

## PREMESSA

A norma dell'articolo 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, come modificato dalla legge 4 giugno 2010, n. 96, il Governo presenta ogni anno al Parlamento la *Relazione programmatica* sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. La sua funzione è di esporre gli sviluppi in atto nel processo di integrazione europea, con riferimento agli aspetti istituzionali e a ciascuna politica dell'Unione, nonché gli orientamenti e le priorità che il Governo si propone di perseguire in relazione a tali sviluppi.

La *Relazione* è, dunque, volta a offrire un quadro illustrativo dell'azione del Governo nell'ambito dell'Unione europea, con l'obiettivo di renderla più trasparente e di permettere al Parlamento di valutarla. Al tempo stesso, in linea con le disposizioni del Trattato di Lisbona, consente al Parlamento di considerare l'opportunità di un proprio coinvolgimento e la relativa tempistica.

In quest'ottica, la *Relazione* contribuisce a una precoce presa di coscienza da parte del Parlamento sull'evoluzione dell'Unione europea, delle sue politiche e sulla posizione del Governo in materia. Questo può consentire un organico dibattito in sede parlamentare, in particolare con riguardo agli obiettivi che l'Italia intende perseguire.

Riferendosi alla prima *Relazione*, presentata lo scorso anno, il Parlamento ha formulato importanti suggerimenti affinché l'esposizione risulti più chiara ed efficace. Accogliendo, doverosamente, tali rilievi, il Governo cerca, con la presente seconda edizione, di accentuare il taglio strategico e programmatico della *Relazione* stessa.

\*\*\*

La *Relazione programmatica* per il 2012 si basa sulle indicazioni contenute nei vari strumenti di programmazione adottati dalle Istituzioni dell'Unione europea: il programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione, i calendari di lavoro del Parlamento europeo e del Consiglio, i programmi delle due Presidenze *pro tempore* che si avvicendano nel corso del 2012 (Danimarca e Cipro).

Sulla base del contenuto di questi atti, le varie Amministrazioni hanno elaborato i propri contributi analitici e propositivi, che sono stati successivamente sintetizzati in una visione d'insieme, diretta a evidenziarne le linee d'indirizzo strategico.

Siamo coscienti che, trattandosi di un esercizio ancora relativamente nuovo e senz'altro migliorabile, vi sono ancora asimmetrie nell'impostazione dei vari capitoli e nel rispettivo grado di dettaglio. Differenze che, tuttavia, non è possibile eliminare senza allungare ulteriormente i tempi della presentazione della *Relazione* al Parlamento. E', peraltro, nostra intenzione impegnarci a fondo, nei mesi a venire e in preparazione della *Relazione* 2013, al fine di rafforzare opportunamente l'interazione fra le Amministrazioni e il coordinamento per garantire che il prossimo esercizio sia più aderente agli obiettivi che lo ispirano e alle esigenze del Parlamento.

Al riguardo è, altresì, importante osservare come la preparazione della *Relazione* si stia rivelando un esercizio di notevole utilità per le stesse Amministrazioni e per il Governo. In effetti, favorisce una riflessione prima individuale e poi congiunta sull'attività svolta e in programma nell'ambito dell'Unione europea; stimola una preparazione più attenta, non solo alla propria realtà settoriale, ma anche a quella delle altre, diverse politiche europee.

E' precisamente in stretta coerenza con questa *ratio* di reciproco nutrimento e supporto, che assumono un rilievo essenziale gli orientamenti espressi dal Parlamento al Governo. Il risultato

perseguito, concretizzabile con un ulteriore sforzo congiunto, è una più matura partecipazione italiana all'attività dell'Unione europea. Una partecipazione attiva, presente e propositiva: consapevole dei programmi, delle sfide e delle opportunità europee, come degli interessi e degli obiettivi italiani rispetto a quest'ultimi. Un'Italia attenta, nel suo Parlamento e nel suo Governo, può operare al meglio, al servizio dei suoi cittadini ed essere coprotagonista del divenire dell'Unione europea.

\*\*\*

La *Relazione programmatica* 2012 è strutturata su tre capitoli.

Il primo si sofferma sulle aree di attuale peculiare risalto per l'Unione europea, esponendo gli orientamenti del Governo in materia. Da una parte, la riforma della cosiddetta *governance* economica e monetaria, inclusi i trattati del 2012 relativi al MES (Meccanismo Europeo di Stabilità) e al cosiddetto *Fiscal compact*. Dall'altra, il negoziato relativo al quadro finanziario pluriennale 2014-2020, vale a dire al bilancio dell'Unione. La sezione sulla *governance* economica, in particolare, può anche aiutare a comprendere il sensibile contesto istituzionale nel quale si colloca un altro importante documento che il Governo presenta al Parlamento: il *Piano Nazionale di Riforma* 2012.

Il secondo capitolo passa in rassegna gli sviluppi previsti nelle singole politiche dell'Unione e illustra la posizione politico negoziale del Governo rispetto a ciascuna politica e agli atti, proposti o in discussione in sede europea, ai fini della loro messa in opera.

Il terzo capitolo contiene a sua volta tre sezioni che illustrano, rispettivamente: gli orientamenti del Governo in materia di prevenzione e della risoluzione delle procedure d'infrazione al diritto dell'Unione; i principali indirizzi strategici e operativi in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione e di contrasto alle frodi; le priorità attinenti alle iniziative di comunicazione e informazione sui temi europei e alle principali attività di formazione programmate per l'anno 2012. A titolo di *pro memoria*, si è ritenuto utile aggiungere un breve glossario degli acronimi più frequentemente utilizzati.

\*\*\*

L'auspicio è che la presente *Relazione programmatica* contribuisca a un fruttuoso dialogo fra il Parlamento e il Governo. Un primo risultato consisterebbe nel miglioramento della trasparenza e della conoscenza circa l'attività per l'anno in corso, ai fini di un indispensabile confronto sui temi concreti. Un ulteriore, più strategico, risultato si avrà se sarà accresciuta la coerenza e la condivisione delle scelte che l'Italia deve compiere nel quadro di una sua attenta partecipazione all'Unione europea. Infine, è in ogni caso essenziale che questa seconda *Relazione* rappresenti un ulteriore stimolo per migliorare il metodo di lavoro comune Parlamento-Governo e così accentuare il valore di un importante esercizio annuale.

ENZO MOAVERO MILANESI  
Ministro per gli Affari europei

## CAPITOLO I

### IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E IL QUADRO ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

Il 2011 è stato un anno di crisi, che si è chiuso tuttavia con segnali di fiducia nella capacità dell'Italia di fornire il proprio sostanziale contributo al processo di stabilizzazione della zona euro e al rilancio della crescita economica. L'impegno italiano è stato, infatti, confermato con le misure programmate e con quelle già adottate dal nostro Paese, nel più ampio contesto delle strategie d'intervento per la disciplina di bilancio e la competitività delineate dall'Unione europea.

In tale quadro, il Governo ha riaffermato il suo fermo sostegno al processo di integrazione europea, e la determinazione a svolgere un ruolo da protagonista nella definizione dell'agenda dell'Unione europea, anche in vista della Presidenza italiana del 2014. I grandi temi sui quali occorrerà intensificare l'iniziativa nel 2012 sono in particolare: il mercato interno per la crescita e l'occupazione e il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale UE per il periodo 2014-2020.

Due sono le priorità strategiche per l'azione europea dell'Italia nei prossimi mesi:

- Partecipare attivamente al processo di revisione della *governance* economica, coniugando gli obiettivi del rigore e della disciplina fiscale con l'esigenza di intervenire a favore della crescita economica, valorizzando il potenziale del mercato interno;
- Far avanzare il negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale (il "bilancio UE") per il periodo 2014-2020, promuovendo un bilancio europeo all'altezza degli obiettivi dell'Unione e fortemente ispirato ai principi di equità e solidarietà, ma anche coerente con il quadro di rigore fiscale al quale l'Italia è vincolata.

#### 1. LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE ECONOMICA

Nell'ampio processo di revisione della *governance* economica della zona euro, il Governo italiano intende promuovere un approccio equilibrato, volto a conciliare disciplina fiscale, meccanismi di solidarietà e iniziative per la crescita e l'occupazione che facciano leva sulle potenzialità del mercato interno. La componente di disciplina fiscale è rappresentata dal "Trattato su stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione Economica e Monetaria" (*Fiscal Compact*). Il nuovo trattato è finalizzato al rafforzamento della disciplina di bilancio, con l'obiettivo di evitare in futuro il ripetersi di crisi di sostenibilità dei debiti sovrani. Sul quadro istituzionale della nuova intesa, va osservato che l'indisponibilità del Regno Unito e della Repubblica Ceca ha reso necessario il ricorso a un accordo intergovernativo rispetto a una riforma del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea tra i 27 Stati membri dell'UE, che il Governo italiano avrebbe preferito e in favore della quale si è speso con convinzione. Il Governo è nondimeno impegnato a mantenere un approccio inclusivo alle riforme, a salvaguardia del metodo comunitario e dell'unitarietà dell'architettura istituzionale dell'Unione europea. In tale prospettiva, il Governo italiano auspica che, non appena le condizioni politiche lo consentiranno, il nuovo accordo intergovernativo possa essere condiviso da tutti gli Stati membri dell'Unione ed essere quindi ricondotto nell'alveo istituzionale dei Trattati UE. Nel merito, il Governo ritiene che gli elementi fondamentali in cui si articola il nuovo trattato concorrono a comporre un quadro efficace, suscettibile di rafforzare le condizioni per una crescita sostenibile. Va peraltro riconosciuto che il *Fiscal Compact* ha in larga parte l'obiettivo di ribadire in forma solenne impegni già assunti a livello dell'Unione europea, conferendovi in tal modo una maggiore visibilità e una maggiore solennità, soprattutto a beneficio dei mercati.

La componente di solidarietà della nuova *governance* economica della zona euro è rappresentata dal "Trattato per un Meccanismo Europeo di Stabilità" (MES). Il MES avrà l'obiettivo di fornire assistenza finanziaria, secondo una rigorosa condizionalità, ai Paesi in difficoltà ed è destinato a sostituire tra il 2012 e il 2013 sia l'EFSF (*European Financial Stability Facility*) che l'EFSM (*European Financial Stabilisation Mechanism*) lanciati nel primo semestre 2010 per far fronte alle tensioni che hanno interessato la zona euro, a partire dalla Grecia, per estendersi successivamente a Irlanda e Portogallo.

Si tratta dunque di coadiuvare gli sforzi effettuati a livello nazionale per ripristinare l'equilibrio di bilancio con strumenti ad efficacia rafforzata in ambito UE. A questo proposito, il Governo ha insistito a più riprese sull'importanza di introdurre *Euro bonds/Stability bonds* per aiutare la stabilizzazione dei mercati finanziari. Si tratta di un obiettivo che sul piano generale continuerà ad essere perseguito, partendo per ora dall'approfondimento della fattibilità dei *Project bonds* per il finanziamento di grandi infrastrutture europee.

In generale, nel corso del 2012 il Governo continuerà a riaffermare la sua posizione a favore di una *governance* europea ambiziosa, in grado di rispondere alle sfide aperte dalla crisi, difendendo il ruolo della moneta unica e puntando alle riforme strutturali per la competitività e l'occupazione. Dopo il *Fiscal Compact* per garantire la disciplina dei bilanci pubblici appare sempre più necessario un "*Economic Compact*", che punti alla crescita e al benessere dei cittadini europei.

In tema di sorveglianza macroeconomica e di bilancio, cui presterà grande attenzione il Consiglio europeo, è da segnalare altresì l'avvio, a partire da gennaio 2012, del secondo Semestre europeo che vedrà l'applicazione del cosiddetto *Six Pack*, il pacchetto di sei atti legislativi entrato in vigore il 13 dicembre 2011 e contenente una serie articolata di misure per il rafforzamento della *governance* economica dell'Unione.

Le nuove norme costituiranno una base per le valutazioni e le decisioni del Consiglio relative ai Programmi di Stabilità e di Convergenza, nonché ai Programmi Nazionali di Riforma, che gli Stati membri sono tenuti a presentare entro aprile, nell'ambito del Semestre europeo. Il Consiglio sarà chiamato, inoltre, a valutare i piani di consolidamento attuati a livello nazionale nell'ambito delle procedure per deficit eccessivo e dei programmi di assistenza finanziaria.

Per le questioni internazionali, si punterà al potenziamento della posizione comune dell'area dell'euro in ambito G20 sui temi economici e finanziari.

## 1.1 Il Semestre europeo

Nell'ambito del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, nel 2011 per la prima volta ogni Stato membro è stato chiamato ad inviare entro il mese di aprile il proprio Programma di Stabilità (PdS), con le indicazioni dettagliate degli obiettivi di finanza pubblica nell'arco di un triennio (programmazione fiscale di medio periodo) e dei relativi strumenti necessari per il loro raggiungimento, e il Programma Nazionale di Riforma (PNR), orientato verso il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020.

Nell'ottica dello stretto coordinamento e della sorveglianza delle politiche fiscali e macroeconomiche, il contenuto dei Programmi è stato oggetto delle Raccomandazioni del Consiglio del 20 giugno 2011. Quest'ultimo ha ribadito per l'Italia la necessità di operare la riduzione del deficit di bilancio sotto il 3 per cento del PIL entro il 2012, al fine di chiudere, come previsto, la procedura di deficit eccessivo. Relativamente al 2011, è stato confermato l'obiettivo del 3,9 per cento. A tali obiettivi si è aggiunto quello del pareggio di bilancio entro il 2013, più volte ribadito in sede internazionale.

Nel mese di settembre 2011 è stata effettuata, nell'ambito del Consiglio, una valutazione sul Semestre europeo 2011, con riferimento a risultati, tempistica e format

della procedura attuale. Il Governo ha giudicato positivamente l'esercizio, evidenziando i vantaggi dell'allineamento della normativa di bilancio nazionale al Semestre europeo e richiedendo, inoltre, una revisione del metodo di elaborazione e di pubblicazione delle raccomandazioni sui Programmi Nazionali di Riforma, ritenuto non soddisfacente. In particolare, la Commissione è stata invitata ad approfondire su base bilaterale i punti sollevati. Si prevede di contribuire al dibattito sul Semestre europeo, evidenziando possibili miglioramenti dell'attuale procedura e della sua efficacia nel promuovere le riforme strutturali.

A livello nazionale, il Governo conferisce assoluta priorità alla preparazione del PNR per il 2012, e ritiene essenziale che tale preparazione avvenga con il concorso di un'ampia consultazione nazionale. Il PNR rappresenta un documento chiave per l'azione dello stesso Governo, identificando in maniera concreta le criticità del Paese e le riforme per farvi fronte.

Il Governo italiano ha svolto un ruolo importante nella fase di definizione della procedura di squilibri eccessivi (*Macroeconomic imbalances procedure - MIP*) proposta dalla Commissione e ora parte del "Six-Pack". Nell'ambito dell'analisi degli strumenti di prevenzione degli squilibri macroeconomici (*Alert Mechanism Report e Scoreboard*), contenuti nel nuovo pacchetto sulla *governance* economica, l'attenzione degli Stati membri paesi si è concentrata in particolare sugli indicatori da utilizzare nelle due aree scelte per identificare gli squilibri macroeconomici: la competitività e gli squilibri interni ed esterni. Il Governo ha ripetutamente sottolineato la necessità di sviluppare metodi trasparenti, basati su analisi chiare e condivise, per la valutazione dei progressi nazionali nell'attuazione della Strategia Europa 2020.

Nel corso del 2012, il Governo proseguirà nel suo impegno sul dossier, sia contribuendo con rilevanti esperienze nazionali in materia di valutazione quantitativa delle politiche e delle riforme, sia proseguendo nel monitoraggio dell'efficacia degli strumenti sin qui attivati nello specifico contesto della Strategia Europa 2020. Si prevede di continuare a monitorare con attenzione l'evoluzione del set di indicatori considerati nella definizione dello *Scoreboard* versione 2012, in linea con il lavoro avviato nel corso del 2011.

## 1.2 Analisi annuale della crescita 2012

L'Analisi annuale della crescita (*Annual Growth Survey – AGS*) è il documento pubblicato dalla Commissione europea che dà avvio al Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche.

L'Analisi annuale della crescita per il 2012, presentata dalla Commissione nel novembre 2011, individua, a livello nazionale e europeo, cinque settori prioritari di intervento per realizzare un risanamento di bilancio favorevole alla crescita: ripristinare la stabilità nel settore finanziario; rilanciare la competitività e la crescita; combattere la disoccupazione; rimediare alle ripercussioni sociali della crisi; modernizzare le pubbliche amministrazioni. I PNR dovranno incorporare anche queste priorità.

In occasione del dibattito sull'AGS 2012, il Governo ha dato un giudizio positivo, in particolare con riferimento all'adozione di azioni a livello UE previste nel *fast-tracked growth package* e all'attenzione alla *tax policy*. L'Italia ha colto l'occasione per sottolineare l'esigenza di un forte impegno europeo a favore della crescita, che deve essere contemporaneo e complementare agli sforzi di risanamento finanziario e di consolidamento delle finanze pubbliche. L'Italia ha anche sottolineato l'importanza di orientare le riforme verso una "crescita intelligente" (*Smart Growth*) e di migliorare l'allineamento tra gli obiettivi di lungo periodo della Strategia Europa 2020 e le priorità dell'Analisi annuale della crescita.

### 1.3 Ulteriore riforma della governance economica e meccanismi di stabilità finanziaria

Dopo l'approvazione del pacchetto legislativo *Six-Pack*, nel corso della seconda parte del 2011 è stato avviato il dibattito su un ulteriore rafforzamento della *governance* economica per i paesi dell'euro, in particolare sul fronte della **sorveglianza fiscale**, attraverso due nuove proposte di regolamento in materia, presentate dalla Commissione nel mese di novembre 2011 (il cosiddetto "Two-Pack"). Il negoziato è ancora nella fase iniziale. L'obiettivo è quello di potenziare ulteriormente il coordinamento delle politiche fiscali e macroeconomiche. Nella bozza in discussione, entro il 15 ottobre di ogni anno, gli Stati membri della zona euro dovrebbero sottoporre alla Commissione e all'Eurogruppo i rispettivi disegni di legge di bilancio, sui quali la Commissione esprimerebbe un parere preventivo. Inoltre, procedure di sorveglianza rafforzata sarebbero introdotte per i paesi dell'euro che si trovano o rischiano di trovarsi in difficoltà finanziaria.

Da evidenziare anche la presentazione, insieme con le suddette proposte di regolamento, del Libro verde sugli "stability bonds", primo contributo formale della Commissione sul tema. L'Esecutivo europeo delinea tre possibili opzioni per l'introduzione di tali titoli, con un diverso grado di sostituzione dei titoli sovrani nazionali e differenti forme di garanzia, declinandone i vantaggi sotto il profilo della stabilità e dell'integrazione dei mercati finanziari ed i possibili rischi di "azzardo morale". Il Governo continuerà nel 2012, come sopra evidenziato, a sostenere l'introduzione di tali titoli.

Si segnala, altresì, che nel secondo semestre 2011 la Presidenza polacca ha avanzato una proposta per una procedura di **valutazione dell'impatto** economico e finanziario della legislazione UE, che prevede una valutazione preliminare degli effetti a livello economico, sociale e ambientale di ogni nuovo atto legislativo dell'Unione, nella fase iniziale del processo decisionale. Nel caso in cui sia identificato un potenziale impatto economico e finanziario di livello significativo, il progetto dovrebbe essere sottoposto all'attenzione degli Stati membri, con l'obiettivo di produrre una decisione vincolante prima di procedere a ulteriori sviluppi. Gli Stati membri hanno manifestato opinioni divergenti. Inizialmente il Governo ha espresso un cauto sostegno per l'iniziativa, evidenziando la necessità di approfondimenti in particolare per quanto riguarda la quantificazione del carico di lavoro e il livello di *technical expertise*. Il tema è stato comunque mantenuto nell'agenda consiliare e la Presidenza danese ha dato un sostegno di massima, rinviando però la presentazione di una relazione sullo stato dei lavori a giugno 2012, che sarà attentamente valutata da parte italiana.

Si segnala infine che l'Italia partecipa attivamente alla redazione di **clausole di azione collettiva** uniformi a livello europeo (*Collective Action Clauses* - CACs), che permettano la modifica di talune condizioni dei prestiti rappresentati da titoli di Stato, previo accordo con una maggioranza qualificata dei relativi possessori. Il dossier è arrivato a una fase piuttosto avanzata di *drafting*, e il processo, che secondo quanto previsto inizialmente dovrebbe terminare a metà del 2013, potrebbe essere anticipato di un anno, in concomitanza con l'avvio anticipato del Meccanismo Europeo di Stabilità.

## 2. IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2014-2020

### 2.1 Proposta della Commissione e iter negoziale

Il Governo italiano partecipa con particolare attenzione al negoziato sul prossimo Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione europea (QFP), che copre il periodo 2014-2020. Formalmente il negoziato è stato avviato il 29 giugno 2011 con la presentazione da parte della Commissione europea della Comunicazione "Un bilancio per l'Europa", cui hanno fatto seguito le singole proposte legislative su ciascuna rubrica di bilancio. La proposta della Commissione prevede una dotazione complessiva di 1.025 miliardi di Euro (in 7 anni), leggermente superiore in termini reali a quella attuale, e pari all'1,05% del PIL europeo. Con la c.d. tabella "fuori bilancio" il tetto ammonta a 1.083 miliardi, vale a dire l'1,11% del RNL stimato. Nel ciclo di programmazione 2007-2013 l'ammontare complessivo (a prezzi 2011) degli stanziamenti per impegni era stato fissato a 994 miliardi, pari all'1,12% del RNL.

Il negoziato si svolgerà nel corso dell'intera Presidenza danese dell'Unione europea (gennaio - giugno 2012) e continuerà sotto presidenza cipriota (luglio-dicembre 2012), in seno al Consiglio Affari Generali al quale è affidata la competenza per l'approvazione della proposta. L'obiettivo principale della Presidenza è fornire una solida base negoziale (c.d. *negotiating box*) per il Consiglio europeo di giugno 2012, definendo in via preliminare la questione del tetto complessivo di spesa (c.d. approccio *top-down*). Si tratta di un approccio che non condividiamo, in quanto riteniamo essenziale verificare in primo luogo, in ciascuna rubrica, i meccanismi delle singole politiche di spesa, sulla base di parametri qualitativi piuttosto che quantitativi.

Nei mesi di aprile e maggio, il Consiglio Affari Generali continuerà a discutere le singole rubriche del bilancio, sia sul versante delle spese, che su quello delle entrate. Come metodo di lavoro, la Presidenza danese intende mantenere una netta linea di demarcazione tra gli aspetti strettamente finanziari e il resto del negoziato. Le proposte legislative della Commissione sui singoli programmi, infatti, continueranno ad essere oggetto di discussione nelle rispettive formazioni del Consiglio (con esclusione degli aspetti finanziari e orizzontali che restano affidati al Consiglio Affari Generali). L'obiettivo è di accelerare il lavoro al fine di raggiungere in tempi brevi un "orientamento generale parziale" sulle proposte (ossia sugli aspetti non finanziari e non orizzontali delle stesse, che vengono affrontati nel quadro del negoziato complessivo sul QFP). Tale approccio dovrebbe permettere l'entrata in vigore del nuovo ciclo di programmazione dal 1° gennaio 2014. La Presidenza danese si è impegnata, infine, a cooperare strettamente con il Parlamento europeo con riunioni informative ai margini di ciascuna riunione del Consiglio Affari Generali in cui sia in agenda il punto QFP. Ha inoltre organizzato, assieme alla Commissione e al Parlamento europeo, una conferenza *ad hoc* svoltasi a Bruxelles il 22 marzo scorso con rappresentanti delle istituzioni europee e dei Parlamenti nazionali, alla quale ha partecipato anche una qualificata delegazione del Parlamento italiano.

Il negoziato è lungo e complesso ed è entrato ormai nella fase cruciale. Pur essendo l'Italia già da alcuni anni un contribuente netto al bilancio UE (4,5 miliardi di euro nel 2010 secondo i dati della Commissione europea), il Governo continua a ritener che il bilancio europeo debba essere ispirato al principio di solidarietà, rimanendo all'altezza delle ambizioni dell'Unione e coerente con i suoi obiettivi, uno strumento realmente in grado di contribuire a promuovere crescita e occupazione. Pertanto, sul livello complessivo della spesa, il Governo italiano non ha una posizione pregiudiziale, a differenza di tutti gli altri Stati membri contribuenti netti (Germania, Francia, Regno

Unito, Finlandia, Austria, Danimarca, Repubblica Ceca), che chiedono di ridurre il bilancio di almeno 100 mld di Euro.

Il Governo ritiene invece prioritaria un'analisi accurata delle singole rubriche di bilancio al fine di assicurare una concentrazione e un uso più efficiente delle risorse. Ciò vale sia per le rubriche in cui i fondi sono pre-attribuiti agli Stati membri (es. PAC e Coesione) per le quali diventano cruciali i parametri e i criteri di assegnazione; sia per le rubriche per le quali non vi è pre-attribuzione, ma l'accesso si basa su elementi competitivi (es. Ricerca e Innovazione o *Connecting Europe Facility*), e per le quali sono cruciali le regole alla base dei bandi di gara gestiti dalla Commissione e la semplificazione e l'accessibilità delle relative procedure.

Tuttavia il Governo ritiene proprio dovere vigilare a che le proposte sul tavolo non si traducano in una penalizzazione del "Sistema Italia". Al riguardo, proprio nelle rubriche che rappresentano la parte più importante del bilancio dell'Unione – agricoltura e coesione - allo stato attuale del negoziato il Governo nutre forti preoccupazioni.

Il Governo ha inoltre avviato un'azione volta a contrastare le pressioni di numerosi Stati membri a favore di meccanismi di consolidamento dei c.d. RAL (Reste à liquider), la differenza tra le somme impegnate e quelle realmente spese, e che la Commissione stima oggi complessivamente a circa 230 miliardi di euro. Si tratta di iniziative che rischiano di essere particolarmente pregiudizievoli per l'Italia che, in virtù delle scarse capacità di assorbimento dei fondi UE, è tra i principali Stati membri a produrre RAL.

## 2.2 Orientamenti sulle principali rubriche di spesa

Con riferimento alla **Politica Agricola Comune**, nella sua proposta negoziale la Commissione propone un finanziamento complessivo di 382,9 miliardi di euro. L'allocazione per la PAC per il 2007-2013 è stata di 413 miliardi. Vi è quindi una riduzione di 30,1 miliardi di euro. Il Governo si impegnerà affinché la PAC del futuro rafforzi la competitività dell'agricoltura europea, premiando la produttività e il valore aggiunto. In tale prospettiva, abbiamo espresso sostanziali riserve sulla proposta della Commissione e intendiamo ribadire la necessità di una modifica per evitare una redistribuzione di risorse particolarmente penalizzante per l'agricoltura italiana. L'Italia, in termini assoluti, risulta il paese maggiormente penalizzato dalla redistribuzione delle risorse prospettata dalla Commissione, proposta che peraltro penalizza, tra gli altri, anche Olanda, Belgio, Danimarca e, in misura minore, Germania e Francia. Siffatta redistribuzione, se confermata, assegnerebbe al nostro Paese sostegni inferiori e inadeguati alle proprie realtà agricole, con particolare riferimento a quelle altamente specializzate che maggiormente concorrono alla sicurezza degli approvvigionamenti, sopportando tuttavia costi di produzione di gran lunga più elevati rispetto alle aziende estensive tipiche dell'agricoltura continentale.

In tale contesto appare fortemente problematico il ricorso all'unico criterio della superficie per la convergenza del livello degli aiuti diretti, che riduce gli incentivi a investire per migliorare la produttività. L'applicazione dei criteri contenuti nella proposta negoziale per la PAC attualmente sul tavolo si tradurrebbe per l'Italia nella perdita complessiva di almeno 6,7 miliardi di Euro nell'intero ciclo 2014-2020.

Per quanto riguarda la **Coesione**, l'allocazione totale proposta per il periodo 2014-2020 dalla Commissione è di 336 miliardi di euro, rispetto ai 354 miliardi allocati nel ciclo 2007-2013, con una riduzione di 18 miliardi di euro. Al riguardo, il Governo ritiene che essa debba svolgere un ruolo fondamentale nel processo di integrazione europea e, come tale, vada mantenuta e consolidata. Verrà sostenuta pertanto una riforma che sia in grado di accrescerne l'efficacia e i risultati. Per quanto riguarda i criteri di allocazione, l'Italia si impegnerà affinché la politica di coesione continui a essere diretta allo

sviluppo di tutte le regioni europee, attribuendo priorità alle regioni meno sviluppate (tra cui le nostre Regioni meridionali). In particolare, andranno contrastate le attuali proposte che penalizzerebbero in misura sproporzionata le Regioni italiane che sono attualmente nell'obiettivo convergenza.

Sulla proposta per la creazione di una nuova voce di bilancio dedicata a finanziare, su base competitiva (bandi di gara e cofinanziamento nazionale) i **progetti infrastrutturali** europei nel campo di energia, trasporti e tecnologie dell'informazione e della comunicazione (c.d. *Connecting Europe Facility* con un Fondo al quale sono destinati 40 miliardi di euro), il Governo condivide la necessità del miglioramento delle infrastrutture, essenziale per il rafforzamento del mercato interno. Emerge, comunque, un'esigenza di investimenti pubblici soprattutto nel settore dei trasporti. In questo contesto, il Governo sosterrà l'utilizzo dei *project bonds* e di altri strumenti finanziari innovativi che potrebbero contribuire al finanziamento delle reti infrastrutturali.

Per quanto riguarda i fondi per la **Ricerca e l'Innovazione**, il Governo si è espresso a favore della proposta della Commissione che prevede di aumentare la dotazione finanziaria del programma "Horizon 2020" fino a 80 miliardi di Euro, con un incremento del 46% rispetto all'esercizio precedente (per il periodo 2007-2013 sono stati stanziati 55 miliardi). In parallelo, siamo consapevoli che occorrerà affrontare già nell'immediato il problema della scarsa capacità di attrazione e utilizzo delle risorse europee (7-8% del totale, a fronte di una contribuzione al bilancio pari al 13%), che si traduce in un forte squilibrio tra contribuzione e spesa.

Per quanto riguarda la rubrica **Sicurezza e cittadinanza**, la cui dotazione complessiva passa – nella proposta della Commissione - da 11,8 a 18,5 miliardi di euro, con una crescita del 36%, il Governo intende appoggiare il previsto rafforzamento degli strumenti a disposizione, soprattutto nel settore dell'immigrazione e della sicurezza interna.

In materia di relazioni esterne, per far fronte alle nuove sfide che vengono dalla sponda sud del Mediterraneo, consideriamo cruciale il rafforzamento della dimensione meridionale della Politica di Vicinato. Riteniamo prioritario che le risorse debbano essere ripartite tra le sue due dimensioni, meridionale e orientale, secondo l'attuale distribuzione che rispetta il criterio demografico (2/3 dei fondi devono continuare ad essere destinati al sud, mentre 1/3 all'est).

## 2.3 Finanziamento del bilancio

Per quanto concerne le entrate, e in particolare le proposte della Commissione per nuove risorse proprie basate su una "nuova" risorsa IVA (sostitutiva dell'attuale complesso sistema) e su una tassa sulle transazioni finanziarie, il Governo ritiene che la questione debba essere meglio approfondita per valutarne compiutamente tutte le implicazioni. Occorrerà riflettere in particolare sulla configurazione più appropriata della tassa sulle transazioni finanziarie, sia sotto il profilo della struttura, sia sotto il profilo di una uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, in modo tale da consentire l'utilizzo, almeno in parte, dei relativi proventi come risorsa propria.

Il Governo ritiene infine che vada rivolta un'attenzione specifica ai cosiddetti meccanismi di "sconti" e compensazione che sono alquanto opachi e sono definiti iniqui dalla stessa Commissione. Tali meccanismi dimostrano che cinque Stati membri sono riusciti da tempo a ritagliarsi dei "ritorni" proprio in virtù della loro posizione di forti contribuenti netti. L'Italia contribuisce direttamente o indirettamente anche a questi sconti. Al riguardo, il Governo non ha avanzato una richiesta di accedere agli sconti, ma continuerà ad insistere nel corso del negoziato affinché l'intero sistema venga

riformato, secondo criteri oggettivi (quindi non più caso per caso come è oggi), trasparenti e comprensibili.