

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di <i>governance</i> economica dell'UE. COM(2022)583 final. (Parere alla V Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni</i>)	194
ALLEGATO 1 (Proposta di documento formulato dal relatore ed approvato dalla Commissione)	197
ALLEGATO 2 (Proposta di parere presentata dal gruppo PD-IDP)	200

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti di AssoESCo (Associazione italiana delle <i>Energy Service Company</i> e degli Operatori dell'Efficienza Energetica) nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati (COM(2022)518 final)	196
---	-----

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Mercoledì 8 marzo 2023. — Presidenza del presidente Alessandro GIGLIO VIGNA.

La seduta comincia alle 14.30.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'UE.

COM(2022)583 final.

(Parere alla V Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 20 febbraio 2023.

Alessandro GIGLIO VIGNA, *presidente*, rivolge preliminarmente alle colleghe della Commissione i più sinceri auguri per la ricorrenza dell'8 marzo, Festa della donna. Cede quindi la parola al relatore Bagnai.

Alberto BAGNAI (LEGA), *relatore*, illustra i contenuti della proposta di parere, favorevole con condizioni (*vedi allegato 1*).

Alessandro GIGLIO VIGNA, *presidente*, avverte che il deputato De Luca, a nome del gruppo del Partito democratico, ha presentato a sua volta una proposta di parere (*vedi allegato 2*).

Invita la collega Madia, che ha chiesto la parola, ad illustrarne il contenuto.

Maria Anna MADIA (PD-IDP), dopo avere ringraziato il relatore per l'ampio lavoro conoscitivo promosso in vista di un'accurata disamina della Comunicazione della Commissione europea, segnala come il documento costituisca in ogni caso un passo in avanti rispetto ai precedenti orientamenti assunti dalla Commissione europea in tema di *governance* economica dell'Unione, ispirati ad un'*austerità* di fondo: questa linea interpretativa emerge in molte delle audizioni svolte nei giorni scorsi e segnatamente in quella del 28 febbraio, alla quale ha preso parte l'on. Tinagli, presidente della Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo.

Rileva come questo significativo progresso nell'assetto della *governance* delle scelte di politica economica dell'Unione sia stato reso possibile dall'azione di Paolo Gentiloni, commissario europeo per l'economia.

Preannuncia l'astensione del suo Gruppo sulla proposta di parere formulata dal relatore ed esprime l'auspicio che questo passo in avanti avviato dalla Commissione europea sia affiancato da altri progetti innovativi, come l'istituzione di un fondo sovrano destinato a convogliare le risorse dell'Unione verso grandi progetti di respiro europeo.

Elisa SCUTELLÀ (M5S) annuncia il voto contrario del suo Gruppo alla proposta di parere formulata dall'on. Bagnai, dal momento che il testo sembra deludere molte delle aspettative più volte evocate dal Governo in tema di rapporti con l'Unione europea.

Isabella DE MONTE (A-IV-RE) esprime apprezzamento per la qualità del lavoro di approfondimento svolto in occasione dell'esame della Comunicazione. Al tempo preannuncia il voto di astensione del suo Gruppo, poiché condivide solo alcune delle linee-guida della proposta di parere, sottolineando per contro – in contrasto con le

posizioni espresse nella proposta – l'esigenza di una continuità sul piano delle scelte di politica economica lungo un certo arco temporale, al di là degli eventuali cambi d'indirizzo politico.

Ribadisce infine la necessità di garantire la creazione di grandi campioni europei in diversi settori dell'economia dell'Unione per cogliere appieno le opportunità offerte dal mercato unico.

Lucrezia Maria Benedetta MANTOVANI (FDI) annuncia il voto favorevole del Gruppo di Fratelli d'Italia.

Stefano CANDIANI (LEGA) intervenendo a sua volta in dichiarazione di voto, ricorda che, se nel corso del dibattito le forze di opposizione hanno condiviso molti degli orientamenti che ispirano la proposta di parere, oggi il Gruppo del Movimento 5 Stelle sembra attestarsi su una posizione di contrarietà senza motivare compiutamente la propria posizione.

Sottolinea l'esigenza che la revisione della *governance* economica europea non si traduca in un'ulteriore compressione degli spazi di democraticità dell'Unione, come potrebbe accadere con la predeterminazione di piani di assestamento macro-economico che prescindano completamente dalle scelte democratiche dei popoli degli Stati membri.

Preannuncia pertanto il voto favorevole del suo Gruppo sulla proposta di parere predisposta dall'on. Bagnai.

Alessandro GIGLIO VIGNA, *presidente*, avverte che in caso di approvazione della proposta di parere formulata dall'on. Bagnai, il testo presentato dal collega De Luca non sarà posto in votazione e sarà, comunque, pubblicato in allegato al resoconto odierno.

La Commissione approva la proposta di parere formulata dall'on. Bagnai, favorevole con condizioni.

La seduta termina alle 14.55.

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 8 marzo 2023.

Audizione di rappresentanti di AssoESCo (Associazione italiana delle *Energy Service Company* e degli Operatori dell'Efficienza Energetica) nell'ambito del-

l'esame della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati (COM(2022)518 final).

L'audizione informale è stata svolta dalle 15 alle 15.15.

ALLEGATO 1

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'UE (COM(2022)583 final).

PROPOSTA DI DOCUMENTO FORMULATO DAL RELATORE ED APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea,

esaminata, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera dei deputati, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'UE (COM(2022)583);

premesso che:

la scelta della Commissione europea di escludere il ricorso alla revisione dei Trattati, ai fini della riforma delle regole vigenti, pur ispirata ad esigenze di celerità e pragmatismo, non sembra costituire il percorso migliore allo scopo. Essa non consente infatti di modificare i valori di riferimento fissati per il deficit e il debito, di dare un ruolo più incisivo alla Banca centrale europea e di definire soluzioni più ambiziose per la gestione del debito;

ciò nonostante, è da accogliere favorevolmente, in linea di principio, un nuovo quadro di regole più flessibile ed attento alle specificità di ciascuno Stato membro, nonché incentrato su una maggiore titolarità nazionale;

diversi aspetti della proposta avanzata dalla Commissione europea necessitano tuttavia di maggiori chiarimenti e appaiono suscettibili di introdurre anche nel nuovo quadro elementi di complessità, non osservabilità e scarsa trasparenza;

considerato che:

in cambio di una maggiore flessibilità delle regole, gli orientamenti sembrano attribuire un più ampio margine di discrezionalità alle Istituzioni europee chiamate ad applicarle, segnatamente Commissione e Consiglio, di cui va valutata accuratamente l'opportunità anche sotto il profilo della legittimazione democratica;

gli orientamenti esaltano, per un verso, la maggiore «titolarità nazionale» del nuovo quadro, incentrata sulla presentazione di piani nazionali strutturali di bilancio a medio termine, ma ne ridimensionano, per altro verso, la effettiva portata. In questo senso si pone in particolare la previsione secondo la quale i piani nazionali devono essere presentati in coerenza un piano di aggiustamento di riferimento elaborato dalla Commissione stessa sulla base dei risultati di una sua analisi di sostenibilità del debito (DSA), di cui non appare chiara la natura giuridica;

gli orientamenti non precisano con la dovuta accuratezza la metodologia utilizzata per condurre l'analisi di sostenibilità del debito. Ciò sarebbe necessario per ragioni di trasparenza e chiarezza in quanto essa richiede una serie di ipotesi tecniche per le proiezioni in un orizzonte relativamente lungo delle variabili macro-finanziarie che influenzano la dinamica del debito;

andrebbero inoltre chiarite meglio la *ratio* alla base della classificazione dei paesi in tre gruppi e la codificazione sul piano giuridico di tale classificazione, nonché le conseguenze che ne potrebbero derivare per i paesi interessati;

più in generale, anche se il nuovo quadro di regole appare più semplice del precedente, esso si baserà in ogni caso su metodologie relativamente complesse per la predisposizione non solo dell'analisi di sostenibilità e del sentiero di aggiustamento pluriennale, ma anche per il monitoraggio annuale del rispetto del profilo di spesa netta;

il ruolo di variabili non osservabili come il Pil potenziale, l'*output gap* e i saldi strutturali viene ridotto in modo rilevante nel nuovo quadro di regole ma non viene totalmente eliminato. In particolare, l'utilizzo di proiezioni di medio-lungo periodo del PIL rende indispensabile una stima o una ipotesi della crescita del prodotto potenziale. Inoltre, una stima del saldo strutturale, e quindi dell'*output gap*, all'inizio delle proiezioni è necessaria per poter determinare sia lo scenario a politiche invariate sia quelli con aggiustamento;

necessita di maggiori chiarimenti l'ambito della flessibilità prevista nel caso di ipotesi di partenza che si rivelino irrealistiche nel corso del tempo;

a fronte della maggiore flessibilità, gli orientamenti prospettano altresì un rafforzamento del sistema correttivo e sanzionatorio, con il ricorso ad una procedura ancora più drastica e severa di quella disciplinata dalle regole attuali, di cui vanno considerate con attenzione le implicazioni;

in caso di mancata attuazione delle riforme o degli investimenti concordati, gli orientamenti ipotizzano la creazione di un nuovo strumento di esecuzione, ancora da definire, che permetterebbe all'Unione di richiedere una revisione in senso restrittivo del sentiero prestabilito di evoluzione dell'indicatore di spesa e, nel caso di paesi dell'Eurozona, di imporre sanzioni finanziarie;

non è chiaro in che modo sarà rafforzata effettivamente la procedura di sorveglianza sugli squilibri macroeconomici, con particolare riferimento agli squilibri della bilancia commerciale e al livello di debito privato, sebbene vi sia una evidente interconnessione tra questi ultimi e la disciplina del bilancio;

sebbene il dibattito istituzionale e pubblico degli scorsi anni ne avesse segnalato l'importanza e il carattere prioritario, gli orientamenti non affrontano il tema della costituzione di una capacità fiscale centrale dell'Unione per finanziare sia gli investimenti legati al rafforzamento dei beni pubblici europei (per esempio la transizione ecologica ed energetica) sia le politiche di stabilizzazione del ciclo;

sottolineata la necessità che il presente parere, unitamente al documento finale della Commissione di merito, sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo ed al Consiglio,

delibera di esprimere un

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) si preveda un pieno coinvolgimento degli Stati membri già nella fase *ex ante* di determinazione dei sentieri di aggiustamenti di bilancio affinché sia effettivamente raggiunto l'obiettivo di aumentare il grado di titolarità nazionale delle nuove regole;

2) considerato che l'analisi della sostenibilità del debito è molto sensibile alle ipotesi formulate in termini di crescita del Pil, tassi di interesse, inflazione e proiezioni di finanza pubblica, la scelta di questi parametri deve avvenire con estrema attenzione e deve essere concordata tra la Commissione europea ed i singoli Stati membri sulla base di una chiara e trasparente evidenza empirica e di argomenti tecnici, per tenere conto altresì degli effetti delle riforme strutturali sul potenziale di crescita e per scongiurare il rischio che possano essere reintrodotte variabili particolarmente complesse e poco osservabili;

3) considerate, inoltre, le implicazioni negative che una classificazione del rischio di debito di un Paese potrebbe avere per la sua stabilità finanziaria e sul piano del suo *rating* reputazionale, si stabilisca che tale classificazione venga resa pubblica soltanto

in esito al percorso di definizione del piano strutturale di bilancio e non nella fase iniziale del medesimo percorso;

4) si preveda, entro certi limiti, l'esclusione dal novero della spesa netta primaria di spese di investimento coerenti con le priorità e le esigenze di sviluppo dell'economia europea, come quelle necessarie per la doppia transizione verde e digitale, come pure di determinate spese sociali o ancora di alcune spese concordate a livello europeo, come quelle relative all'assistenza finanziaria fornita in caso di crisi o per la costituzione della difesa comune europea;

5) si consideri la possibilità per gli Stati membri di modificare il proprio piano di aggiustamento nel caso di cambio di legislatura ed eventualmente di governo;

6) si stabilisca che la clausola per eventi eccezionali relativamente ad un singolo Stato possa essere attivata non soltanto per le calamità naturali ma anche nei casi di andamenti nelle variabili macroeconomiche significativamente diversi da quelle originariamente ipotizzati a causa di *shock* inattesi;

7) con riferimento al sistema delle sanzioni, siano previsti meccanismi premianti di incentivo, come ad esempio la

partecipazione a forme di capacità di bilancio comune, escludendo meccanismi di penalizzazione nella fruizione di risorse erogate dall'Unione europea;

8) in particolare, affinché la condizionalità macroeconomica non rischi di rappresentare un elemento di carattere prociclico, si escluda la sospensione dei fondi strutturali e d'investimento nei confronti di un Paese che si sia allontanato dal percorso di aggiustamento concordato a causa di fattori esogeni;

9) per quanto concerne la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici, si definisca una procedura più effettiva e meno discrezionale nella riduzione di alcuni squilibri, come quelli relativi alle partite correnti della bilancia dei pagamenti, alla posizione netta sull'estero e al livello di debito privato;

10) le discussioni in seno alle istituzioni dell'UE sulla revisione del quadro della *governance* economica dell'UE siano condotte contestualmente a quelle sul Piano industriale del *Green Deal* e la riforma delle regole sugli aiuti di Stato (*Temporary Crisis and Transition Framework*), in modo da evitare alterazioni delle condizioni di competitività tra gli Stati membri.

ALLEGATO 2

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'UE (COM(2022)583 final).

PROPOSTA DI PARERE PRESENTATA DAL GRUPPO PD-IDP

La XIV Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera dei deputati, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'UE (COM(2022)583 final);

premessi che:

la *governance* economica europea è frutto di una lunga evoluzione che parte dal Trattato di Maastricht e arriva fino al *Six Pack* e *Two Pack* approvati nel post-crisi finanziaria. Trattandosi di un processo che ha avuto varie fasi, il risultato finale – pur mantenendo una sua sostanziale coerenza di fondo – ha finito per mostrare anche degli evidenti limiti non solo nella concreta applicazione, ma anche nel perseguire gli obiettivi che ci si era prefissi di raggiungere. Questi limiti erano ben chiari già prima che scoppiasse il COVID, tanto che la Commissione aveva già deciso di aprire una fase di revisione che poi però ha subito inevitabili rallentamenti. La Comunicazione di novembre segna un passaggio intermedio importante perché non solo delinea già quello che la Commissione ha in mente, ma apre la strada anche alla presentazione delle proposte legislative;

i problemi che sono emersi nel corso degli anni sono diversi, tra i quali:

a) la pro-ciclicità della attuale *governance*, che davanti a rallentamenti ciclici ha spesso richiesto ai governi di at-

tuare politiche restrittive, e nei casi peggiori ha costretto addirittura l'Unione a sospendere l'applicazione delle regole fiscali facendo leva sulle clausole di disattivazione;

b) il fatto che le regole fossero uguali per tutti e quindi si adattassero poco al contesto e alle caratteristiche dei singoli Paesi;

c) il paradosso di una *governance* che, almeno nelle intenzioni, doveva garantire la sostenibilità della finanza pubblica degli Stati Membri, ma che è per larghissima parte concentrata sul breve termine: i vincoli sul deficit pubblico erano stati pensati come uno strumento per garantire la sostenibilità dell'indebitamento, ma essi si sono trasformati presto da vincoli a obiettivi a sé stanti. Con la riforma del *Two-Pack* e l'introduzione della regola del ventesimo ci siamo poi ritrovati con una *governance* duale, dove i due obiettivi sul deficit e sul debito spesso non si conciliavano fra loro, e uno dominava sull'altro;

d) la complessità e la scarsa trasparenza della *governance* che la rende facilmente soggetta a manipolazioni, poiché un ruolo chiave è giocato dalle variabili non osservabili (il Pil potenziale) che apre la strada a legittime contestazioni;

e) la circostanza che gli indicatori utilizzati, sia quelli sul deficit che quelli sul debito, sono in larga parte fuori dal controllo diretto dei governi, e nel caso di mancato rispetto dei vincoli è difficile discriminare fra responsabilità diretta dei governi e fattori esogeni. Questo a sua volta non legittima l'applicazione delle sanzioni

previste dalla stessa *governance*, rendendo più discutibile l'avvio di procedure per *deficit* o debito eccessivo e poco credibile la *governance* medesima;

la Comunicazione di novembre affronta alcuni di questi limiti:

a) l'orizzonte temporale non è più annuale ma pluriennale, con piani che vanno da 4 ad addirittura 7 anni, e quindi almeno in parte consentono una gestione più razionale del ciclo economico;

b) c'è la chiara intenzione di passare da una *governance* uguale per tutti a una applicazione più mirata e calata nella realtà e nel contesto di ciascun Paese membro;

c) c'è uno spostamento di attenzione dal breve al medio/lungo periodo: la variabile chiave diventa la sostenibilità del debito e il suo progressivo processo di convergenza;

d) si utilizzano indicatori direttamente osservabili e quindi in prima analisi non contestabili;

e) la variabile di controllo diventa l'andamento della spesa pubblica netta che, a differenza del deficit, è sostanzialmente sotto il diretto controllo dei governi, visto che misura la componente discrezionale della politica fiscale: questo ha come obiettivo quello di migliorare la legittimità dell'impianto sanzionatorio perché il mancato rispetto di un impegno preso può essere più direttamente imputata a scelte politiche rispetto a quanto accadeva nella *governance* attualmente in vigore;

la Comunicazione della Commissione lascia tuttavia aperte alcune questioni:

a) non è chiaro cosa sarà della Comunicazione sulla flessibilità del 2015 che consentiva, sotto certe condizioni, di non considerare alcune spese per investimenti nel computo del deficit pubblico;

b) la proiezione di 10 anni dell'analisi di sostenibilità del debito ha un elevatissimo grado di incertezza e di discrezionalità essendo fortemente dipendente dalle ipotesi;

c) sebbene la spesa pubblica netta sia un indicatore direttamente osservabile e sostanzialmente sotto il controllo diretto dei governi, il suo calcolo richiederà comunque l'esclusione degli stabilizzatori automatici la cui stima non è sempre immediata;

d) non è chiaro come interagiranno il nuovo vincolo sul tasso di crescita della spesa pubblica netta e il vincolo del 3 per cento e, dato che il vincolo sul deficit dipende dal Pil, il problema della prociclicità rischia di non essere risolto;

e) non sono chiare le modalità e le ragioni dell'apertura automatica di procedure di debito eccessivo per i paesi più a rischio, in quanto deviazioni dal percorso concordato dovrebbero determinare una apertura automatica della procedura a prescindere che il percorso di rientro del debito rispetti o meno il piano concordato, rischiando quindi che un Paese che riduca il debito secondo i piani concordati si trovi automaticamente in procedura di debito eccessivo perché non rispetta la regola della spesa;

la Comunicazione della Commissione non chiarisce se e come la nuova *governance* prevedrà strumenti o meccanismi che garantiscano una coerenza delle posizioni fiscali dei singoli Stati membri;

non viene affrontato il problema dell'interazione fra raccomandazioni specifiche per Paese e *governance* macroeconomica;

rimangono aperte questioni che, pur andando al di là della portata della Comunicazione, rivestono una grande importanza:

a) la mancanza di un meccanismo permanente di stabilizzazione automatica, che ricalchi l'esperienza di SURE;

b) la necessità di disporre di una capacità fiscale dell'eurozona capace di intervenire in circostanze eccezionali e con condizionalità ragionevoli;

c) la necessità di avere uno strumento per il sostegno e la promozione degli investimenti;

impegna il Governo a proseguire i negoziati in sede europea, promuovendo le seguenti questioni volte a:

a) mantenere la possibilità di non considerare alcune spese per riforme o per investimenti nel computo della spesa netta, in coerenza con la Comunicazione sulla flessibilità del 2015;

b) assicurare una maggiore flessibilità ai piani nazionali, prevedendo la possibilità di revisione degli stessi in particolare nel caso intervengano modifiche dei parametri alla base dell'analisi di sostenibilità del debito, tra cui l'inflazione, così da rendere le regole capaci di adattarsi a contesti economico-finanziari mutevoli;

c) definire gli stabilizzatori automatici tenendo conto delle specificità nazionali anche al fine di garantire una componente anticiclica automatica sufficientemente adeguata;

d) chiarire che alla elaborazione della proposta iniziale della Commissione siano chiamati a partecipare anche gli Stati destinatari e che, in ogni caso, essa non deve avere efficacia vincolante in caso di mancato accordo;

e) chiarire l'interazione tra il nuovo vincolo sul tasso di crescita della spesa pubblica netta e il vincolo vigente del 3 per cento del disavanzo, al fine di risolvere il problema della prevalenza di quello più stringente e superare la pro-ciclicità delle attuali regole;

f) scongiurare il pericolo di un eccesso di automatismo nell'apertura di pro-

cedure di debito eccessivo per i paesi più a rischio, specie in assenza di chiare indicazioni sulle ragioni sottostanti e sulle variabili considerate;

g) garantire una maggiore efficacia delle regole per contrastare gli squilibri macroeconomici e renderle coerenti con il quadro complessivo della governance macroeconomica;

h) introdurre un meccanismo permanente di stabilizzazione automatica, che ricalchi l'esperienza di SURE;

i) favorire la costituzione di una capacità fiscale dell'eurozona che permetta di intervenire in circostanze eccezionali e con condizionalità ragionevoli e, parallelamente, prevedere di rafforzare gli strumenti comuni su temi di interesse dell'UE, in primo luogo il *Green deal* e affrontare la riforma delle regole sugli aiuti di Stato in modo tale da evitare di aumentare le divergenze tra gli stati membri;

j) prevedere meccanismi di coordinamento delle politiche fiscali in modo da evitare che processi di aggiustamento contemporanei determinino effetti depressivi sull'economia dell'Unione;

k) valutare la possibilità di scorporare il debito accumulato a causa dell'emergenza legata al COVID-19, prevedendo un percorso di rientro specifico;

l) avviare, in una prospettiva di medio periodo, una revisione dei parametri quantitativi del 3 per cento del deficit e del 60 per cento del debito ormai privi di rappresentatività.