

*Resoconto delle Commissioni riunite
V (Bilancio, tesoro e programmazione) e XIV (Unione europea)*

Mercoledì 28 marzo 2012

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Un bilancio per la strategia Europa 2020. (COM(2011)500 def.) Parte I e II.

Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020. (COM(2011)398 def.).

Progetto di accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria. (COM(2011)403 def.).

Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea. (COM(2011)510 def.).

Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea. (COM(2011)511 def.).

Proposta di regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e della risorsa basata sull'RNL nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria. (COM(2011)512 def.).

DOCUMENTO FINALE APPROVATO DALLE COMMISSIONI

Le Commissioni V e XIV,

esaminata la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Un bilancio per la strategia Europa 2020 (COM(2011)500 definitivo Parte I; COM(2011)500 definitivo Parte II); la proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 (COM(2011)398 definitivo); il progetto di accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria (COM(2011)403 definitivo); la proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (COM(2011)510 definitivo); la proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (COM(2011)511 definitivo); la proposta di regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e della risorsa basata sull'RNL nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria (COM(2011)512 definitivo);

tenuto conto delle proposte legislative collegate al nuovo quadro finanziario presentate dalla Commissione europea con riferimento ai vari settori di spesa e alle nuove risorse proprie per il periodo 2014-2020;

considerato il documento recante un parere motivato approvato, ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dalla Commissione politiche dell'Unione europea in merito alla proposta di regolamento recante disposizioni comuni sui fondi strutturali (COM(2011)615 def.);
vista la proposta di ripartizione della Commissione europea degli stanziamenti tra i diversi settori di spesa;

preso atto degli orientamenti maturati in seno alla riunione del Consiglio per gli affari generali dell'Unione del 27 gennaio 2012, con alcune delegazioni che hanno sottolineato la necessità che il prossimo Quadro finanziario pluriennale rifletta la crisi attuale e gli sforzi di risanamento di bilancio intrapresi a livello nazionale, mentre altre hanno evidenziato l'importanza di finanziamenti appropriati per le politiche comuni dell'Unione europea, in modo che il Quadro finanziario pluriennale possa contribuire in modo adeguato ad affrontare le sfide comuni;

richiamato il documento finale approvato dalle Commissioni riunite V e XIV nella seduta dell'11 marzo 2010 con riferimento al Documento di lavoro della Commissione Europea: Consultazione sulla futura strategia UE 2020 (COM(2009)647 def.), in cui è stata sottolineata l'opportunità che il quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea dopo il 2013 rispecchi le priorità della Strategia UE 2020 e preveda gli strumenti per massimizzare l'impatto e garantire il valore aggiunto dell'intervento finanziario dell'Unione europea, verificando, non appena si avvertiranno gli effetti della ripresa economica, la possibilità di assicurare un livello di risorse superiore a quello previsto dal quadro finanziario 2007-2013, eventualmente anche utilizzando il margine esistente tra il massimale delle prospettive finanziarie e quello delle risorse proprie;

considerati gli elementi di valutazione e le informazioni acquisiti nell'ambito dell'attività istruttoria sulle proposte in esame, con le audizioni del Commissario europeo per la programmazione finanziaria e il bilancio, Janusz Lewandowski, di membri italiani del Parlamento europeo, del Ministro pro tempore degli affari esteri, Franco Frattini, del Ministro pro tempore per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, Raffaele Fitto, del Ministro pro tempore delle politiche agricole alimentari e forestali, Francesco Saverio Romano, del Ministro per la coesione territoriale, Fabrizio Barca, e del Ministro per gli affari europei, Enzo Moavero Milanesi, dell'assessore al bilancio e agli enti locali della regione Veneto, Roberto Ciambetti, dei rappresentanti di CIA, Coldiretti, Confagricoltura, Copagri e Fedagri, dei rappresentanti della SVIMEZ, dell'Ispettore generale capo dell'Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea della Ragioneria generale dello Stato, Silvana Amadori, del Segretario generale del Comitato nazionale italiano permanente per il microcredito, Riccardo Graziano, del professore Stefano Micossi, docente al Collegio d'Europa; dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome;

considerato altresì che:

a) dal volume delle risorse proprie e dalla distribuzione del bilancio europeo dipende la effettiva capacità dell'Unione di esercitare le sue competenze e la definizione dei settori prioritari di intervento. Per rilanciare il processo di integrazione europea, a fronte della crisi, occorre un intervento finanziario dell'Unione europea efficace e riconoscibile per i cittadini, tanto più in considerazione della difficoltà degli Stati membri a reperire nei rispettivi bilanci risorse adeguate per rilanciare la crescita e l'occupazione;

b) le proposte della Commissione europea prospettano una dotazione massima complessiva del bilancio europeo, per il 2014-2020, pari a 1.025 miliardi di euro in termini di impegno (pari all'1,05 per cento del RNL complessivo dell'Unione europea) e a 972 miliardi di euro in termini di pagamento (pari all'1 per cento del RNL), con un modesto aumento nominale del 5 per cento rispetto alle prospettive finanziarie 2007-2013, in coerenza con le indicazioni del Parlamento europeo. Tale dotazione, pur non consentendo interventi significativi a sostegno della crescita e dell'ammodernamento dell'economia europea e del ruolo internazionale dell'Unione, costituisce il livello minimo in grado di garantire all'Unione europea di esercitare le sue funzioni ed attuare le sue politiche;

c) non appare pertanto condivisibile la richiesta di alcuni dei maggiori contributori netti al bilancio europeo di operare una ulteriore riduzione della dotazione proposta dalla Commissione, al fine di migliorare i rispettivi saldi netti. Sarebbe paradossale se, a fronte dell'inadeguatezza della azione dell'Unione in merito alla crisi economica, all'immigrazione e ad altre dinamiche globali, la dotazione complessiva del bilancio europeo fosse ridotta;

d) l'Italia aveva mantenuto, in occasione dei passati negoziati sulle prospettive finanziarie, una posizione favorevole all'incremento del volume del bilancio dell'Unione in quanto presupposto per lo sviluppo delle politiche comuni, fatta propria, da ultimo, nella risoluzione 6-00091 (Pescante e altri), approvata il 6 settembre 2011. Pur tenendo conto del difficile contesto economico e finanziario determinato dalla crisi, va ribadita anche nel corso del negoziato sul prossimo quadro finanziario l'opportunità di attribuire al bilancio dell'Ue risorse aggiuntive per interventi ad alto valore aggiunto in settori con forte potenziale di crescita;

e) è condivisibile il forte incremento percentuale delle risorse destinate, in coerenza con la strategia Europa 2020, alle azioni per la ricerca, l'innovazione, l'istruzione e la cultura nell'ambito della rubrica 1, le quali rimangono tuttavia insufficienti rispetto agli obiettivi dichiarati nella medesima Strategia;

f) lo stanziamento complessivo proposto dalla Commissione per la coesione economica, sociale e territoriale, al netto dei 40 miliardi di euro riservati al nuovo meccanismo per collegare l'Europa, è pari a 336 miliardi di euro, a fronte dei 354,8 miliardi di euro dell'attuale programmazione, con una diminuzione complessiva degli stanziamenti nell'ordine del 5 per cento, particolarmente significativa per quanto riguarda gli stanziamenti per le regioni dell'obiettivo convergenza (162,5 miliardi di euro, ridotti del 20 per cento rispetto agli stanziamenti attuali), il cui ammontare andrebbe quantomeno confermato, tenendo tuttavia conto che venti regioni europee sono uscite da tale obiettivo rispetto al precedente ciclo di programmazione;

g) l'introduzione, in relazione ai fondi strutturali, della nuova categoria delle «regioni in transizione» non appare coerente con gli obiettivi propri della politica di coesione in quanto sembra rispondere primariamente all'esigenza di redistribuzione di risorse tra gli Stati membri anziché a quella di sostenere le regioni meno sviluppate, con il rischio di determinare una contrazione significativa degli stanziamenti destinati all'Italia e, in particolare, di quelli destinati alle regioni dell'attuale obiettivo convergenza per Calabria, Campania, Puglia, e Sicilia;

h) le condizionalità previste dall'articolo 21 della proposta di regolamento recante disposizioni comuni sui fondi strutturali (COM(2011)615, essendo intese ad assicurare il rispetto dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica previsti dagli atti legislativi relativi alla nuova governance economica, perseguono finalità non riconducibili alla politica di coesione, quali stabilite dagli articoli 174, 175 e 177 del TFUE, contrastano con il carattere regionale della stessa,

potrebbero avere conseguenze pro-cicliche su Stati già in gravi difficoltà economiche e non assicurano un'applicazione equa tra i diversi Stati membri;

i) è condivisibile l'esigenza di una revisione delle procedure relative alla erogazione dei fondi, secondo le linee indicate nella proposta di regolamento recante disposizioni comuni sui fondi strutturali (COM(2011)615 def.) al fine di garantire, in un quadro di maggiore responsabilizzazione degli Stati membri, una maggiore sussidiarietà, una più celere attribuzione delle risorse ed una più ampia partecipazione dei cittadini;

l) il criterio della superficie agricola degli Stati membri, proposto dalla Commissione ai fini della distribuzione degli aiuti diretti non appare condivisibile, in quanto non prende in considerazione nessuno degli altri fattori intrinseci della produzione che caratterizzano le diverse realtà agricole, quali il valore aggiunto, la qualità delle produzioni, l'occupazione e gli investimenti. L'applicazione dei meccanismi proposti dalla Commissione, inoltre, penalizzerebbe fortemente e in misura inaccettabile l'Italia, chiamata a contribuire in modo più che proporzionale all'esigenza di perequazione fra Stati membri;

m) le spese per settori strategici come la sicurezza, la cittadinanza e le relazioni esterne, pur registrando incrementi significativi, in termini percentuali, rimarrebbero in valori assoluti inadeguati rispetto agli obiettivi e alle competenze dell'Unione europea, ammontando rispettivamente a 18,5 e 70 miliardi di euro;

n) va considerata con favore l'estensione del ricorso, per gran parte dei settori inclusi nel Quadro finanziario, a strumenti finanziari innovativi, come i project bonds, che potrebbero offrire, a fronte delle ridotte dimensioni del bilancio europeo, una fonte di finanziamento ulteriore e creare un effetto moltiplicatore per il bilancio dell'Unione europea, attraendo altri finanziamenti pubblici e privati per progetti strategici;

o) appare condivisibile l'impostazione sottesa alle proposte della Commissione europea relative al nuovo sistema di risorse proprie, in quanto intesa alla soppressione della attuale risorsa IVA e alla graduale sostituzione della risorsa RNL, legata per la sua stessa struttura alla logica del giusto ritorno, con nuove risorse proprie in senso stretto;

p) la proposta di introdurre un'imposta sulle transazioni finanziarie internazionali appare idonea a rafforzare il mercato unico riducendo le distorsioni competitive e assicurando il contributo del settore finanziario ai bilanci pubblici. Andrebbe, tra l'altro, verificato se sussista effettivamente il rischio che, in assenza di un'intesa a livello globale, essa possa favorire una migrazione di alcune transazioni verso Paesi non appartenenti all'Unione europea, tenuto conto che tale imposta già esiste in diversi Stati membri e che appare in ogni caso difficile immaginare che le banche europee abbandonino improvvisamente tutta la loro clientela;

q) la proposta della Commissione di convertire, a decorrere dal 2014, gli attuali meccanismi di correzione in una riduzione lorda forfettaria dei pagamenti RNL a favore di Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia non appare condivisibile;

r) sussiste per l'Italia l'assoluta necessità di migliorare la capacità effettiva di spesa dei fondi europei stanziati per le diverse politiche, al fine di ottimizzarne la gestione delle e di evitare di peggiorare il saldo già negativo tra contribuzione al bilancio europeo e finanziamenti ottenuti dall'Unione;

s) sussiste la necessità di effettuare una riprogrammazione a livello nazionale degli stanziamenti dei fondi strutturali per le regioni che presentano maggiori difficoltà nell'effettivo impiego delle medesime, volta anche a concentrare le risorse disponibili su opere di prioritario interesse per il Paese, nel rispetto delle norme sulla non trasferibilità delle risorse dei fondi strutturali;

t) è necessario un rafforzamento del coordinamento tra i bilanci nazionali e il bilancio dell'Unione europea, al fine di assicurare una più corretta valutazione e un migliore utilizzo delle risorse disponibili e di garantire maggiore coerenza tra le politiche dell'Unione europea e le misure adottate a livello nazionale e regionale;

sottolineata l'importanza del pieno coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, anche attraverso apposite riunioni interparlamentari, nella fase di negoziazione delle proposte relative al quadro finanziario e al sistema di risorse per il 2014-2020;

rilevata l'esigenza che il presente documento finale sia trasmesso al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico;

esprimono una valutazione positiva con le seguenti osservazioni:

a) con riguardo ai profili finanziari generali:

1. occorre garantire un volume del bilancio, in ogni caso non inferiore all'ammontare proposto dalla Commissione europea, che consenta di perseguire efficacemente gli obiettivi dell'Unione europea. Pur tenendo conto del difficile contesto economico e finanziario determinato dalla crisi, va inoltre ribadita l'opportunità di prevedere nel prossimo quadro finanziario risorse aggiuntive per interventi ad alto valore aggiunto in settori con forte potenziale di crescita. A questo scopo andrebbe valutata la possibilità di attribuire annualmente ad interventi che soddisfino tali requisiti risorse pari al margine disponibile effettivo tra il massimale delle risorse proprie e quello del quadro finanziario. Inoltre, i fondi assegnati al bilancio e non utilizzati potrebbero essere spesi unicamente nell'ambito del bilancio dell'UE e non restituiti agli Stati membri;

2. nell'assoluta convinzione dell'importanza di un bilancio europeo congruo al fine della realizzazione delle diverse politiche, si ritiene che, nell'attuale momento di crisi economica e di difficoltà di bilancio per i singoli Stati membri, sia prioritaria la razionalizzazione della spesa, al fine di incrementarne l'efficacia e di concentrarla sugli obiettivi idonei a incrementare la produttività e la competitività dei Paesi membri;

3. appare opportuno promuovere, nelle diverse sedi negoziali, iniziative volte alla semplificazione, pur mantenendo un livello di controlli rigoroso e trasparente, delle procedure amministrative europee relative all'assegnazione dei fondi per le diverse politiche;

4. la problematica relativa ai contributori netti va affrontata con equilibrio ed equità, abolendo qualsiasi sconto a favore di singoli Stati membri. Non può pertanto essere condivisa la proposta della Commissione europea di mantenere una riduzione lorda forfettaria dei pagamenti RNL a favore di Germania, Paese Bassi, Regno Unito e Svezia. In subordine, ove si optasse per il mantenimento di meccanismi di sconto, questi dovrebbero essere uguali per tutti, così da risultare trasparenti e valutabili da parte dei cittadini e dei governi;

5. il consenso dell'Italia al quadro finanziario pluriennale, quale emergerà al termine dei negoziati, dovrà essere subordinato al conseguimento di soluzioni in linea con gli interessi italiani

per quanto riguarda le diverse politiche di spesa e il saldo del nostro paese tra contributo al bilancio UE e i ritorni delle diverse politiche;

b) con riguardo alla politica di coesione:

1. in difformità da quanto proposto dalla Commissione, va sostenuto il mantenimento delle regole attuali di eleggibilità dei territori e di allocazione delle risorse, che assicurano la concentrazione delle risorse sulle regioni più arretrate, contrastando l'introduzione dell'obiettivo «regioni in transizione», al fine di non depotenziare l'impatto di tale politica sotto il profilo del rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale e della riduzione dei ritardi di sviluppo;

2. il tetto massimo all'assorbimento dei fondi da parte di un singolo Stato membro, che la Commissione propone di fissare al 2,5 per cento del rispettivo PIL, andrebbe o ridotto o quanto meno confermato. Andrebbe valutata al riguardo la possibilità di prevedere soglie differenziate e flessibili per i diversi fondi della politica di coesione;

3. le procedure relative alla programmazione e alla gestione dei fondi politica di coesione, di cui alla richiamata proposta di regolamento recante disposizioni comuni sui fondi strutturali (COM(2011)615 def.), andrebbero migliorate per rendere i programmi strumenti realmente operativi e di tempestiva attivazione, attraverso una chiara individuazione dei risultati e la definizione di azioni e mezzi appropriati per conseguirli. In particolare, andrebbe prevista la stipula di patti tra città per la realizzazione di progetti condivisi;

4. le condizionalità ex ante, di cui alla richiamata proposta di regolamento recante disposizioni comuni sui fondi strutturali andrebbero riferite alla verifica dei prerequisiti, anche istituzionali, direttamente legati all'attuazione dei programmi. Con riferimento alla riserva di performance, la sua attuazione deve essere fondata su incentivi positivi, evitando di introdurre elementi di complessità e ridondanza delle normative, che avrebbero effetti paralizzanti su procedure che necessitano, al contrario, di essere accelerate e semplificate;

5. appare altresì opportuna la soppressione delle condizionalità di cui all'articolo 21 della proposta di regolamento richiamata al punto 3 recante disposizioni comuni sui fondi strutturali, in quanto non perseguono finalità proprie delle politiche di coesione;

c) con riguardo alle altre politiche di spesa:

1. con riferimento alla politica agricola comune, si sottolinei nel negoziato l'esigenza di incrementare le risorse per lo sviluppo rurale nonché di utilizzare, come parametri per l'assegnazione dei finanziamenti europei, in coerenza con le linee generali di riforma di tale politica, non solo quello dell'estensione della superficie produttiva, ma anche il valore e la qualità della produzione agricola, nonché il numero di aziende agricole e la quantità di forza lavoro impiegata nel comparto;

2. con riferimento alla politica per la pesca, deve essere promossa una ridefinizione del meccanismo di attribuzione dei finanziamenti che consenta lo sviluppo di una pesca sostenibile ed ecologicamente compatibile;

3. le procedure per l'assegnazione dei fondi per la ricerca e l'innovazione tecnologica attraverso bandi di gara della Commissione europea devono essere semplificate al fine di garantire la più ampia partecipazione delle diverse realtà nazionali, ivi incluse le piccole e medie imprese;

4. al fine di dare nuovo impulso alle attività di ricerca e sviluppo in coerenza con la strategia Europa 2020, nel programma Horizon 2020 vanno inseriti tra gli obiettivi prioritari il patrimonio culturale, l'uso della tecnologia a fini di innovazione sociale, gli incentivi alla registrazione di brevetti ad alto valore aggiunto e i temi della salute e dell'alimentazione;

5. la politica per le infrastrutture richiede di essere sviluppata anche attraverso l'ampio ricorso, già nel periodo 2012-2013, a strumenti finanziari innovativi, in particolare ai project bond, che accrescono la capacità di intervento finanziario, coinvolgendo investitori pubblici e privati;

6. occorrerebbe incrementare gli stanziamenti destinati alle azioni dell'Unione europea nel settore dell'immigrazione, del controllo delle frontiere e della sicurezza;

7. riguardo al meccanismo per collegare l'Europa (Connecting Europe Facility) si ritiene che, nell'individuare le infrastrutture prioritarie, le risorse andrebbero concentrate sul settore dei trasporti, posto che per l'energia e le telecomunicazioni il mercato dovrebbe svolgere un ruolo più rilevante rispetto alle risorse pubbliche;

8. anche al fine di implementare le politiche richiamate ai punti precedenti, andrebbe valutata l'opportunità di ridurre gli stanziamenti relativi alla rubrica 4 (relazioni esterne), per la quale, salva la necessità di salvaguardare le spese per gli strumenti di vicinato e per l'allargamento, appare possibile realizzare dei risparmi, nonché gli stanziamenti relativi alla rubrica 5 (amministrazione), per la quale, oltre alle già previste riduzioni di spesa per il personale, appaiono possibili risparmi più significativi con riferimento alle spese di amministrazione concernenti i programmi operativi delle pensioni;

d) con riguardo al nuovo sistema di risorse proprie:

1. con riferimento al quadro delle entrate, è da condividere l'esigenza di una revisione della risorsa IVA tale da garantire un flusso più ampio di entrate al bilancio dell'Unione europea, purché venga attuata con modalità tali da evitare che si determini una pressione sui prezzi, ovvero che si finisca per incidere in modo non equo sui vari Stati membri, tenuto conto delle differenti aliquote ordinarie applicate nei singoli Stati;

2. va ribadito il sostegno, già manifestato dalla Camera nella mozione 1-00800 (Cicchitto e altri) approvata il 25 gennaio 2012, alla introduzione di una imposta sulle transazioni finanziarie, quale prospettata nella proposta di direttiva concernente un sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie e recente modifica della direttiva 2008/7/CE (COM(2011)594), sottolineando altresì la necessità che essa si applichi a tutti Paesi membri dell'Unione europea o quantomeno a tutti i Paesi dell'area dell'euro (anche se in questo secondo caso si tratterebbe di un primo passo e non potrebbe essere usata come risorsa propria), così da porre le premesse per l'introduzione di una imposta analoga anche a livello internazionale.

e) con riguardo al ricorso agli strumenti finanziari innovativi:

1. l'introduzione di strumenti finanziari innovativi dovrebbe essere valutata anche nella prospettiva della definizione di una golden rule a livello europeo - volta a prevedere che talune spese di investimento mirate e altamente qualificate non incidano sul rispetto del Patto di stabilità e

crescita - finalizzata a incrementare i tassi di crescita dell'area in modo compatibile con le esigenze di stabilizzazione finanziaria;

2. occorre altresì valutare il ricorso a vere e proprie obbligazioni europee per sostenere in modo diretto progetti europei nel settore delle infrastrutture, dell'innovazione e della ricerca, in grado di ammodernare e rilanciare l'economia europea nel suo complesso e di rendere riconoscibile ai cittadini il valore aggiunto della spesa europea;

f) con riguardo alle procedure nazionali:

è essenziale impegnarsi con rigore per incrementare la capacità effettiva di spesa, garantendo la massima tempestività ed efficienza nell'utilizzo dei fondi europei previsti per le singole politiche e incrementando la qualità e l'efficacia della spesa anche attraverso l'utilizzo diffuso di indicatori di risultato e la responsabilizzazione dei titolari della spesa, senza escludere l'esercizio di poteri sostitutivi a norma del dettato costituzionale;

g) con riguardo al raccordo tra Parlamento e Governo:

è necessario che il Governo informi tempestivamente le Camere dei principali sviluppi del negoziato e trasmetta dati e simulazioni adeguate sull'impatto sul saldo netto dell'Italia delle diverse opzioni relative al prossimo quadro finanziario e al sistema di risorse proprie.