

IN SEDE CONSULTIVA

(3239) Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, il regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012.

(3240) Ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2012

(Parere alla 3ª Commissione. Esame congiunto e rinvio)

Il relatore **VIZZINI** (UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI) ricorda che il 2 marzo 2012, in occasione del Consiglio europeo di primavera tenutosi a Bruxelles, è stato sottoscritto il "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria" (*Fiscal Compact* o patto di bilancio).

Il Parlamento italiano ha seguito con grande attenzione tutto l'*iter* del negoziato che ha portato all'approvazione definitiva, attraverso una serie di attività conoscitive e di indirizzo che hanno avuto quali interlocutori privilegiati il Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro per gli affari europei e gli europarlamentari che hanno partecipato ai negoziati in qualità di osservatori. Il 25 gennaio 2012, il presidente del Consiglio Mario Monti - nell'ambito di una seduta del Senato dedicata alla discussione di atti di indirizzo sulla politica europea in vista del Consiglio europeo di fine mese - ha sollecitato un impegno comune a sostegno della strategia italiana in tema di disciplina delle finanze pubbliche, definizione di meccanismi di stabilizzazione finanziaria e politiche di sviluppo. In continuità con una solida tradizione di politica estera, tra l'altro, ha affermato che l'Italia sta perseguendo l'integrità dell'Unione, il rafforzamento delle misure a sostegno delle posizioni di bilancio e il potenziamento degli strumenti di stabilizzazione finanziaria.

Osserva che il *fiscal compact* è composto da un preambolo e da 16 articoli, suddivisi in un titolo I, relativo all'oggetto e all'ambito di applicazione, in un titolo II, relativo alla coerenza e al rapporto con il diritto dell'Unione, in un titolo III, relativo proprio al *fiscal compact* o patto di bilancio, in un titolo IV, relativo al coordinamento delle politiche economiche e convergenza, in un titolo V, relativo alla *governance* della zona euro, e in un titolo VI, relativo alle disposizioni generali e finali. Nel preambolo del trattato è molto rilevante il passaggio, inserito nel corso del negoziato, in cui si afferma che la garanzia dell'assistenza, nel quadro dei nuovi programmi previsti dal Meccanismo europeo di stabilità (MES), sarà condizionata, dal 1° marzo 2013, alla ratifica del *fiscal compact* da parte della parte contraente interessata e, appena sarà terminato il periodo previsto per la trasposizione della regola del bilancio in pareggio nelle legislazioni nazionali (regola d'oro o *golden rule*), sarà condizionata anche a quanto richiesto al riguardo. Inoltre, si dà conto delle proposte presentate dalla Commissione europea il 23 novembre 2011 e costituenti il cosiddetto *two-pack*, con cui vengono dettate regole più stringenti per quanto riguarda gli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in difficoltà nella loro stabilità finanziaria in zona euro e disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi.

All'articolo 1 viene fissato l'obiettivo delle parti contraenti, quali Stati membri dell'Unione, di rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria, introducendo una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio, a potenziare il coordinamento delle politiche economiche e a migliorare la *governance* della zona euro, supportando così la realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale.

All'articolo 2 si afferma che il trattato sarà applicato e interpretato in conformità con i trattati su cui è fondata l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea, comprese le sue norme procedurali ogniqualvolta l'adozione della legislazione secondaria sia richiesta.

L'articolo 3 fissa le regole fondamentali del controllo dei bilanci pubblici delle parti contraenti, "in aggiunta e fatti salvi i loro obblighi ai sensi del diritto dell'Unione europea". In particolare, la posizione di bilancio della pubblica amministrazione deve essere in pareggio o in avanzo; tale regola si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il Paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5 per cento del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato; le parti contraenti possono deviare dall'obiettivo di medio termine solo in circostanze eccezionali; nei casi di debito significativamente inferiore alla soglia del 60 per cento e di bassi rischi di sostenibilità a lungo termine, il limite inferiore dell'obiettivo di medio termine può arrivare fino a un disavanzo strutturale annuo dell'1 per cento; nella versione definitiva è stata aggiunta una nuova lettera sul meccanismo di correzione, che dovrà operare automaticamente, in caso di significative deviazioni dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a questo.

L'articolo 4 prevede che, quando il rapporto tra debito e prodotto interno lordo eccede il valore del 60 per cento fissato dall'articolo 1 del protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato ai trattati europei, le parti contraenti lo riducono a un tasso medio di un ventesimo per anno. A tale riguardo, il relatore osserva che il riferimento del *fiscal compact* all'intero articolo 2 - già negoziato dall'Italia in sede di predisposizione della normativa sul *six-pack* - nonostante il consistente debito pubblico, permette di considerare molti elementi per i quali vi è una relativa posizione di forza o per i quali sono stati realizzati significativi progressi.

In base all'articolo 5, le parti contraenti soggette a una procedura per disavanzo eccessivo nell'ambito del diritto dell'Unione, dovranno mettere in atto un programma di partenariato economico e di bilancio, contenente una descrizione dettagliata delle riforme strutturali per garantire una correzione efficace e durevole dei disavanzi.

In base all'articolo 6, le parti contraenti effettuano un rapporto *ex ante* alla Commissione e al Consiglio sui loro piani di emissione di debito pubblico, in vista di un migliore coordinamento della pianificazione. In proposito, il relatore osserva che si rimane lontani dalle indicazioni del "Libro verde" della Commissione del 23 novembre 2011 su forme di emissione di Eurobond, ma c'è un primo passo in quella direzione.

L'articolo 7 obbliga le parti contraenti a sostenere le proposte o le raccomandazioni della Commissione adottate nei confronti degli Stati membri dell'Unione, la cui moneta è l'euro, che abbiano violato il criterio del *deficit* nell'ambito della procedura per disavanzo eccessivo. Tale obbligo di sostegno alla Commissione non sussiste quando una maggioranza qualificata di parti contraenti la cui moneta è l'euro - esclusa quella la cui posizione è oggetto di decisione - si esprime in senso contrario alla raccomandazione della Commissione.

L'articolo 8 prevede che la Corte di giustizia dell'Unione europea possa sindacare il rispetto da parte dei contraenti dell'inserimento della regola del bilancio in pareggio all'interno di disposizioni legislative interne di carattere vincolante e permanente. Tali disposizioni dovrebbero essere "preferibilmente" di natura costituzionale e avere efficacia entro un anno dall'entrata in vigore del trattato. L'articolo 8 precisa che è solo la sentenza della Corte che accerta l'inadempimento della parte, con effetti vincolanti per tutte le parti del procedimento, le quali prendono i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta entro il termine stabilito dalla Corte di giustizia.

Con l'articolo 9, le parti contraenti si impegnano ad adoperarsi congiuntamente per una politica economica che favorisca il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e la crescita economica mediante una convergenza e una competitività rafforzate. Le parti contraenti dovranno intraprendere le azioni e introdurre le misure necessarie in tutti i settori essenziali al buon funzionamento della zona euro, perseguendo gli obiettivi di stimolare la competitività, promuovere l'occupazione, contribuire meglio alla sostenibilità delle finanze pubbliche e di rafforzare la stabilità finanziaria.

L'articolo 10 si riferisce a misure specifiche concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro, e alle cooperazioni rafforzate, relativamente alle quali si attesta il proposito di farne un maggiore uso, salvo che ciò non pregiudichi il mercato interno.

Analogamente al coordinamento della pianificazione dell'emissione di debito pubblico, di cui all'articolo 6, l'articolo 11 impone alle parti contraenti - ai fini di una valutazione comparativa delle migliori prassi - di discutere *ex ante* tutte le maggiori riforme di politica economica e, ove appropriato, di coordinarle tra loro. A tale coordinamento partecipano le istituzioni dell'Unione europea in conformità al diritto dell'Unione.

L'articolo 12 si riferisce agli incontri dei capi di Stato o di governo dei Paesi della zona euro, i cosiddetti Vertici euro, che si terranno almeno due volte l'anno. In tale contesto, si dovranno discutere questioni connesse alle competenze specifiche condivise tra le parti contraenti la cui

moneta è l'euro in relazione alla moneta unica, altre questioni concernenti la *governance* della zona euro e le relative regole, nonché orientamenti strategici per la condotta delle politiche economiche dirette ad aumentare la convergenza nella zona euro. Viene creata la nuova figura istituzionale del presidente del Vertice euro, nominato a maggioranza semplice dai capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il proprio presidente e con un mandato di pari durata.

Il relatore, quindi, ricorda che l'articolo 13 ha avuto diverse formulazioni. Nelle prime versioni si prevedeva che rappresentanti dei Parlamenti delle parti contraenti sarebbero stati invitati a incontri regolari per discutere in particolare di politiche economiche e di bilancio, in stretta associazione con rappresentanti del Parlamento europeo. Il Parlamento europeo, nella risoluzione del 18 gennaio, aveva insistito affinché la cooperazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo avvenisse secondo modalità conformi ai trattati UE. Una ulteriore versione presentata nel corso del negoziato aveva raccolto, nella sostanza, questo suggerimento. Si era previsto che il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali avrebbero definito insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei presidenti delle Commissioni bilancio dei parlamenti nazionali e delle corrispondenti commissioni del Parlamento europeo. La formulazione ricalcava l'articolo 9 del suddetto protocollo che si riferisce invece, in modo più generale, alla cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione. La stesura definitiva del testo è stata più generica, con l'eliminazione del riferimento espresso alle Commissioni bilancio, sostituito dall'altro alle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali - anche in ossequio al principio generale di autonomia dei Parlamenti nell'individuazione della composizione delle loro delegazioni - e con l'allargamento della partecipazione ai rappresentanti delle Commissioni.

Il titolo VI, relativo alle disposizioni generali e finali, si apre con l'articolo 14, sull'entrata in vigore, fissata al 1° gennaio 2013, qualora almeno 12 parti contraenti la cui moneta è l'euro abbiano depositato lo strumento di ratifica, oppure, se precedente, il primo giorno del mese successivo al deposito del dodicesimo strumento di ratifica. L'articolo 15 lascia la porta aperta agli Stati membri dell'Unione che non abbiano sottoscritto il *fiscal compact*, che possono aderire anche successivamente: gli effetti decorrono dal deposito dello strumento di adesione presso il depositario, che informa le altre parti contraenti. L'articolo 16, infine, modificato rispetto alle versioni iniziali, contiene la clausola con cui al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del trattato, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del trattato sulla stabilità nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Quanto alla ratifica del Trattato che istituisce un Meccanismo europeo di stabilità (MES), il relatore ricorda che esso è stato sottoscritto dai 17 Paesi dell'Eurozona il 2 febbraio 2012, in una nuova versione che supera quella sottoscritta l'11 luglio 2011, ampliando sia l'ammontare massimo di risorse disponibili sia la tipologia delle operazioni consentite. Il MES sarà un'istituzione finanziaria internazionale, con sede a Lussemburgo, che sosterrà gli Stati membri dell'Eurozona, nel caso in cui ciò sia indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria dell'Eurozona nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri. Nelle linee concordate di comunicazione a margine del Consiglio Europeo del 30 gennaio 2012, gli Stati membri dell'Eurozona hanno fissato l'obiettivo dell'entrata in vigore a luglio 2012 e si sono impegnati a rivalutarne l'adeguatezza in termini di dotazione finanziaria nel marzo 2012. Il MES disporrà di un'ampia gamma di strumenti. Potrà concedere prestiti ai suoi membri, fornire assistenza finanziaria precauzionale, acquistare obbligazioni di Stati membri beneficiari sui mercati primari e secondari e accordare prestiti per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie. Le decisioni relative alla concessione di sostegno alla stabilità saranno adottate di comune accordo. Tuttavia, in situazioni in cui la mancata adozione urgente della decisione di fornire assistenza dovesse mettere a repentaglio la sostenibilità economica o finanziaria della zona euro, le decisioni potranno essere prese a maggioranza qualificata dell'85 per cento dei voti espressi. Il relatore sottolinea che il trattato MES e il nuovo Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG), denominato anche patto di bilancio, sottoscritto il 2 marzo 2012, rappresentano due pilastri fondamentali e complementari della nuova architettura dell'Eurozona. Il MES rappresenta la componente solidaristica della nuova architettura, destinata a essere attivata in situazioni di emergenza. Il TSCG rappresenta la componente di disciplina, destinata ad assicurare in ciascun Paese una gestione sostenibile delle finanze pubbliche che eviti l'accumularsi di tensioni suscettibili di incidere negativamente sulla stabilità finanziaria. In particolare, dal marzo 2013, la concessione di assistenza finanziaria a titolo del MES dipenderà dall'avvenuta ratifica da parte dello Stato richiedente del TSCG e successivamente anche dall'avvenuta trasposizione nell'ordinamento interno della regola del pareggio di bilancio di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del TSCG.

In conclusione, il relatore ricorda che il disegno di legge di ratifica del *fiscal compact* è stato presentato al Senato il 3 aprile 2012, insieme con lo schema di disegno di legge di ratifica del Trattato che istituisce il "Meccanismo Europeo di Stabilità" (MES). Secondo il Comunicato finale del Consiglio dei ministri, i due schemi di disegni di legge si inseriscono nel percorso congiunto che l'Italia e la Germania, durante l'incontro del 13 marzo scorso, hanno concordato di seguire al fine di ratificare i testi adottati in sede di Unione europea, relativi all'unione monetaria europea. Inoltre, il relatore rammenta che il 13 marzo 2012 si è tenuto un incontro a Palazzo Chigi tra il presidente del Consiglio Mario Monti ed il cancelliere della Repubblica Federale di Germania Angela Merkel, nel cui contesto è stato espresso il comune interesse affinché, nei rispettivi Parlamenti, prima della pausa estiva e in stretto coordinamento, siano autorizzate le ratifiche del *fiscal compact* e del trattato sul meccanismo di stabilità europeo.

In considerazione dell'assoluto rilievo dei due trattati, strettamente connessi, propone alla Commissione di esprimere, su entrambi, un parere favorevole.

Si apre il dibattito.

Il senatore **CECCANTI** (PD) ricorda che con la legge costituzionale n. 1 del 2012 l'Italia ha adeguato il proprio ordinamento con il principio dell'equilibrio strutturale di bilancio, anticipando la prescrizione contenuta nell'articolo 3, comma 2, del trattato sulla stabilità, in base al quale le nuove regole producono effetti nel diritto nazionale tramite disposizioni vincolanti e permanenti, preferibilmente costituzionali.

Ricorda quindi l'articolo 14, comma 2, dello stesso trattato, che supera il principio dell'unanimità, proprio delle organizzazioni confederali, e aderisce a quello della maggioranza qualificata, tipico dei regimi federali, stabilendo che l'entrata in vigore è condizionata alla ratifica di dodici parti contraenti su diciassette. Inoltre, commenta l'articolo 16 in base al quale entro cinque anni dalla data di entrata in vigore, il contenuto del trattato sarà incorporato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: sottolinea l'opportunità di assicurare, in vista di tale importante progresso, anche il diritto dei cittadini di eleggere il vertice della Commissione europea.

Con riferimento al disegno di legge n. 3240, di autorizzazione alla ratifica del trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), osserva che il livello del contributo dell'Italia, pari a circa il 18 per cento, conferisce una posizione privilegiata nella *governance*, per effetto della procedura d'urgenza in deroga alle regole di voto prevista dall'articolo 4, comma 4.

Il senatore **DIVINA** (LNP), dopo aver ricordato che l'Italia ha già recepito nel proprio ordinamento costituzionale il principio dell'equilibrio strutturale di bilancio, osserva che l'attuale contingenza economica rende insostenibili i rigidi limiti al disavanzo e le procedure di rientro previsti. Infatti, l'abbassamento del debito fino al 60 per cento del prodotto interno lordo implicherebbe per l'Italia una riduzione di spesa sistemica per circa 45 miliardi annui.

Sottolinea, infine, l'opportunità di valutare la condizione degli Stati membri, considerando, oltre al debito sovrano, anche il debito dei privati: a suo avviso, una base di calcolo siffatta collocherebbe l'Italia in una posizione media rispetto agli altri Stati membri della zona euro.

Il senatore **MALAN** (PdL) condivide la considerazione svolta dal senatore Ceccanti a proposito della necessità di assicurare un'elezione diretta degli organi decisionali dell'Unione europea, viste le importanti cessioni di sovranità presenti nei Trattati.

Il rilievo delle riduzioni di spesa è anche maggiore se si considerano gli interessi sul debito e le spese per i servizi dell'amministrazione pubblica. Anche nei Paesi fautori delle misure dei Trattati, in sede sia parlamentare sia giurisdizionale sono stati formulati rilievi e richieste di modifica per assicurare un maggiore livello di democraticità delle istituzioni.

Ciò considerato, in mancanza di specificazioni e correzioni del contenuto dei trattati in esame, egli non potrebbe votare a favore.

Il senatore **PASTORE** (PdL) sottolinea l'esigenza di approfondire il contenuto dei trattati al fine di verificare la coerenza dei limiti all'espansione del disavanzo con le disposizioni costituzionali introdotte in sede di revisione dell'articolo 81 della Costituzione. Quest'ultimo, infatti, anche dopo la modifica approvata con la legge costituzionale n. 1 del 2012, mantiene un'impostazione che ammette l'intervento ciclico dello Stato, mentre i trattati in via di ratifica escludono che il bilancio pubblico conservi le tradizionali funzioni di politica economica.

Sarebbe opportuno impegnare il Governo a realizzare l'abbattimento del debito senza aggravii ulteriori in termini di imposte e a valutare se l'articolo 81 della Costituzione, nella formulazione attuale, è compatibile con i trattati da ratificare.

Il senatore **SALTAMARTINI** (PdL) osserva che la difesa dell'equilibrio di bilancio nazionale assume un rilievo critico, in quanto la crisi del debito sovrano determina maggiori danni soprattutto alle masse popolari. Sottolinea l'opportunità di riconsiderare il sistema di calcolo del prodotto interno lordo, includendo i risparmi dei cittadini e il livello della qualità della vita.

Il senatore **BOSCETTO** (Pdl), intervenendo sull'ordine dei lavori e considerando le perplessità emerse nel dibattito, ritiene che la conclusione dell'esame debba essere rinviata alla seduta di domani in modo da consentire un approfondimento e la verifica della compatibilità dei trattati con l'articolo 81 della Costituzione.

La senatrice **INCOSTANTE** (PD) ritiene che molti degli argomenti affrontati nel dibattito debbano essere affrontati più opportunamente in sede referente, presso la Commissione di merito, e sottolinea la responsabilità che si assumerebbe l'Italia respingendo la proposta di ratificare i trattati. Pur ammettendo che vi sono stati ritardi nell'adeguamento della legislazione europea, una posizione contraria dovrebbe indicare soluzioni alternative.

Condivide l'opinione secondo la quale molti degli interventi previsti nei trattati in esame implicherebbero una diversa organizzazione delle istituzioni politiche e auspica un avanzamento dell'integrazione europea, ma anche la riconsiderazione di posizioni eccessivamente rigide assunte da alcuni Stati membri, che il presidente del Consiglio Monti si propone di attenuare.

Il presidente **VIZZINI** (UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI), relatore, si riserva di presentare in occasione della seduta di domani uno schema di parere favorevole con osservazioni, che sottolinei, tra l'altro, l'esigenza di una partecipazione diretta dei cittadini all'elezione degli organi decisionali dell'Unione europea, in considerazione delle importanti cessioni di sovranità che implicano i trattati.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

1^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 403 del 20/06/2012

IN SEDE CONSULTIVA

(3239) Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, il regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012.

(3240) Ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2012

(Parere alla 3^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame congiunto con esiti distinti. Parere favorevole con osservazioni sul disegno di legge n. 3239 e parere favorevole sul disegno di legge n. 3240)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 19 giugno.

Il presidente **VIZZINI** (UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI), relatore, illustra uno schema di parere favorevole, con osservazioni, sul disegno di legge n. 3239, pubblicato in allegato.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, previa dichiarazione di astensione del senatore **PARDI** (IdV), la proposta è approvata.

Il presidente **VIZZINI** (UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI), relatore, illustra quindi una proposta di parere favorevole sul disegno di legge n. 3240, pubblicata in allegato, che viene posta in votazione, previa dichiarazione di astensione del senatore **PARDI** (IdV), ed è accolta.