutando il contesto, le esigenze, la composizione della popolazione, con attenzione alle politiche di genere e ai cambiamenti demografici. Più che alla generalizzata e indiscriminata riduzione, si deve puntare alla riqualificazione della spesa, anche attraverso una riallocazione delle poste di bilancio e l'ammodernamento delle amministrazioni pubbliche.

Questo comporta indicatori e obiettivi e un sistema di valutazione delle politiche di bilancio che colleghino l'allocazione delle risorse ai risultati, ispirandosi a una metodologia già voluta e promossa dal Parlamento europeo con il *gender budgeting*. Molti sono gli elementi di una buona *governance* di bilancio, che deve partire dall'analisi di contesto, per arrivare alla valutazione di impatto, preventiva e consuntiva, e agli interventi di aggiustamento. E' così che si aumenta la trasparenza, la comparabilità, la conoscibilità anche da parte della cittadinanza, incrementando fiducia e senso di responsabilità.

Si chiede, pertanto, alla Commissione e agli Stati membri di sviluppare meccanismi di coordinamento per la sorveglianza e la valutazione delle politiche di bilancio, da affiancare a quelli del PSC.

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	11.12.2008
Esito della votazione finale	+: 29 -: 0 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Zsolt László Becsey, Pervenche Berès, Sharon Bowles, Udo Bullmann, Manuel António dos Santos, José Manuel García-Margallo y Marfil, Donata Gottardi, Louis Grech, Benoît Hamon, Othmar Karas, Wolf Klinz, Christoph Konrad, Sirpa Pietikäinen, John Purvis, Bernhard Rapkay, Salvador Domingo Sanz Palacio, Olle Schmidt, Margarita Starkevičiūtė, Ieke van den Burg, Sahra Wagenknecht
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Mia De Vits, Alain Lipietz, Janusz Onyszkiewicz, Bilyana Ilieva Raeva, Theodor Dumitru Stolojan, Kristian Vigenin
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Michael Gahler, Monica Giuntini, Catuscia Marini