

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVIII
N. 19

COMMISSIONI RIUNITE V (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE) E XIV (POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:

Documento di lavoro della Commissione: Consultazione sulla futura strategia
UE 2020 (COM(2009)647 def.)

Approvato l'11 marzo 2010

Le Commissioni V e XIV,

esaminato il documento di consultazione della Commissione europea sulla futura Strategia « UE 2020 (COM(2009)647);

tenuto conto della comunicazione della Commissione «EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» (COM(2010) 2020), presentata il 3 marzo 2010 in vista del Consiglio europeo del 25-26 marzo 2010 e della risoluzione del Parlamento europeo sulla Strategia UE 2020, approvata il 10 marzo 2010;

considerati gli importanti elementi di valutazione e di conoscenza acquisiti nel corso dell'audizione di rappresentanti di Banca d'Italia e del sottosegretario allo sviluppo economico Saglia;

premessi che:

l'enfasi e gli accenti trionfalistici che caratterizzavano in parte la Strategia di Lisbona, all'origine e nei suoi diversi aggiornamenti, vengono accantonati, per lasciare spazio ad un'analisi che sottolinea la necessità di « fissare traguardi comuni realistici » e ha il pregio di riconoscere la complessità dei temi che l'Europa è chiamata ad affrontare se intende operare un efficace rilancio del proprio sistema economico;

a questo scopo, sarebbe stato opportuno che la Commissione europea riconoscesse espressamente, nella comunicazione del 3 marzo 2010, il mancato raggiungimento entro il 2010 degli obiettivi definiti dalla Strategia di Lisbona, sia in materia di crescita sia di occupazione, e ne analizzasse più accuratamente le cause;

il fallimento della Strategia di Lisbona è imputabile primariamente all'indicazione di un numero eccessivo di obiettivi, al ricorso al metodo aperto di coordinamento, basato sul mero « scambio di

migliori pratiche » e sulla « pressione tra pari », e all'assenza di strumenti vincolanti per l'attuazione degli obiettivi stessi a livello nazionale;

anche nella Strategia 2020 proposta dalla Commissione, i potenziali obiettivi e le aree di impegno comune, appaiono in numero eccessivo, soprattutto alla luce delle scarse risorse disponibili, a livello dei bilanci comunitario e nazionale, come lo stesso documento riconosce. Sotto questo aspetto, in ottemperanza all'evocato realismo e alla scarsità di risorse, sarà indispensabile selezionare le « priorità delle priorità » e su queste concentrare gli sforzi;

in via preliminare agli stessi contenuti, andrebbe affrontato il tema della *governance* della nuova Strategia. Di recente, infatti, nel misurarsi con la crisi economica internazionale, l'Unione ha palesato tutta la debolezza dell'azione di coordinamento delle politiche economiche che è in grado di svolgere e ha in concreto operato come foro di consultazione, di condivisione dei problemi e di individuazione delle possibili soluzioni, lasciando libero ogni Stato membro di applicare una propria strategia;

anche il mancato rispetto dei criteri del Patto di stabilità e crescita da parte di numerosi Stati membri appartenenti alla zona euro pone in rilievo, come evidenziato dal Parlamento europeo, le carenze a livello di coordinamento economico in seno all'Unione economica e monetaria. Il Patto rimane infatti diretto, in via pressoché esclusiva, alla fissazione di vincoli esterni che non tengono adeguatamente conto del ciclo economico, mentre manca una politica dell'UE per la crescita;

occorre rafforzare le politiche dell'UE per l'occupazione e, al riguardo, sono condivisibili le indicazioni contenute nella risoluzione in materia approvata dal Par-

lamento europeo il 10 marzo 2010, la quale chiede di mettere in atto un programma sociale ambizioso per combattere la povertà e l'emarginazione sociale, aiutare i lavoratori a conciliare l'occupazione con le responsabilità familiari, favorire l'apprendimento permanente, lottare contro la discriminazione e promuovere l'integrazione della dimensione di genere, la parità tra donne e uomini e i diritti dei lavoratori nonché buone condizioni di lavoro, creando maggiori opportunità di formazione e tirocinio per i giovani e tutelando al contempo da pratiche lavorative abusive;

L'efficacia del coordinamento appare legata anche all'individuazione delle risorse da destinare alle singole politiche: in mancanza di risorse, ci dobbiamo attendere un coordinamento debole e un'azione scarsamente incisiva da parte della UE nel suo complesso;

più in generale, la chiave per il successo della nuova Strategia UE 2020 è costituita dalla costruzione di una *governance* economica effettiva, che presupporrebbe l'inclusione in un unico programma della Strategia per la crescita e l'occupazione, di quella per lo sviluppo sostenibile e del Patto di stabilità e crescita, intervenendo sull'asimmetria, non più sostenibile, tra politica monetaria, competenza esclusiva dell'UE, e politiche economiche e di bilancio, di cui occorre rafforzare il coordinamento;

a queste esigenze la Commissione europea, nella comunicazione del 3 marzo, sembra fornire una risposta solo in parte adeguata, stabilendo condivisibilmente che gli Stati membri presentino allo stesso tempo i programmi annuali di stabilità e i programmi di riforma per la Strategia 2020, i quali sarebbero valutati congiuntamente dalle Istituzioni dell'UE;

la Commissione prospetta in modo generico il coinvolgimento nella *governance* della Strategia di tutte le autorità nazionali, regionali e locali, non attribuendo tuttavia uno specifico rilievo ai parlamenti nazionali;

appare fondamentale ripartire dal vero tesoro dell'Europa, il capitale umano, valorizzandolo attraverso strumenti quali l'istruzione e la ricerca. È inoltre necessario applicare il principio di sussidiarietà nella sua duplice valenza: attraverso la sussidiarietà si valorizzano sia gli Stati e le loro specificità, sia le realtà che nascono spontaneamente nella società e che da sempre caratterizzano la storia europea;

per impostare su basi realistiche la nuova Strategia UE 2020, è opportuno che l'Europa prenda le mosse e tragga le opportune conseguenze dalla crisi che l'ha colpita e di cui ancora si avvertono gli effetti;

L'Europa è ancora in fase di uscita da una crisi economico-finanziaria di vaste proporzioni, dovuta alle gravi disfunzioni registratesi nei settori finanziario, assicurativo e immobiliare;

occorre concentrarsi e incidere sui fenomeni all'origine della crisi, evitando di limitarsi a stabilire nuove regole in materia di liquidità e di requisiti di capitale degli operatori bancari, con ripercussioni negative su un sistema produttivo già duramente provato e che sta dando timidi segnali di ripresa;

la crisi ha confermato la funzione anticiclica del settore pubblico che ha concorso in misura determinante ad evitare un effetto domino, consentendo all'economia di riprendere a crescere in tempi relativamente brevi;

in Italia il PIL, nel terzo trimestre del 2009, ha registrato un aumento dello 0,6 per cento rispetto al trimestre precedente, dopo cinque trimestri negativi consecutivi, pur evidenziando un calo su base annua del 5,1 per cento rispetto al 2008 e, nel mese di gennaio 2010, la crescita del PIL è stata del 2,6 per cento rispetto al mese precedente. Le imprese continuano tuttavia a non aumentare la produzione in ragione di una situazione di perdurante incertezza;

le ragioni di tale situazione sono da ricercarsi nel calo dell'occupazione, che si

traduce in una riduzione del reddito disponibile per le famiglie ed in una minore propensione al consumo;

l'OCSE nel suo *Economic Outlook* concernente l'Italia e pubblicato il 19 novembre 2009 stima la crescita italiana rispettivamente all'1,1 per cento nel 2010 ed all'1,5 per cento nel 2011, ma pone anche l'accento sulla necessità di interventi fiscali, che finora non si sono potuti adottare a causa dell'alto livello del debito pubblico;

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

esprimono una valutazione positiva con le seguenti osservazioni:

con riferimento alla *governance* della Strategia:

a) la Commissione, per ovviare alla carenza della Strategia di Lisbona, dovrà proporre un'unica strategia in un unico testo, prevedendo una struttura di *governance* forte e trasparente, ma che rispetti pienamente le diversità esistenti all'interno della UE e il principio di sussidiarietà accolto dai Trattati;

b) a questo scopo è, in particolare, necessario includere in un unico programma coerente la Strategia per la crescita e l'occupazione, quella per lo sviluppo sostenibile e il Patto di Stabilità e crescita, integrando obiettivi e strumenti in parte sovrapposti con l'obiettivo primario dello sviluppo economico;

c) è necessario valutare in modo più approfondito, in vista del Consiglio europeo del 25-26 marzo 2010, l'introduzione di meccanismi « premiali » o « sanzionatori » volti ad assicurare il rispetto degli obiettivi della nuova Strategia da parte degli Stati membri, anche mediante la costituzione di un apposito fondo di sostegno agli interventi contemplati nella Strategia di cui beneficerebbero gli Stati membri che conseguono gli obiettivi stabiliti;

d) l'Eurogruppo dovrebbe svolgere, in coerenza con il Trattato di Lisbona, un ruolo incisivo e sistematico nel coordinamento delle politiche economiche dei Paesi dell'area euro, anche al fine rafforzare il principio di solidarietà tra gli Stati membri e reagire adeguatamente agli *shock* asimmetrici e agli attacchi speculativi;

e) appare necessario prevedere meccanismi efficaci di attuazione e di verifica e pervenire ad una corretta valutazione dei fattori che ostacolano l'attuazione della nuova Strategia, individuando provvedimenti mirati, finalizzati a superare le difficoltà più evidenti;

f) è essenziale coinvolgere adeguatamente i parlamenti nazionali nella definizione e nell'effettiva attuazione degli obiettivi della Strategia. A questo scopo il Governo dovrebbe consultare con congruo anticipo le Camere in relazione a tutti i passaggi rilevanti della procedura;

g) la definizione e l'attuazione della nuova Strategia dovrebbero essere contrassegnate inoltre dalla piena partecipazione della società civile, chiamando le parti sociali a fornire il proprio contributo sia a livello europeo che nazionale;

h) la Strategia 2020 dovrebbe valorizzare il ruolo svolto dalle Regioni quale fattore di crescita e di sviluppo dei territori;

i) la politica di coesione, sia pure riformata e flessibile, e adattata alle nuove esigenze, dovrebbe rappresentare un elemento chiave della Strategia UE 2020, riducendo le differenze strutturali tra Paesi e Regioni nonché migliorando e riequilibrando la competitività delle singole Regioni. Pertanto, le misure volte all'attuazione della nuova Strategia dovranno in ogni caso prevedere interventi finanziari specifici per aree caratterizzate da una situazione di oggettivo svantaggio economico, sociale e territoriale, quali, in particolare, le regioni insulari. A tale scopo è necessario che le Istituzioni dell'UE si avvalgano adeguatamente e tempestivamente della nuova base giuridica in-

trodotta dal Trattato di Lisbona per la coesione territoriale. Occorre inoltre che il Governo si adoperi, in vista della revisione del bilancio dell'UE, per evitare ogni tentativo di rinazionalizzazione della politica regionale, affermando un approccio adattato alle esigenze delle regioni più svantaggiate, non strettamente legato al PIL, ma che tenga conto, in particolare, del tasso di disoccupazione, nonché per mantenere, anche per le regioni italiane attualmente incluse nell'obiettivo Convergenza, un livello di risorse non inferiore a quello previsto dal quadro finanziario 2007-2013;

con riferimento alle priorità della Strategia UE 2020:

j) la Strategia UE 2020 avrà successo solo se potrà fondarsi su bilanci pubblici sostenibili: il rispetto del Patto di stabilità e i principi in materia di strategie di uscita coordinate per superare i riflessi della crisi economica e finanziaria sui bilanci pubblici dovrebbero costituire dei punti centrali delle future politiche fiscali. Tuttavia, la crisi economica ha posto in rilievo la necessità di rivedere gli effetti prociclici dello strumento del Patto di stabilità e crescita, non sufficiente a evitare un accumulo di debiti pubblici e privati che mettono a rischio la stabilità di tutto il sistema;

k) appare pertanto necessario dotare, come evidenziato dalla Commissione europea, l'UE di un Fondo monetario europeo in grado di svolgere un ruolo analogo al Fondo monetario internazionale, garantendo la stabilità dell'area euro mediante una più efficace sorveglianza multilaterale;

l) al tempo stesso, occorre dotare l'UE di specifici strumenti per finanziarie la crescita, in particolare mediante l'emissione di titoli di debito pubblico europeo (*eurobond*), valutando anche la possibilità di destinare risorse significative per progetti e prodotti europei ad altissimo valore aggiunto;

m) un rilievo centrale va riconosciuto in questo contesto alle PMI, e in partico-

lare alle microimprese, che sono il motore dell'economia europea e costituiscono da sempre anche il tessuto connettivo dell'economia nazionale, creano un numero elevato di posti di lavoro e possono svolgere un ruolo determinante nel favorire la ripresa economica, rafforzando un'economia sociale e di mercato sostenibile e promuovendo nel contempo la creatività e l'innovazione. A questo scopo, la linea politica adottata con l'introduzione dello *Small Business Act* deve essere rafforzata, facendo ulteriori progressi nel campo della deregolamentazione e creando un ambiente favorevole per le nuove imprese che incoraggi l'imprenditorialità e migliori l'accesso ai finanziamenti. Occorre inoltre che l'Unione europea si adoperi per accelerare la revisione in corso delle regole dettate dall'Accordo Basilea 2 ai fini della concessione del credito, che sono risultate troppo stringenti e penalizzanti per le imprese italiane;

n) nell'ambito della medesima iniziativa occorre inoltre promuovere l'individuazione di strumenti di riconversione economica delle aree industriali più duramente colpite dalla crisi, in grado di affrontare anche le difficoltà in cui versano i territori italiani che, da sempre, rappresentano il motore dello sviluppo del Paese. A tale scopo andrebbe assicurato, in particolare, un sostegno adeguato del Fondo di adeguamento alla globalizzazione ed un'applicazione flessibile della disciplina degli aiuti di Stato;

o) lo sviluppo dell'economia europea sulla base di principi del Mercato unico potrà realizzarsi solo compiendo significativi progressi sul piano dell'armonizzazione delle regole fiscali, in modo da assicurare che la concorrenza tra gli attori economici europei avvenga su un piano di effettiva parità, promuovendo l'ulteriore integrazione delle economie nazionali;

p) carattere prioritario va attribuito altresì all'obiettivo di una piena occupazione, sostenibile e di elevata qualità, promuovendo le misure previste dall'iniziativa faro: « Un'agenda per nuove competenze e

nuovi posti di lavoro», con particolare riferimento a quelle intese ad agevolare e promuovere la mobilità della manodopera nell'UE, 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 (UE, nazionale/regionale, settoriale, aziendale), nonché allo sviluppo di un quadro europeo per le capacità, le competenze e l'occupazione (*European Skills, Competences and Occupations framework* – ESCO). Il successo di queste iniziative richiede un sostegno finanziario adeguato dei fondi strutturali;

q) al fine di tenere conto dei concreti sbocchi nel mercato del lavoro e dei settori dinamici dell'economia europea, piuttosto che fissare un obiettivo esclusivamente in termini di istruzione universitaria, occorrerebbe stabilire un indicatore in termini di formazione permanente, coerente con una strategia espressa in termini di *skills* piuttosto che di sola istruzione;

r) con riferimento agli impegni europei per la riduzione dei tassi di povertà, è opportuno attribuire un carattere di priorità all'individuazione di 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;

s) con riferimento all'iniziativa faro: « Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse », una priorità fondamentale è costituita dall'avvio di investimenti comuni e pubblici nei settori ambientali ed energetici, ai quali appare strettamente legata la prospettiva di uno sviluppo sostenibile e duraturo dell'economia europea. La UE dovrebbe rafforzare il suo ruolo *leader* nell'economia sostenibile e nelle tecnologie per la mobilità verde, tenuto conto che le produzioni sostenibili, l'uso efficiente delle risorse e l'ulteriore sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili consentiranno di preservare una forte base manifatturiera delle economie nazionali. A questo scopo è altresì prioritario potenziare le reti trans-europee nel settore dell'energia, con il

sostegno dei fondi strutturali e della BEI, nonché promuovere progetti infrastrutturali di notevole importanza strategica per l'UE nelle regioni dei Balcani, del Mediterraneo e dell'Eurasia;

t) merita la massima considerazione l'impegno assunto dall'UE di ridurre le emissioni di CO₂ almeno del 20 per cento entro il 2020, ma va sottolineato che, a fronte della disponibilità dell'UE ad una riduzione del 30 per cento delle emissioni di gas serra, deve essere acquisito l'impegno degli altri membri della comunità internazionale ad adottare anch'essi misure adeguate nello stesso ambito;

u) la crescita dell'economia europea non potrà prescindere dallo sviluppo delle attività di ricerca di base e applicata, vero motore della crescita e fondamentale requisito di competitività. L'obiettivo europeo, peraltro, dovrebbe essere espresso, non solo in termini di ricerca, ma riguardare sia la ricerca che l'innovazione, in modo da concentrarsi anche sui risultati e da ricomprendere così l'attività svolta da molte piccole e medie imprese. La ricerca dovrebbe essere condotta in modo coordinato e tale da risultare fonte di benefici per tutti i cittadini dell'Unione;

v) nell'ambito dell'iniziativa faro: « *Youth on the move* » è prioritario integrare e potenziare i programmi UE per la mobilità, le università e i ricercatori (Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus e Marie Curie) e collegarli ai programmi e alle risorse nazionali;

w) per l'attuazione di tutti gli obiettivi e delle iniziative contemplate dalla Strategia 2020 occorre utilizzare efficacemente le politiche esterne dell'UE, sia sviluppando maggiormente la dimensione esterna delle politiche interne sia mediante la politica commerciale;

con riguardo alle risorse finanziarie per l'attuazione della Strategia 2020:

x) occorre, sin dalla revisione intermedia del bilancio UE nel 2010, concentrare stanziamenti consistenti del bilancio UE sulle nuove priorità della Strategia

nonché incentivare, secondo un approccio integrato, il ricorso a nuovi modelli di finanziamento, 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) salvaguardando il settore dell'agricoltura;

y) il quadro finanziario pluriennale dell'UE dopo il 2013 dovrà rispecchiare le

priorità della Strategia, nonché prevedere gli strumenti per massimizzare l'impatto e garantire il valore aggiunto dell'intervento finanziario dell'UE, e, non appena si avvertiranno gli effetti della ripresa economica, dovrà essere verificata 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.