

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

La Commissione Politiche dell'Unione europea e, per le parti di rispettiva competenza, le altre Commissioni permanenti e il Comitato per la legislazione, hanno operato un esame approfondito e articolato del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2010 e del programma di diciotto mesi presentato dalle Presidenze spagnola, belga e ungherese del Consiglio dell'Unione europea per il periodo gennaio 2010 – giugno 2011.

In particolare, la XIV Commissione ha svolto audizioni informali dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali, della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, dell'UPI, dell'ANCI, nonché dell'Ambasciatore d'Italia a Madrid, Pasquale Terracciano.

In via preliminare, va rilevato che l'esame del Programma alla Camera è stato avviato soltanto ad inizio di giugno, ad oltre due mesi dalla presentazione del medesimo documento, adottato dalla Commissione europea il 31 marzo 2010 e trasmesso al Parlamento italiano il 13 aprile, limitatamente alla parte generale.

Soltanto il 20 maggio 2010, infatti, la Commissione europea ha trasmesso alle Camere in lingua italiana anche gli allegati al Programma, che costituiscono parte integrante del documento e – recando indicazione delle specifiche iniziative che la Commissione intende assumere – presentano il maggiore rilievo per l'esame parlamentare.

Sarebbe stato pertanto formalmente precluso e sostanzialmente di scarso interesse avviare l'esame del Programma in assenza degli allegati.

Questo grave ritardo della Commissione europea nella traduzione degli allegati –

segnalato anche da alcune Commissioni di settore nelle rispettive relazioni – va pertanto stigmatizzato in quanto pregiudica in misura non trascurabile la tempestività e quindi l'efficacia dell'intervento parlamentare; esso è, inoltre, più in generale, indice di una scarsa attenzione di questa Istituzione verso le lingue da essa considerate non « di lavoro », tema cui si dedicherà una specifica attenzione nella presente relazione.

La procedura di esame del documento.

L'esame degli strumenti di programmazione legislativa dell'UE è un passaggio di estrema importanza per il Parlamento. Si tratta, infatti, dell'unica procedura parlamentare – unitamente a quella prevista sinora per l'esame della Relazione del Governo sulla partecipazione italiana all'UE – che consente a tutti gli organi parlamentari di esprimersi in modo organico sulle priorità politiche generali e le proposte di azione specifiche dell'Unione europea in tutti i suoi settori di attività.

Le potenzialità della procedura saranno ulteriormente accresciute con l'applicazione del nuovo articolo 15 della legge n. 11 del 2005, introdotto dalla legge comunitaria 2009 in virtù di un emendamento inserito alla Camera e condiviso da tutte le forze politiche. Tale disposizione, infatti, scinde la Relazione sulla partecipazione italiana all'UE in due distinti documenti:

uno programmatico, da presentare entro il 31 dicembre di ogni anno, recante

indicazione di obiettivi, priorità e orientamenti che il Governo intende seguire a livello europeo nell'anno successivo;

uno di rendiconto, da presentare entro il 31 gennaio di ogni anno.

L'esame della Relazione « programmatica » potrebbe essere agevolmente abbinato a quello degli strumenti di programmazione legislativa dell'UE, configurando quindi una vera e propria sessione di fase ascendente, collocata ad inizio d'anno, come auspicato dalle risoluzioni approvate lo scorso anno in Assemblea, a prima firma dell'onorevole Centemero.

In questa sessione si procederebbe, prima in Commissione e poi in Assemblea, all'analisi e al confronto tra le linee d'azione del Governo e delle istituzioni europee e alla conseguente definizione degli indirizzi di carattere generale da perseguire nella formazione delle politiche dell'Unione europea.

In ogni caso, anche in base alla disciplina vigente, l'esame del Programma legislativo della Commissione presenta un peculiare valore aggiunto: promuovere l'intervento parlamentare in una fase precoce del ciclo decisionale dell'UE, che precede la predisposizione stessa delle proposte legislative e di altri documenti di strategia, azione e consultazione delle Istituzioni europee.

In questa fase, l'efficacia dell'intervento parlamentare è maggiore, non essendosi ancora cristallizzate in documenti specifici le scelte regolative della Commissione europea e non essendosi definite in modo netto le posizioni negoziali delle altre Istituzioni e degli Stati membri.

La Camera dei deputati ha per queste ragioni proposto in più occasioni, in diverse sedi di cooperazione interparlamentare, di rendere « istituzionale » l'esame del Programma legislativo della Commissione da parte dei Parlamenti nazionali, anche mediante una discussione simultanea nelle varie Assemblee. Tale proposta — che ha ricevuto sinora un'applicazione solo parziale — andrebbe rilanciata nelle forme opportune.

L'intervento precoce dei Parlamenti nazionali è peraltro non soltanto una condizione imprescindibile per la tutela degli interessi del Paese ma può contribuire all'avanzamento del processo di integrazione europea, riavvicinando l'Unione europea ai cittadini e accentuando il grado di legittimazione democratica dell'azione europea.

Una discussione articolata e approfondita in Parlamento delle priorità politiche dell'UE è infatti uno strumento di estrema utilità non solo per definire gli indirizzi dell'azione del Governo nell'anno di riferimento ma anche per promuovere un dibattito nel Paese sui principali sviluppi dell'UE.

Alla luce della crisi di fiducia che ha caratterizzato il rapporto tra opinione pubblica europea e Unione europea — culminata nell'esito negativo dei referendum sul trattato costituzionale prima e su quello di Lisbona poi — una piena conoscenza e valutazione del quadro complessivo degli obiettivi e delle azioni previste dalle istituzioni rimuoverebbe molti fattori di criticità.

Al tempo stesso, le istituzioni acquisirebbero un *feedback* in merito alla posizione dei Parlamenti nazionali e dei cittadini sulle proprie linee di azione e i cittadini comprenderebbero meglio il valore aggiunto che l'Unione europea può assicurare di fronte a problemi globali.

Ciò a maggior ragione in una fase come quella attuale, caratterizzata da una crisi economica e finanziaria di portata globale, a fronte della quale l'azione dei singoli Stati membri si sta dimostrando evidentemente insufficiente.

L'intervento della Camera nella formazione delle politiche dell'UE.

Nella legislatura in corso la Camera ha accresciuto in misura significativa la quantità e la qualità del proprio intervento nella formazione delle politiche dell'UE, soprattutto su impulso della Commissione Politiche dell'Unione europea.

Rispetto alla legislatura precedente, i documenti e progetti di atti UE esaminati ex articolo 127 del Regolamento della Camera sono passati da 8 a 60; le sedute di Commissione dedicate alla trattazione di questioni europee sono passate da 200 a 445. Ad oggi sono stati approvati dalle Commissioni competenti 21 documenti finali in esito all'esame di atti UE, a fronte dei 5 nella XV legislatura.

In sostanza, tutte le iniziative più significative dell'UE sono state oggetto di esame da parte della Camera.

Sono state inoltre esaminate tre risoluzioni del Parlamento europeo, con l'approvazione, in esito all'esame, di due risoluzioni in Commissione.

È stato consolidato il dialogo politico con la Commissione europea e il Parlamento europeo, ai quali sono inviati sistematicamente tutti gli atti di indirizzo adottati in materia europea.

È stata poi avviata l'attuazione delle nuove prerogative previste dal Trattato di Lisbona e, segnatamente, del controllo di sussidiarietà, che il parere approvato dalla Giunta per il regolamento il 6 ottobre 2009 rimette alla competenza primaria della Commissione Politiche dell'Unione europea. Ad oggi sono stati approvati 4 documenti in merito alla compatibilità di progetti legislativi europei con l'UE, tutti favorevoli.

A fronte di questi dati molto positivi, non si possono tuttavia ignorare alcuni elementi di criticità che pregiudicano un ulteriore salto di qualità dell'intervento parlamentare.

In primo luogo, come messo in evidenza dagli stessi dati sopra richiamati, in un numero significativo di casi, a fronte dell'esame di progetti di atti da parte della XIV Commissione e all'espressione del suo parere, le Commissioni di merito non concludono l'esame o vi provvedono in tempi non compatibili con il sempre più rapido sviluppo dei processi decisionali europei.

Occorre quindi una maggiore consapevolezza in tutti gli organi parlamentari dell'importanza di un intervento tempe-

stivo se si intende incidere realmente sulle scelte politiche europee.

In secondo luogo, il raccordo con il Governo, nonostante significativi progressi, va rafforzato e reso più sistematico.

Nel corso della legislatura, si è registrata la prima applicazione, su iniziativa della XIV Commissione, di importanti previsioni della legge n. 11 del 2005: l'apposizione della riserva di esame parlamentare e la trasmissione di una relazione tecnica da parte del Governo su un progetto legislativo dell'UE.

Tuttavia, va rilevato come la presenza di rappresentanti del Governo in sede di esame di documenti dell'UE non sia sistematica e manchi un flusso precoce di informazioni e valutazioni sulle implicazioni giuridiche, economiche e politiche delle iniziative dell'UE.

Manca inoltre un riscontro del seguito dato dal Governo agli indirizzi stabiliti dalle Camere.

Al fine di colmare queste lacune sono state introdotte con la legge comunitaria 2009 alcune modifiche alla legge n. 11 del 2005; altre più organiche ed incisive modifiche, in materia di flussi informativi, anche ai fini dell'esercizio dei poteri previsti dal Trattato di Lisbona, sono prospettate dalle proposte di riforma della medesima legge attualmente all'esame in sede referente della Commissione Politiche dell'Unione europea.

Va tuttavia riconosciuto che, al di là delle previsioni legislative, il miglioramento del raccordo tra Governo e Parlamento presuppone un cambiamento culturale, che attribuisca al processo di integrazione europea un rilievo primario, non occasionale e non ancillare rispetto alle vicende di politica interna.

L'impostazione dei programmi.

I documenti in esame sono i primi strumenti di programmazione politica e legislativa presentati dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Il Programma del trio di Presidenze riflette nella struttura e nella denomina-

zione stessa le innovazioni istituzionali introdotte dal Trattato in merito alla Presidenza del Consiglio, pur non risultando innovativo sotto il profilo dell'impostazione e dei contenuti rispetto al Programma operativo del Consiglio adottato in precedenza, anch'esso per un periodo di 18 mesi.

Il Programma di lavoro per il 2010 è altresì il primo strumento generale di programmazione e di strategia presentato dalla nuova Commissione Barroso dopo il suo insediamento nel febbraio 2010.

Il documento, tuttavia, pur indicando alcuni obiettivi a lungo termine, riconducibili soprattutto alla strategia UE 2020 per la crescita e l'occupazione, non reca orientamenti e priorità riferiti all'intero mandato quinquennale della Commissione europea; si limita invece ad indicare quattro settori prioritari di azione e ad enunciare 34 iniziative strategiche per il 2010 (elencate nell'allegato I) e, in modo non esaustivo, le eventuali iniziative strategiche e prioritarie per il 2010 e per gli anni successivi (281 in tutto, di cui 130 iniziative legislative).

Il Programma sembra pertanto, come posto in rilievo anche da alcune Commissioni, privo di un quadro strategico di riferimento a medio e a lungo termine, che il rilancio del processo di integrazione europea e l'attuazione delle innovazioni introdotte dal trattato di Lisbona avrebbero richiesto.

Indubbiamente, in alcuni importanti settori di attività, una visione strategica, per quanto non integralmente soddisfacente, è contenuta in alcuni importanti documenti adottati in attuazione del Programma o da esso richiamati: è il caso della Strategia UE 2020 per la crescita e l'occupazione e delle proposte della Commissione sulla *governance* economica.

In altri importanti settori, la Commissione sta definendo gradualmente una propria visione strategica: è il caso della riforma del bilancio e della politica di coesione nonché della strategia commerciale, su cui la Commissione presenterà proposte nel corso del 2010; è il caso inoltre del mercato interno, sul quale il

rapporto elaborato dal Prof. Mario Monti, su mandato del Presidente Barroso, prospetta precise ed ambiziose linee di azione.

Non si può tuttavia non rilevare come dal Programma di lavoro non emerga l'idea di Europa che la Commissione intende perseguire in questa fase delicata.

Analoghe considerazioni valgono per il Programma di diciotto mesi del trio di Presidenze, che sconta la sua natura negoziata e l'inevitabile obsolescenza rispetto alla sua adozione nel gennaio scorso.

La risposta alla crisi e il rilancio dell'integrazione economica.

In coerenza con le relazioni delle Commissioni di settore e i risultati delle audizioni svolte, la XIV Commissione ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle questioni relative al rilancio della crescita, dello sviluppo e dell'occupazione, a fronte della crisi economica.

Se l'impostazione della relazione della XIV Commissione e della risoluzione approvate lo scorso anno sul Programma di lavoro della Commissione per il 2009 era riassunta dalla formula «più Europa, più sussidiarietà», la presente relazione si fonda sull'idea che la crisi offra un'occasione irripetibile per un salto di qualità nel processo di integrazione, ripartendo dagli aspetti economici.

La crisi ha fatto infatti emergere con drammaticità ed urgenza lacune strutturali dell'attuale modello di integrazione che erano già da lungo tempo state denunciate nel dibattito istituzionale e scientifico.

Il mancato rispetto dei criteri del Patto di stabilità e crescita da parte della quasi totalità degli Stati membri, la lentezza nel rispondere agli attacchi speculativi contro alcuni Paesi della zona euro, la difficoltà di elaborare una strategia efficace per rilanciare crescita e occupazione, a fronte dei risultati di altri partner mondiali, sono soltanto i sintomi più recenti ed evidenti non soltanto dell'inadeguatezza degli strumenti giuridici e finanziari ma anche della

ritrosia di Stati membri e delle stesse Istituzioni europee di procedere verso un'integrazione più avanzata.

La crisi impone dunque scelte nette in merito al modello di Europa che si intende perseguire: dalle soluzioni che saranno adottate per l'attuazione della Strategia 2020, per il rafforzamento della *governance* economica, per la riforma del bilancio e della politica di coesione e per il rilancio del mercato interno, dipenderà il ruolo anche globale dell'Unione nei prossimi anni.

In altri termini, occorre che l'integrazione economica — che era stata forse sottovalutata negli ultimi anni in relazione al processo costituzionale — assuma nuovamente il ruolo di motore della costruzione europea, creando le condizioni e i presupposti per un eventuale ulteriore avanzamento verso l'Unione politica.

La relazione contiene pertanto una valutazione delle indicazioni del Programma della Commissione e di quello del trio di presidenze sui settori sopra indicati e formula alcuni orientamenti che potranno confluire nella risoluzione da approvare in esito all'esame dei documenti in Assemblea.

Va peraltro sottolineato che alcune importanti iniziative costituiscono oggetto di uno specifico esame parlamentare, quali la *governance* economica europea, o sono state oggetto di documenti finali adottati ai sensi dell'articolo 127 del regolamento, come nel caso della strategia UE 2020.

Su queste materie la relazione si limita pertanto ad alcune considerazioni generali, rinviando agli specifici atti di indirizzo adottati in Commissione la fissazione di indicazioni più dettagliate.

L'attuazione della Strategia 2020.

Il Consiglio europeo dello scorso 17 giugno ha lanciato la strategia UE 2020 per la crescita e l'occupazione ribadendo i cinque obiettivi prioritari e le iniziative «faro» già concordate al Consiglio europeo di marzo 2010 in coerenza con le proposte della Commissione europea.

Il Consiglio europeo ha correttamente legato l'attuazione della nuova strategia alla predisposizione del nuovo sistema di *governance* europea che costituisce oggetto di specifico esame da parte delle Commissioni Bilancio e Politiche dell'Unione europea.

In questa sede si possono tuttavia identificare, sulla scorta delle audizioni svolte, alcuni aspetti di cui tenere conto sia nella predisposizione del programma nazionale di riforma per l'attuazione in Italia della Strategia sia ai fini della costruzione del nuovo modello di *governance*.

Sotto il primo profilo, appare prioritario avviare la tempestiva predisposizione di misure effettive e realistiche per perseguire gli obiettivi fissati dalla Strategia, coinvolgendo non solo tutte le amministrazioni interessate ma anche le Camere, come espressamente previsto dalle apposite disposizioni della legge n. 11 del 2005 introdotte dalla legge comunitaria 2009.

Con riferimento, in particolare, all'obiettivo di portare il tasso di occupazione (calcolato su popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni) dal 64,5% attuale al 75%, l'Italia — come riferito dal Ministro Sacconi nel corso di un'audizione presso le Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell'Unione europea della Camera svoltasi il 7 luglio 2010 — ha fissato il proprio obiettivo nazionale al 67% rispetto al 57,5% attuale.

Per conseguire tale obiettivo occorre, come rilevato nella relazione della Commissione Lavoro, promuovere anche a livello nazionale le misure previste dall'iniziativa faro «Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro», con particolare attenzione a quelle dirette a garantire maggiore equilibrio tra offerta e domanda di lavoro, a rafforzare la capacità delle parti sociali per la risoluzione dei problemi del dialogo sociale a tutti i livelli, nonché allo sviluppo di un quadro europeo per le capacità, le competenze e l'occupazione.

A ciò deve tuttavia accompagnarsi — per non ripetere i fallimenti della strategia di Lisbona — anche lo sviluppo, nel suo sistema di *governance* economica, di mec-

canismi per la sorveglianza sull'attuazione delle linee direttrici integrate per la crescita e l'occupazione, che prevedano l'applicazione di meccanismi sanzionatori e premiali, non soltanto in relazione agli obiettivi in materia di competitività e di bilancio, ma anche di occupazione, lavoro e politiche sociali.

Con riguardo all'obiettivo di portare al 3% del PIL i livelli d'investimento pubblico e privato combinati nel settore della ricerca e sviluppo (rispetto all'attuale 1,9), va considerato che l'Italia investe attualmente circa l'1,2% del PIL, peraltro con una netta prevalenza della ricerca pubblica rispetto a quella privata. È dunque necessario promuovere gli investimenti privati nel settore, anche attraverso un utilizzo più mirato dei fondi strutturali nonché avvalendosi, soprattutto per le piccole e medie imprese, degli strumenti finanziari previsti allo scopo dalla BEI.

Per quanto attiene all'obiettivo di migliorare i livelli d'istruzione, in particolare riducendo i tassi di dispersione scolastica dall'attuale 15% al di sotto del 10% e aumentando almeno al 40% la percentuale delle persone tra i 30 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente, occorre considerare che l'Italia ha un tasso di dispersione scolastica del 19,7% e una percentuale di laureati nella fascia di età considerata pari a circa il 19% ed è quindi ben lontana dagli obiettivi europei.

A ciò si aggiungono due ulteriori fattori di criticità emersi nel corso delle audizioni: le mediocri *performance* degli studenti e degli adulti in termini di competenze, misurate in base agli appositi indici OCSE; la sottooccupazione dei laureati e la « fuga dei cervelli ».

L'attuazione della Strategia 2020 deve pertanto costituire l'occasione per un salto di qualità anche nel settore dell'istruzione superiore, sfruttando maggiormente le sinergie tra università ed imprese e potenziando i programmi UE per la mobilità, le università e i ricercatori (Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus e Marie Curie), collegandoli meglio ai programmi e alle risorse nazionali.

Con riferimento, infine, all'obiettivo di promuovere l'inclusione sociale, in particolare mirando a liberare almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà e di esclusione, si rileva che in Italia la percentuale di popolazione a rischio povertà risulta pari al 16% rispetto al 17% della media UE.

A questo riguardo due aspetti appaiono prioritari a livello europeo: occorre anzitutto estendere agli obiettivi in materia di inclusione sociale i meccanismi di sorveglianza macroeconomica prospettati nell'ambito delle proposte della Commissione europea per il rafforzamento della *governance* economica, inclusi gli strumenti premiali e sanzionatori.

In secondo luogo, va individuato, come sostenuto dal Governo italiano, un indicatore di povertà assoluta, definito sulla base di una soglia di povertà che corrisponda alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un determinato paniere di beni e servizi, in modo da tenere conto delle significative differenze nel costo della vita nell'UE. Al tempo stesso, una particolare attenzione va rivolta ai cosiddetti « working poors », vale a dire i lavoratori precari e/o scarsamente remunerati.

La governance economica.

La creazione di una *governance* economica europea è il passaggio decisivo per il successo della strategia UE 2020 e, più in generale, per la risposta alla crisi economica e finanziaria.

L'esperienza recente ha confermato che né gli obiettivi di crescita e occupazione né quelli di stabilità finanziaria sono efficacemente perseguibili se non si colma il disallineamento tra una politica monetaria federale, per gli Stati che adottano la moneta unica, e una disciplina di bilancio rigorosa, da un lato, e l'assenza di un coordinamento delle politiche economiche, dall'altro.

La creazione di una *governance* economica è un obiettivo da lungo tempo affermato dal nostro Paese e dalla Camera dei deputati, in numerosi atti di indirizzo

e nelle sedi di cooperazione interparlamentare.

È sufficiente ricordare da ultimo la risoluzione sul Programma legislativo della Commissione europea per il 2009, approvata in Assemblea nell'aprile 2009, e il documento finale approvato nel marzo 2010 dalle Commissioni Bilancio e Politiche dell'Unione europea in esito all'esame della Strategia UE 2020.

Le proposte della Commissione, formulate nella Comunicazione del 12 maggio 2010 e poi meglio precisate, alla luce delle conclusioni del Consiglio europeo di giugno, in una Comunicazione del 30 giugno scorso, prospettano strumenti di coordinamento, controllo e valutazione, sia preventivi sia successivi, che inciderebbero su tutte le principali decisioni nazionali ed europee aventi rilievo per le politiche economiche.

Pur costituendo un indubbio avanzamento, le proposte della Commissione richiedono correzioni ed integrazioni su numerosi e non secondari aspetti.

In questa sede, si evidenziano alcuni profili di carattere generale, demandando allo specifico esame in corso presso le Commissioni Bilancio e Politiche dell'Unione europea indicazioni più puntuali ed articolate.

In primo luogo, se è condivisibile la costruzione di una *governance* economica estesa ai 27 Stati membri, con alcuni meccanismi applicabili ai membri dell'eurozona, va esplorata l'opzione di un coordinamento più stringente tra i soli Stati membri dell'area euro, sfruttando non soltanto le specifiche previsioni ad essi relative ma anche il ricorso a cooperazioni rafforzate.

In secondo luogo, appaiono, come già rilevato in precedenza, deboli i meccanismi per il coordinamento delle politiche dell'occupazione e delle politiche sociali. È evidente che non può esserci *governance* economica senza integrare nei meccanismi di coordinamento preventivo e di valutazione ex post anche gli obiettivi delle politiche nazionali ed europee in materia.

In terzo luogo, mancano nelle proposte della Commissione specifici riferimenti

agli indicatori statistici che dovrebbero essere utilizzati per la vigilanza macroeconomica e, in particolare, per verificare rigorosamente l'attuazione della Strategia 2020.

In quarto luogo, l'introduzione di regole di condizionalità per l'uso di risorse europee da parte degli Stati membri sottoposti a procedura per disavanzo eccessivo se appare condivisibile in linea di principio va applicata, al fine di non determinare discriminazioni tra gli Stati membri, a tutti i fondi e programmi finanziati dal bilancio europeo, e non ai soli fondi strutturali ed agricoli.

Infine, è singolare la mancata previsione di maggiori sinergie tra il bilancio dell'UE e i bilanci nazionali. A fronte delle dimensioni ridotte del bilancio europeo e della crisi economica e finanziaria, occorre anzitutto quantificare le risorse complessive destinate al perseguimento di ciascuna politica e finalità e poi utilizzare gli strumenti di *governance* per volgere le medesime risorse verso obiettivi comuni.

La riforma del bilancio dell'UE.

Se la *governance* economica costituisce lo strumento essenziale per definire, attuare e monitorare obiettivi e politiche comuni, è imprescindibile che l'Unione europea si doti anche di risorse adeguate per fare fronte alle proprie competenze interne ed esterne, accresciute sia per qualità sia per quantità dal Trattato di Lisbona e per rispondere alle aspettative dei cittadini nel processo di integrazione europea.

Il programma della Commissione per il 2010 preannuncia la presentazione nel corso dell'anno di un documento sul riesame del bilancio onde impostare la definizione del quadro finanziario pluriennale post 2013.

Ferma restando la necessità di una specifica valutazione della questione da parte delle Commissioni competenti, si possono sin d'ora porre in rilievo alcune questioni prioritarie che l'Italia dovrà

porre in sede di revisione, indicate nella relazione della Commissione Bilancio.

In primo luogo, il quadro finanziario pluriennale dell'UE post 2013 dovrà rispecchiare le priorità della Strategia UE 2020 per la crescita e l'occupazione, assicurando in ogni caso un livello di risorse significativamente superiore a quello previsto dal quadro finanziario 2007-2013. Al fine di massimizzare l'impatto dell'intervento finanziario dell'UE le risorse disponibili andranno concentrate su obiettivi ad alto valore aggiunto europeo non perseguibili a livello esclusivamente nazionale: competitività, innovazione, ricerca, sostegno alle piccole e medie imprese e, in particolare, regolazione dei flussi migratori e gestione del fenomeno dell'immigrazione clandestina.

Sarà altresì necessario promuovere ulteriormente il ricorso a nuovi modelli di finanziamento delle politiche pubbliche europee, quali i partenariati pubblico-privato, i prestiti e garanzie della Banca europea per gli investimenti, del Fondo europeo per gli investimenti (FEI) e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), in grado di produrre un significativo effetto leva per mobilitare ulteriori risorse pubbliche e private.

Per rendere percepibile il contributo della spesa pubblica europea alla qualità della vita dei cittadini europei, andranno destinate, in coerenza con gli obiettivi sopra indicati, risorse significative a progetti europei ad altissimo valore aggiunto quali i centri di eccellenza nel campo della sanità e della ricerca e i progetti nel settore delle infrastrutture.

Va infine ribadita l'esigenza, già richiamata in precedenza, di assicurare le opportune sinergie tra bilancio dell'Unione e bilanci nazionali nel finanziare obiettivi e politiche pubbliche, avanzando nel processo di coordinamento in materia promosso dal Parlamento europeo.

La riforma della politica di coesione.

La politica di coesione costituisce uno strumento essenziale per la crescita e lo

sviluppo economico sociale e territoriale equilibrato dell'UE.

L'Unione non può infatti aspirare a diventare, come previsto dalla Strategia 2020, l'economia più competitiva a livello globale se non accresce anzitutto la sua coesione interna. La crisi ha reso anzi i fondi strutturali uno strumento irrinunciabile per incrementare — mediante il loro tipico « effetto leva » — il volume delle risorse complessivamente disponibili ai fini del rilancio di crescita ed occupazione nelle regioni con tessuto produttivo e sociale precario.

L'Italia deve in questo contesto beneficiare di risorse proporzionate al suo contributo (e al saldo netto passivo) al bilancio europeo.

Al tempo stesso, alla luce dei numerosi elementi di criticità registrati si impone un drastico ridisegno di regole, obiettivi e metodi della politica regionale.

Le attività conoscitive svolte dalla Camera, da ultimo con l'audizione lo scorso 1° luglio del Commissario europeo alla politica regionale Johannes Hahn, nonché gli studi e analisi qualificate convergono nell'identificare diversi elementi di forte criticità nell'attuazione della politica di coesione in Italia che sono, in alcuni casi, comuni anche ad altri Stati membri.

Va anzitutto rilevato come, in base ai dati forniti dalla Ragioneria generale, l'importo degli interventi attuati al 30 aprile 2010 corrisponde al 17,21% delle risorse complessive, europee e nazionali previste dal Quadro strategico nazionale 2007-2010 in impegni e al 7,55% in pagamenti.

Queste percentuali scendono, rispettivamente, al 14,76% e al 7,17% in relazione all'obiettivo Convergenza (che riguarda Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), e salgono al 24,07% e al 12,65% per l'obiettivo competitività (che riguarda le restanti regioni).

Allo scarso impiego delle risorse si aggiunge l'eccessiva frammentazione delle stesse tra una molteplicità di progetti ed obiettivi eterogenei (66 programmi operativi nel caso dell'Italia), l'eccessiva complessità delle procedure di programma-

zione e gestione per gli enti gestori e per gli stessi beneficiari.

Inoltre, il controllo sulla gestione dei fondi è limitato essenzialmente alla regolarità amministrativa e contabile mentre mancano strumenti adeguati per verificare ex ante ed ex post la qualità e l'efficacia dei programmi e della spesa.

Affinché la politica di coesione recuperi la sua funzione di promozione dello sviluppo equilibrato delle regioni dell'UE e della riduzione dei divari di sviluppo tra i territori occorrono dunque interventi complementari e coordinati a livello sia europeo sia nazionale.

Per il nostro Paese il primo passo è il miglioramento della capacità di programmazione, gestione e spesa delle amministrazioni regionali e centrali.

A ciò tuttavia deve accompagnarsi una riforma della politica di coesione che sia anzitutto mirata a concentrare le risorse disponibili su pochi obiettivi in grado di promuovere effettivamente crescita e sviluppo, in coerenza con la Strategia 2020: infrastrutture, innovazione, ricerca e sostegno alle piccole e medie imprese. Si preverrebbe così la proliferazione di programmi a scarso valore aggiunto a livello nazionale.

Occorre altresì dare piena attuazione alla dimensione territoriale della coesione, introdotta dal Trattato di Lisbona, assicurando che essa riservi un'attenzione particolare alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali, tra le altre, le regioni di montagna e quelle insulari. In questa chiave va riconsiderata, come osservato dal Commissario Hahn, l'attuale distinzione e ripartizione di risorse e territori tra obiettivo « convergenza » e obiettivo « competitività ».

Andrebbero altresì semplificate procedure e metodi di programmazione e gestione, introducendo nel contempo meccanismi più rigorosi di controllo sia della regolarità contabile ma anche dell'efficacia ex ante ed ex post degli interventi; è, in particolare, necessario accelerare le procedure di erogazione dei finanziamenti e

di attuazione degli interventi a livello nazionale ma anche europeo.

Appare infine opportuno aumentare in misura significativa le risorse aggiuntive distribuite in base ai meccanismi premiali, a favore non delle regioni che spendono di più ma a quelle che assicurano una maggiore qualità della spesa e dei risultati.

Servizi finanziari.

La crisi finanziaria ha indotto l'Unione europea a rivedere parzialmente la filosofia che negli ultimi anni ha informato gli interventi normativi sui mercati finanziari, caratterizzata da un forte affidamento ai modelli di autoregolamentazione e da una eccessiva fiducia nella razionalità del mercato e nella capacità dei consumatori di valutare le informazioni formalmente messe loro a disposizione.

In coerenza con questo approccio sono stati predisposti o sono in via di predisposizione importanti misure legislative europee che intervengono sui nodi che sono alla base della crisi e che rischiano di favorirne la recrudescenza, in particolare per quanto riguarda i fondi di investimento alternativi, l'utilizzo degli strumenti finanziari derivati, delle pratiche di vendita allo scoperto, l'operatività delle agenzie di *rating* del credito.

Il banco decisivo per il corretto funzionamento del mercato unico dei servizi finanziari è costituito tuttavia dall'effettiva creazione di un sistema di vigilanza sui mercati finanziari. Le proposte della Commissione, presentate nel settembre 2009, sebbene costituiscano un passo avanti positivo rispetto all'attuale assetto, potrebbero dimostrarsi insufficienti rispetto allo scopo che si prefiggono.

Numerose criticità sono rilevate al riguardo anche dalla Commissione Finanze della Camera in sede di specifico esame delle proposte in questione e nel relativo parere della Commissione Politiche dell'Unione europea.

Ferma restando l'esigenza di interventi correttivi nel corso dell'esame delle proposte, soprattutto presso il Parlamento

europeo, appare comunque prioritaria una loro rapida approvazione e una immediata costituzione delle tre autorità di vigilanza europee da esse previste. Andrebbe in ogni caso prevista una revisione a medio termine del quadro di vigilanza così definito, in modo di misurarne l'adeguatezza anche alla luce della evoluzione dei mercati e degli strumenti finanziari.

Il rilancio del mercato interno: il rapporto Monti.

Il completamento del mercato interno è una precondizione per il rilancio dell'economia europea dopo la crisi.

La crescita e lo sviluppo dell'economia europea richiedono infatti l'estensione delle regole del mercato unico ai nuovi settori produttivi cruciali e un suo migliore funzionamento e aggiornamento regolamentare in settori in esso già ricompresi.

In quest'ottica il rapporto « Una nuova strategia per il mercato unico », presentato il 10 maggio 2010 dal Prof. Mario Monti su incarico del Presidente della Commissione europea è uno strumento cruciale.

L'approccio pragmatico ed ambizioso nonché la visione strategica che contraddistinguono il documento sono analoghe a quelle sottese al Libro bianco Delors del 1985.

Il merito primario del Prof. Monti sta anzitutto nel metodo seguito, inteso a conciliare aspettative e timori economici, sociali ed ambientali dei consumatori, dei cittadini, delle imprese e degli Stati membri.

In tal modo, la strategia individuata dal rapporto appare idonea a superare la tentazione protezionistica emersa in alcune opinioni pubbliche nazionali che rendono il mercato unico più impopolare che mai, mentre l'Europa ne ha più che mai bisogno.

Un secondo importante merito del rapporto è il fatto di definire la cornice per interventi di ampio respiro, orizzontali rispetto a tutte le altre priorità dell'UE: creare un mercato unico digitale, sfruttare

le potenzialità del mercato unico per sostenere la crescita verde e la transizione dell'Europa verso un'economia caratterizzata da basse emissioni di carbonio e da un uso efficiente delle risorse, sfruttare al massimo i benefici del mercato unico delle merci e le potenzialità del mercato unico dei servizi; garantire la mobilità geografica dei lavoratori nel mercato unico e creare le infrastrutture « fisiche » del mercato unico.

In ragione della sua complessità, anche il rapporto Monti richiederà un'analisi specifica ed approfondita da parte dei competenti organi parlamentari.

Alcune Commissioni di settore hanno tuttavia formulato alcune importanti osservazioni.

La Commissione Finanze ha giustamente posto l'accento sul rilievo che il rapporto pone sulla questione del coordinamento delle politiche fiscali e della lotta alla concorrenza fiscale dannosa, quale fattore non soltanto di efficienza del mercato ma di equità del carico fiscale. In assenza di un coordinamento minimo dell'imposizione sulle imprese e sul risparmio, il carico fiscale tende infatti a concentrarsi sui fattori meno mobili della produzione e quindi sul lavoro dipendente.

Anche la razionalizzazione della disciplina dell'IVA è richiamata opportunamente quale fattore di equità e corretta concorrenza nel mercato interno.

La Commissione Attività produttive ha invece rilevato l'esigenza che nell'ambito delle politiche finalizzate alla promozione della concorrenza e alla tutela dei consumatori, venga data particolare attenzione alla definizione di una normativa che garantisca la trasparenza e la tracciabilità dei prodotti, in particolare con l'individuazione chiara, per il consumatore, dell'origine del prodotto relativamente a tutte le sue fasi di lavorazione.

Sempre con riferimento alla tutela dei consumatori la Commissione Attività produttive, ha posto la necessità dell'adozione di una normativa di monitoraggio statistico congruo, per verificare con test sperimentali ed analisi, su campioni prelevati nella rete di distribuzione su tutto il

territorio dell'Unione, la corrispondenza dei prodotti alle norme sanitarie e di sicurezza, in particolare per quanto destinato al consumo alimentare umano o alla sua filiera, all'abbigliamento, a tutti i prodotti legati all'edilizia e all'habitat umano, al settore dei trasporti e dell'automobile.

Multilinguismo e rispetto del regime linguistico dell'UE.

La tardiva trasmissione in italiano degli allegati al Programma legislativo della Commissione, già richiamata in premessa, costituisce purtroppo l'indice di una scarsa attenzione delle Istituzioni europee per la tutela del multilinguismo e per il regime linguistico dell'Unione previsto, in attuazione dei Trattati, dalla normativa vigente.

La regola generale dell'utilizzo di tutte le lingue ufficiali dell'UE, prevista dal regolamento sul regime linguistico delle Istituzioni, è stata sin dalla nascita delle Comunità suscettibile in base alla prassi consolidata di deroghe per semplificare il funzionamento delle strutture amministrative di supporto.

A questo scopo, è stato nella prassi accettato il ricorso al francese e, dopo l'adesione del Regno Unito, all'inglese, quali lingue veicolari, per la loro tradizionale diffusione e per l'uso nelle relazioni internazionali.

A partire dagli anni novanta si sono tuttavia verificate numerose e crescenti violazioni di questo regime, attraverso l'introduzione di francese, inglese e tedesco quali « lingue di lavoro » di istituzioni ed organi dell'UE.

Il trilinguismo si è imposto ufficialmente sin dal 1993 nella Commissione europea: lo stesso collegio dei commissari lavora nelle tre lingue.

Tentativi di imporre un analogo regime presso le altre istituzioni ed organi sono in corso ed, in parte, hanno avuto parziale successo.

È sufficiente richiamare il tentativo, per il momento bloccato, di imporre le tre lingue di lavoro per il Servizio per l'azione esterna.

Persino il Parlamento europeo, che più dovrebbe essere sensibile al multilinguismo, ha individuato inglese, francese e tedesco quali principali lingue per numerose riunioni interne a livello amministrativo nonché quali lingue di navigazione del proprio sito intranet.

Ultima e grave espressione di questo orientamento sono le proposte avanzate dalla Commissione con riferimento al regime linguistico per la registrazione dei brevetti.

Il Parlamento e il Governo italiano hanno assunto da alcuni anni una posizione di rigorosa difesa del regime linguistico ufficiale e della lingua italiana, cui non sempre ha fatto riscontro un analogo atteggiamento dei rappresentanti italiani nelle istituzioni ed organi dell'UE.

In questi ultimi anni ha non di rado prevalso l'erronea convinzione per cui la difesa delle regole vigenti fosse in realtà una difesa provinciale e anacronistica della lingua nazionale.

In particolare, le Camere hanno sempre contrastato ogni tentativo di imporre nelle sedi di cooperazione interparlamentare un regime che non fosse coerente con le regole sopra richiamate.

Il Governo, mediante apposite circolari dei Presidenti del Consiglio rinnovate nelle ultime legislature, ha dettato precise istruzioni per la partecipazione a riunioni in ambito europeo.

Questa strategia ha registrato successi molto significativi: nel 2008, su ricorso presentato dall'Italia, il Tribunale di primo grado dell'UE ha annullato la decisione della Commissione di pubblicare i bandi di concorso per funzionari delle istituzioni europee soltanto in tedesco, francese e inglese.

Ciò nonostante proprio il bando di un concorso recentemente pubblicato dall'Ufficio comune per i concorsi dell'Unione europea ha riproposto una violazione del regime linguistico, richiedendo ai candidati oltre alla conoscenza approfondita di una delle lingue ufficiali dell'Unione, la conoscenza soddisfacente di una seconda lingua da scegliere sempre tra francese, inglese o tedesco.

È necessario che il Governo continui a contrastare con intransigenza ogni ulteriore tentativo di violazione, ricorrendo ove necessario anche agli strumenti giurisdizionali previsti.

Al tempo stesso, non si possono ignorare le esigenze di semplificazione del funzionamento delle istituzioni al livello amministrativo e di riduzione dei costi di interpretariato, cresciuti in misura esponenziale con i successivi allargamenti.

In questa chiave il trilinguismo appare del tutto ingiustificato, ed è anzi, oltre che illegittimo e discriminatorio, esso stesso fonte di costi di traduzione e interpretariato non necessari.

Il trilinguismo è infatti il risultato di una forte pressione politica del Governo tedesco, che si fonda peraltro non sulla natura veicolare della lingua tedesca ma sul peso demografico ed economico del Paese.

In sostanza, l'aggiunta del tedesco non risponde affatto all'esigenza di facilitare il funzionamento delle istituzioni europee ma a mere esigenze di prestigio del Paese.

Laddove le esigenze di funzionamento e riduzione dei costi lo giustificano è pertanto auspicabile che il Governo sostenga il ricorso alla sola lingua inglese, lingua veicolare ampiamente più diffusa a livello europeo e globale.