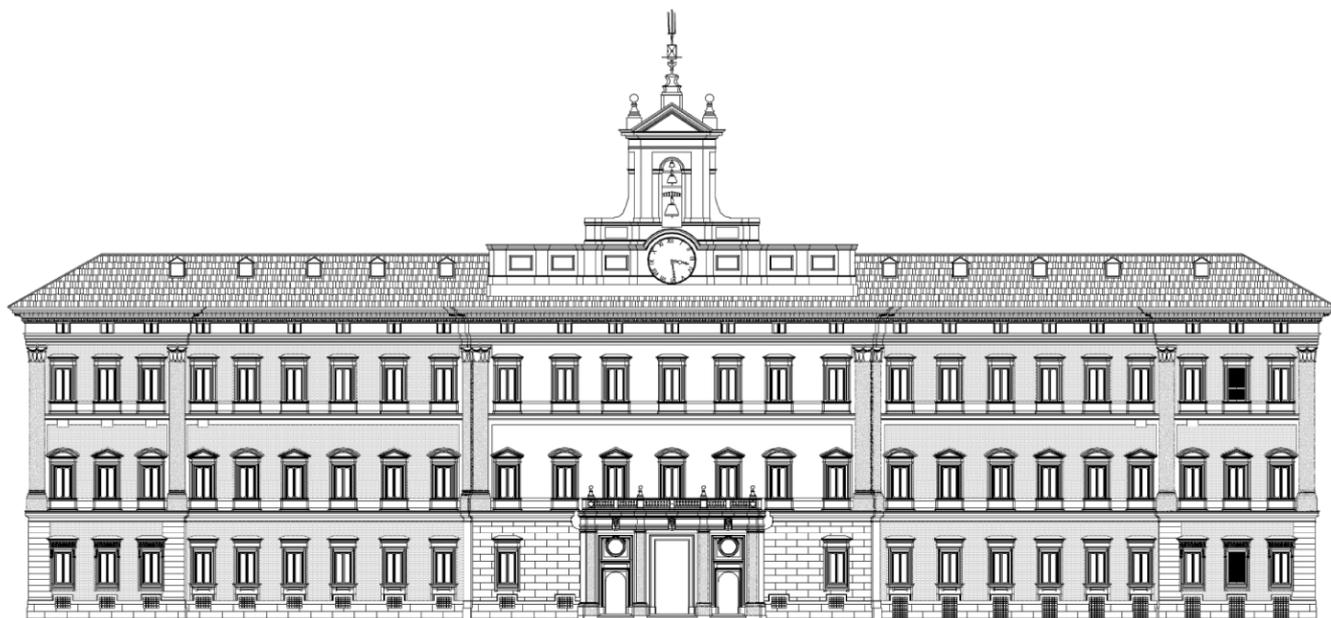




Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza dei Presidenti delle Commissioni finanze

Nicosia, 25-26 novembre 2012

n. 112

21 novembre 2012



Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza dei Presidenti delle Commissioni finanze

Nicosia, 25-26 novembre 2012

n. 112

21 novembre 2012

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 - ✉ cdrue@camera.it)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

SCHEDA DI LETTURA	1
IL NEGOZIATO SUL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE E SULLE RISORSE PROPRIE 2014-2020	3
• Le proposte della Commissione europea	4
• La proposta della Presidenza cipriota e quella del Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy	6
• Gli stanziamenti per le singole politiche	8
• Risorse proprie	12
• Le posizioni degli Stati membri	13
• Posizione del Parlamento europeo	20
• Tabelle allegate	24
ATTO PER IL MERCATO UNICO E APPALTI	27
• L'atto per il mercato unico	27
• Riforma della disciplina in materia di appalti pubblici	28
SEMESTRE EUROPEO E PARLAMENTI NAZIONALI	31
• Il Semestre europeo nel nuovo sistema di <i>governance</i> economica dell'UE	31
• La disciplina del Semestre europeo	32
• Il controllo parlamentare sulla <i>governance</i> economica nell'assetto vigente	32
• Poteri di controllo del Parlamento europeo	34
• Le prerogative del Parlamento italiano	35
• L'istituzione di una Conferenza parlamentare per il controllo sulla <i>governance</i> economica	36

Scheda di lettura

IL NEGOZIATO SUL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE E SULLE RISORSE PROPRIE 2014-2020

Aggiornamento al 20 novembre 2012

Il **negoziato** sul quadro finanziario pluriennale e sulle risorse proprie dell'UE per il periodo 2014-2020 è stato formalmente **avviato nel luglio 2011**, a seguito della presentazione, il 29 giugno 2011, delle proposte legislative della Commissione in materia¹.

Il 6 luglio 2012 la Commissione europea ha presentato una **proposta modificata di regolamento** sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 (COM (2012) 388), prospettando variazioni sia all'ammontare degli stanziamenti sia alla loro ripartizione rispetto alla proposta originaria che era stata adottata il 29 giugno 2011 (COM (2011) 398 (*vedi dossier RUE, esame di atti e documenti dell'UE, n. 122*)).

Poiché l'art. 312, paragrafo 2, primo comma del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) stabilisce che il QFP sia adottato con un regolamento approvato all'**unanimità** dal Consiglio previa **approvazione del PE** (che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono), le proposte della Commissione costituiscono la base formale del negoziato.

Il negoziato è stato condotto sinora, in via orizzontale, dal **Consiglio Affari generali**, ad eccezione della risorse proprie, per il quale è competente il **Consiglio ECOFIN**. Le altre formazioni del Consiglio sono state chiamate ad occuparsi degli aspetti specifici per i rispettivi ambiti di competenza, anche sulla base delle proposte settoriali che la Commissione europea ha presentato, a partire dal settembre 2011, per tutte le politiche contemplate dal QFP.

Il **negoziato** si è sviluppato in **tre fasi**:

- la prima, di chiarificazione e definizione delle posizioni dei singoli Stati membri, ha avuto luogo nel corso della **Presidenza polacca** di turno del Consiglio nel secondo semestre **2011**;
- la seconda, di **negoziato vero e proprio**, è stata avviata sotto la successiva Presidenza di turno danese (primo semestre 2012) ed è proseguita, dopo la presentazione della **proposta modificata** della Commissione, sotto la **Presidenza**

¹ Si tratta delle seguenti proposte: la proposta di regolamento per il nuovo Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 (COM(2011)398); la proposta di decisione sul sistema delle risorse proprie dell'UE (COM(2011)510); la proposta di decisione sulle misure di applicazione per il sistema delle risorse proprie (COM(2011)511); la proposta di regolamento 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); la proposta di accordo quadro interistituzionale tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione sulla cooperazione in materia di bilancio ed corretta gestione finanziaria (COM(2011)403).

di Cipro nel secondo semestre 2012, che ha confermato l'obiettivo di giungere ad un accordo prima della fine dell'anno ed ha inserito il QFP nell'ordine del giorno di tutte le sessioni del Consiglio "Affari generali" e continuare a lavorare mediante lo strumento dello "schema di negoziato" (*negotiating box*)².

- la terza, volta a preparare la conclusione del negoziato, si sta sviluppando in vista di un **Consiglio europeo straordinario del 22-23 novembre 2012**, convocato dal Presidente Van Rompuy con l'obiettivo specifico di trovare un accordo generale.

In questo contesto la **Presidenza cipriota** ha presentato varie proposte di compromesso in merito ai massimali previsti dal QFP e alla distribuzione degli stanziamenti tra le varie rubriche, l'ultima delle quali, adottata il **29 ottobre 2012**, prospetta una **riduzione minima di 50 miliardi** rispetto alla proposta della Commissione europea.

A sua volta il **Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy**, in seguito a contatti bilaterali con le delegazioni degli Stati membri, ha presentato il 13 novembre 2012 una **nuova proposta di negotiating box**, sotto forma di bozza di conclusioni del **Consiglio europeo del 22 e 22 novembre 2012**, proponendo un **taglio complessivo di 74,5 miliardi di euro** rispetto alla proposta della Commissione europea.

Nei paragrafi successivi sono illustrati gli elementi essenziali delle proposte della Commissione e dei testi di compromesso della Presidenza cipriota e del Presidente Van Rompuy. Sono quindi riportate, per ciascuna rubrica e settore del QFP, le differenze in termini qualitativi e quantitativi tra le tre proposte.

Le proposte della Commissione europea

La proposta modificata di regolamento sul QFP prevede, per il periodo 2014-2020, una **dotazione** massima complessiva, **a prezzi 2011**, di **1.033 miliardi di euro** in termini di **impegno**, pari al **1,08% del RNL** complessivo dell'UE (contro i 1.025 miliardi di euro della proposta iniziale, pari al **1,05% del RNL** complessivo dell'UE) e di **987 miliardi** di euro in termini di **pagamento**, pari al **1,03% del RNL**, contro i 972 miliardi della proposta iniziale, pari al 1% del RNL.

Per un'illustrazione dettagliata della proposta della Commissione cfr. la tabella 2 allegata alla presente scheda.

Il quadro finanziario per il 2007-2013 prevede – in seguito alle revisioni ed aggiornamenti apportati in risposta alla crisi economica e finanziaria - un **massimale medio** delle spese dell'UE pari all'**1,13%** del reddito nazionale lordo (**RNL**) europeo in

² Il *negotiating box* è uno schema di negoziato contenente in un unico documento - per il versante della spesa - principi, criteri metodi di calcolo e la definizione quantitativa delle risorse da destinare alle varie politiche secondo le rispettive rubriche di appartenenza del Quadro finanziario pluriennale, e per le azioni fuori dal quadro finanziario pluriennale. Il *negotiating box* contiene inoltre – per il versante delle entrate - principi e criteri per la definizione delle risorse proprie dell'UE.

termini di impegno (pari a 975.777 milioni di euro) e all' **1,07%** in termini di pagamento (pari a 925.780 milioni di euro).

La proposta modificata, analogamente a quella originaria non include nel QFP, e quindi nei massimali sopra indicati, le spese per politiche o progetti dell'UE non finanziate dal bilancio europeo (strumenti di flessibilità, **Fondo europeo di sviluppo**³, **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione**⁴, **Fondo di solidarietà**⁵, progetti **ITER**⁶ e **GMES**⁷), per i quali la Commissione ha previsto una dotazione complessiva di **58 miliardi di euro**.

La proposta modificata introduce, inoltre, rispetto alla proposta originaria, modifiche in relazione a **singoli programmi** nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 (*che saranno illustrate in dettaglio nei paragrafi successivi*) motivate alla luce dei seguenti elementi:

- **le assegnazioni a favore della Repubblica di Croazia**, da aggiungere alla proposta della Commissione per l'UE-27 in base all'atto di adesione firmato il 9 dicembre 2011 (*la Croazia dovrebbe diventare il 28° Stato membro dell'Unione europea a partire dal 1° luglio 2013*);

Nella proposta modificata la Commissione propone per il 2014-2020 stanziamenti **per la Croazia pari a 13,7 miliardi di euro** in termini di impegno e **9,9 miliardi di euro in termini di pagamento** (*per una indicazione dettagliata degli stanziamenti aggiuntivi cfr. la tabella 3 allegata alla presente scheda*).

- **la disponibilità di nuovi dati riguardanti il PIL regionale e l'RNL nazionale e di previsioni e proiezioni macroeconomiche più recenti**, che determinano cambiamenti sia in relazione ai massimali di spesa (espressi in percentuale dell'RNL dell'UE-28) sia in termini di ammissibilità regionale e nazionale a titolo della **politica di coesione dell'Unione**, rendendo pertanto necessario il **ricalcolo** delle assegnazioni regionali e nazionali.⁸

³ Il Fondo europeo di sviluppo (FES) rappresenta lo strumento principale degli aiuti comunitari per la cooperazione allo sviluppo con gli Stati ACP, nonché con i paesi e territori d'oltremare (PTOM).

⁴ Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) ha la funzione di sostenere coloro che hanno perso il lavoro a seguito di mutamenti strutturali del commercio mondiale.

⁵ Il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE) è nato per rispondere alle calamità naturali ed esprimere la solidarietà europea alle regioni colpite.

⁶ ITER (in origine *International Thermonuclear Experimental Reactor*, poi usato nel significato originale latino, "cammino") è un progetto inteso a realizzare un reattore a fusione nucleare in grado di produrre più energia di quanta ne consumi per l'innesco e il sostentamento della reazione di fusione.

⁷ GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*) è un programma di osservazione satellitare della Terra lanciato nel 1998 dalla Commissione e da un pool di agenzie spaziali.

⁸ In particolare, le assegnazioni relative alla politica di coesione contenute nella proposta della giugno 2011 si basavano sugli ultimi dati allora disponibili (PIL regionale medio relativo agli anni 2006 - 2008, dati regionali sull'istruzione e sul mercato del lavoro relativi agli anni 2007 - 2009, RNL medio per gli anni 2007 - 2009, previsioni macroeconomiche di primavera 2011 con le relative

A seguito dell'aggiornamento dei dati RNL nazionale e regionale, nonché delle nuove previsioni macroeconomiche la Commissione ha modificato la proposta di allocazione dei fondi per la **politica di coesione economica, sociale e territoriali prevedendo una riduzione** degli stanziamenti pari a **5,5 miliardi di euro** in termini di impegno.

La proposta della Presidenza Cipriota e quella del Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy

La Presidenza cipriota, nell'ultima proposta di compromesso presentata il **29 ottobre 2012** ha prospettato **tagli per complessivi 50 miliardi di euro** rispetto alla proposta modificata della Commissione europea, precisando di ritenere inevitabili, ai fini di un possibile compromesso, **ulteriori riduzioni degli stanziamenti complessivi** ma che al momento non ha voluto quantificarle.

La proposta fa seguito ad un documento di lavoro presentato dalla **Presidenza cipriota** il 20 agosto 2012 - a seguito di riunioni bilaterali con i differenti Stati membri - nel quale si evidenziava **l'impossibilità di raggiungere un accordo** sui tetti di spesa proposti dalla Commissione europea e si prospettava quindi come **inevitabile** la **degli stanziamenti** del futuro QFP.

La Commissione europea ha immediatamente reagito **negando ogni possibile sostegno alla proposta della Presidenza cipriota.**

La proposta presentata dal **Presidente Van Rompuy** il 13 novembre 2012 prevede rispetto alle proposte della Commissione europea un **taglio di 74,5 miliardi di euro** delle risorse complessive per il QFP 2014-2020 euro, concentrati nei settori della **politica di coesione** e della **politica agricola**; si **riducono invece i tagli** (rispetto a quanto previsto dalla Presidenza cipriota) per quanto riguarda il **meccanismo per connettere l'Europa** (reti per le infrastrutture di trasporto, energia e reti digitali). Sul versante delle entrate, la proposta Van Rompuy prevede il **mantenimento dello sconto britannico**, con la previsione che sia però finanziato da tutti gli Stati membri.

La tabella seguente confronta gli stanziamenti proposti per ciascuna rubrica o progetto (anche esterno al QFP) da Commissione, dalla Presidenza cipriota e dal Presidente del Consiglio europeo:

proiezioni a medio termine). A seguito della pubblicazioni dei dati più recenti, la nuova proposta tiene conto, ai fini dell'ammissibilità ai vari obiettivi fondi strutturali, della media triennale riferita al periodo 2007-2009 per il PIL regionale e al periodo 2008-2010 per l'RNL. Inoltre le dotazioni massime per gli Stati membri soggetti a un limite del 2,5% del PIL nazionale (capping) sono calcolate sulla base delle previsioni di primavera 2012 e delle proiezioni a medio termine aggiornate.

Tabella 1

Confronto tra gli stanziamenti previsti per il QFP 2014 – 2020 dalla Commissione, dalla Presidenza cipriota e dal Presidente del Consiglio europeo

Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 (prezzi 2011)	Commissione europea Luglio 2012	Presidenza Cipriota Ottobre 2012	Proposta Van Rompuy Novembre 2012	Variazioni Van Rompuy rispetto Commissione europea	Variazioni Van Rompuy rispetto Commissione europea
Stanziamenti di impegno	Miliardi di euro			%	
1. Crescita intelligente ed inclusiva	494,763	472,811	462,147	-32,616	-6.6%
di cui: 1a. competitività	155,520	146,317	152,652	-2,868	-1.8%
di cui: 1b. coesione	339,243	326,494	309,495	-29,748	-8.8%
2. Crescita sostenibile: risorse naturali	386,472	378,972	364,472	-22,000	-5.7%
di cui: spese di mercato e pagamenti diretti	283,051	277,401	269,852	-13,199	-4.7%
di cui: sviluppo rurale	92,213	90,816	83,666	-8,547	-9.3%
di cui: pesca/programma LIFE	11,208	10,755	10,954	-254	-2.3%
3. Sicurezza e cittadinanza	18,809	18,109	18,309	-500	-2.7%
4. Ruolo mondiale dell'Europa	70,000	64,650	65,650	-4,350	-6.2%
5. Amministrazione	63,165	-	62,629	-536	-0.8%
6. Compensazioni	0,027	0,027	0,027	0	0%
Totale QFP	1,033,235	997,186	973,222	-60,002	-5.8%
Stanziamenti fuori QFP nella proposta della Commissione e ora spostati nel QFP	14,498			-14,498	
Grandi progetti (ITER, GMES)	8,548	Rubrica 1	Rubrica 1	-8,548	
Riserva per l'aiuto all'emergenza	2,450	Rubrica 4	Rubrica 4	-2,450	
Riserva per le crisi agricole	3,500	Rubrica 2	Rubrica 2	-3,500	
Totale QFP + stanziamenti inizialmente al di fuori ed ora ricompresi	1,047,733	997,186	973,222	-74,500	-7.1%
Al di fuori del QFP	43,819	40,679	37,492	-6,237	-14,2%
Fondo di solidarietà	7,000	5,250	5,250	-1,750	-25%
Strumento di flessibilità	3,500	3,395	3,500	0	0%
Fondo di aggiustamento alla globalizzazione	3,000	1,715	1,848	-1,152	-38,3%
Fondo europeo di sviluppo	30,319	30,319	26,984	-3,335	-10.9%
Totali stanziamenti	1,091,552	1,037,865	1,010,714	-80,737	-7,4%

Note: La Presidenza cipriota e la proposta Van Rompuy spostano lo stanziamento del meccanismo per collegare l'Europa dalla rubrica 1b Coesione alla rubrica 1a Competitività. Al fine di rendere confrontabili le proposte della Presidenza cipriota e di Van Rompuy con quella della Commissione europea, lo stanziamento di 40 miliardi di euro che la quest'ultima aveva previsto per il meccanismo per collegare l'Europa dentro la rubrica 1b è stato computato dentro lo stanziamento previsto dalla Commissione europea alla rubrica 1a.

La Presidenza cipriota, inoltre non ha fornito cifre per le spese per la rubrica 5 amministrazione.

Gli stanziamenti per le singole politiche

Di seguito si riportano per ciascuna rubrica gli stanziamenti proposti dalla Commissione europea e quelli prospettati dalla proposta della Presidenza cipriota e del Presidente Van Rompuy.

Crescita intelligente ed inclusiva (rubrica 1)

Stanziamenti di impegno (prezzi 2011) in miliardi di euro

	Commissione europea Luglio 2012	Presidenza Cipriota Ottobre 2012	Proposta Van Rompuy Novembre 2012	Variazione proposta Van Rompuy rispetto a quella della Commissione	
				Valori assoluti	Percentuale
1. Crescita intelligente ed inclusiva	494,763	472,811	462,147	-32,616	-6.6%
di cui: 1a. competitività	155,520	146,317	152,652	-2,868	-1.8%
di cui: 1b. coesione	339,243	326,494	309,495	-29,748	-8.8%

Per la **rubrica 1** la Presidenza cipriota prevede uno stanziamento complessivo di **472,811 miliardi di euro** contro i **494,763** proposti dalla Commissione europea, suddivisi in **146,317 miliardi di euro** per la **sottorubrica 1a competitività per la crescita e l'occupazione** (contro i 155,520 proposti dalla Commissione europea) e **326,494 miliardi di euro** per la **sottorubrica 1b coesione economica, sociale e territoriale** (contro i 379,243 proposti dalla Commissione europea).

Ai fini della **valutazione della** proposta dalla Presidenza va sottolineato che essa:

- sposta gli stanziamenti relativi al cosiddetto “**Meccanismo per connettere l'Europa**” - relativo alle infrastrutture europee per trasporto, energia e reti digitali - **dalla sottorubrica 1b** (Coesione economica, sociale e territoriale), come originariamente previsto dalla Commissione europea, alla **sottorubrica 1a** (competitività per la crescita e l'occupazione).
- include nella **rubrica 1a** un finanziamento pari a **14,293 miliardi di euro**, i tre grandi progetti **Galileo, ITER e GMES**. Nella **proposta iniziale della Commissione** solo il progetto Galileo era finanziato nell'ambito del QFP, mentre, come ricordato in precedenza, **ITER e GMES** erano finanziati **al di fuori del QFP**;
- ricomprende nella rubrica 1a il **programma dell'UE di aiuto alle persone più bisognose per circa 2 miliardi di euro**, che nella proposta della Commissione era invece finanziato nell'ambito degli stanziamenti previsti per la PAC alla rubrica 2.

Se nella proposta della Presidenza cipriota si sottraggono dalla rubrica 1a le risorse destinate a programmi ed azioni che nella proposta della Commissione

europea erano allocate in altre rubriche del QFP o al di fuori di esso, le risorse che la Presidenza prevede per le medesime azioni originariamente previste dalla Commissione nella rubrica 1a sarebbero pari all'incirca a **98 miliardi di euro**, (contro i **115,520** previsti dalla Commissione stessa).

La **proposta del Presidente Van Rompuy riduce**, rispetto alla Presidenza cipriota, la dotazione complessiva della **rubrica 1 di ulteriori 10 miliardi** (da 472,811 a 462,147) interamente a carico della coesione; gli stanziamenti per la rubrica 1a (competitività per la crescita e l'occupazione) sono infatti fissati di **152,652 miliardi di euro** (6,335 miliardi in più rispetto alla proposta della Presidenza cipriota, 12 miliardi in meno rispetto alla proposta della Commissione⁹).

La proposta Van Rompuy mantiene invece inalterato, nell'ambito della rubrica 1°, lo stanziamento di **14,293 miliardi di euro** per i progetti **Galileo, ITER e GMES**.

Meccanismo per connettere l'Europa

Nella proposta della Presidenza cipriota gli stanziamenti destinati al **Meccanismo per connettere l'Europa** sarebbero ridotti a **36,314 miliardi di euro** (rispetto ai circa **50 miliardi di euro** previsti dalla **Commissione europea**, comprensivi di 40 miliardi dedicati al meccanismo più ulteriori 10 miliardi attivabili nell'ambito del Fondo di coesione¹⁰).

La proposta del Presidente Van Rompuy incrementa la dotazione per il **meccanismo per finanziare l'Europa** di quasi **10 miliardi** rispetto alla proposta della Presidenza cipriota (*3,8 miliardi in meno rispetto a quella della Commissione europea*), portandola a **46,249 miliardi di euro**, inclusi 10 miliardi provenienti dal fondo di coesione.

Le tre proposte prevedono la seguente ripartizione della dotazione complessiva (inclusi gli stanziamenti del fondo di coesione)

⁹ Ai fini di una corretta comparazione delle cifre globali, il raffronto con lo stanziamento previsto dalla Commissione per la rubrica 1a tiene conto del fatto che nella proposta della Commissione europea il finanziamento del meccanismo per collegare l'Europa è collocato non nella rubrica 1a, come proposto dalla Presidenza cipriota e dalla proposta Van Rompuy, bensì nella rubrica 1b.

¹⁰ Gli stanziamenti del fondo di coesione sarebbero destinati a progetti nei paesi eleggibili a partecipare al fondo di coesione solo fino al 31 dicembre 2016, oltre tale periodo i fondi non utilizzati saranno rimpiegati su nuovi progetti. Possono beneficiare del Fondo di coesione gli Stati membri con un prodotto nazionale lordo (PNL) pro capite inferiore al 90 % della media europea. Attualmente beneficiano di tale fondo i Bulgaria, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovenia, Slovacchia e Romania.

Miliardi di euro

	Commissione europea	Presidenza Cipriota	Proposta Van Rompuy
Trasporti	32,000	22,222	29,660
Energia	9,000	7,077	8,266
telecomunicazioni	9,000	7,015	8,323
Totale	50,00	36,314	46,249

Coesione (rubrica 1b)

Per la **sottorubrica 1b** (coesione territoriale, economica e sociale) la **Presidenza cipriota** prevede stanziamenti pari a **326,494 miliardi di euro** a fronte dei **339,243** proposti dalla Commissione europea (*al netto dello stanziamento per meccanismo per collegare l'Europa che la Commissione prevedeva in tale rubrica e che la Presidenza ha spostato nella rubrica 1a*).

La proposta Van Rompuy propone uno stanziamento complessivo di **309,495 miliardi di euro**.

Le risorse sarebbero così ripartite in base alle tre proposte:

Obiettivi e fondi	Commissione	Presidenza cipriota	Proposta Van Rompuy
Convergenza¹¹	162,590	Cifre non fornite	156,136
Regioni in transizione¹²	38,952	Cifre non fornite	29,187
Competitività¹³	53,143	Cifre non fornite	47,505
Cooperazione territoriale	11,700	8,912	9,814
Fondo di coesione	68,710	Cifre non fornite	65,9 miliardi
Regioni periferiche	0,926	Cifre non fornite	0,925

Risorse naturali (rubrica 2)

La Presidenza cipriota propone uno stanziamento di **378,972 miliardi di euro**, di cui **277,401 per spese di mercato e pagamenti diretti**, a fronte di, rispettivamente, **368,472** e **283,051** miliardi previsti dalla Commissione.

¹¹ Rientrano in tale obiettivo riservato alle regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE-28 (per l'Italia, **Campania, Calabria, Sicilia e Puglia**).

¹² La nuova categoria di regioni in transizione comprenderebbe: le regioni attualmente ammissibili all'obiettivo "convergenza", ma il cui PIL pro capite ha superato nel corso della programmazione 2007-2013 il 75% della media dell' UE-27, che manterrebbero i due terzi della loro dotazione attuale; le regioni che, anche se attualmente non ammissibili a titolo dell'obiettivo "convergenza", hanno un PIL pro capite compreso **tra il 75% e il 90%** della media dell'UE-27 (per l'Italia: Abruzzo, Molise, Sardegna e Basilicata).

¹³ L'obiettivo sarebbe aperto alle regioni con PIL pro capite **superiore al 90%** della media UE.

Il testo di compromesso del Presidente Van Rompuy prevede invece uno stanziamento complessivo di **364,472 miliardi di euro** (14,5 miliardi in meno rispetto alla proposta della Presidenza cipriota, 22 miliardi in meno rispetto alla proposta della Commissione), di cui **269,852 per le spese di mercato e pagamenti diretti** (7,5 miliardi in meno rispetto alla proposta della Presidenza cipriota e 13,2 miliardi in meno rispetto alla proposta della Commissione).

Stanziamenti di impegno (prezzi 2011) in miliardi di euro

	Commissione europea Luglio 2012	Presidenza Cipriota Ottobre 2012	Proposta Van Rompuy Novembre 2012	Variazione proposta Van Rompuy rispetto a quella della Commissione	
				Valori assoluti	%
Crescita sostenibile: risorse naturali	386,472	378,972	364,472	-22,000	-5.7%
di cui: spese di mercato e pagamenti diretti	283,051	277,401	269,852	-13,199	-4.7%
di cui: sviluppo rurale	92,213	90,816	83,666	-8,547	-9.3%

Sicurezza e cittadinanza (rubrica 3)

Per quanto riguarda la **rubrica 3 (sicurezza e cittadinanza)**, la Presidenza cipriota propone uno stanziamento di **18,109 miliardi di euro** contro i 18,809 miliardi di euro proposti dalla Commissione europea.

Tale importo è sostanzialmente confermato nella proposta Van Rompuy che prevede uno stanziamento complessivo di **18,309**.

Europa globale (rubrica 4)

La **Presidenza cipriota** propone uno stanziamento di **64,650 miliardi di euro** contro i **70 miliardi** di euro proposti dalla Commissione; la **proposta Van Rompuy** contempla uno stanziamento complessivo di **65,650** (1 miliardo in più rispetto a quanto proposto Presidenza cipriota e 4,5 miliardi in meno rispetto alla proposta della Commissione europea).

Amministrazione (rubrica 5)

Relativamente a tale rubrica la **Commissione** ha proposto stanziamenti per **63,165 miliardi di euro**; la **Presidenza cipriota non ha quantificato** nella sua proposta la dotazione, pur facendo riferimento alla possibilità di risparmi ottenibili da: la diminuzione in percentuale (senza indicare la cifra) del personale di tutte le istituzioni, organi ed agenzie dell'Unione europea; la riforma dello Statuto dei funzionari europei; le spese relative ai costi di funzionamento.

La **proposta Van Rompuy** prospetta uno stanziamento complessivo di **62,629** (536 milioni di euro in meno rispetto alla Commissione).

Strumenti fuori bilancio

La proposta della Presidenza cipriota conferma, analogamente alla proposta della Commissione, la **collocazione fuori dal quadro finanziario pluriennale 2014-2020** dei seguenti strumenti finanziari, riducendone significativamente i relativi stanziamenti:

- **strumento di flessibilità** (485 milioni di euro);
- **fondo europeo di solidarietà** (750 milioni di euro a fronte dei 7 miliardi proposti dalla Commissione);
- **fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione** (245 milioni di euro a fronte dei 3 miliardi proposti dalla Commissione);
- **il fondo europeo di sviluppo** (non si forniscono cifre mentre la Commissione aveva proposto una dotazione di **30,3 miliardi**).

Risorse proprie

La proposta della Commissione europea sul sistema delle risorse proprie, presentata nel giugno 2011, si articola in tre elementi principali:

- la **semplificazione** dei contributi degli Stati membri, mediante la **soppressione della risorsa propria basata sull'IVA** a partire dal 31 dicembre 2013;
- l'introduzione contestuale di due **nuove risorse proprie** (a decorrere al più tardi dal 1° gennaio 2018), una tassa sulle transazioni finanziarie e un nuovo regime IVA europeo, con **riduzione** dei contributi diretti basati sul **RNL** a carico dei bilanci degli Stati membri;
- la **riforma dei meccanismi di correzione**. Nel sistema vigente sono previste due tipologie di correzioni:
 - il meccanismo di **correzione di bilancio** per il **Regno Unito** (cosiddetto "sconto britannico"), previsto sin dal 1984, e che consiste in una compensazione del saldo netto negativo nella misura dello 0,66% (la misura della compensazione è oggetto di una graduale riduzione in modo che il Regno Unito partecipi integralmente nel 2013 al finanziamento degli stanziamenti diretti ai 12 nuovi Paesi membri, **esclusa la spesa per il mercato e per i pagamenti diretti in agricoltura**);
 - correzioni specifiche a favore di alcuni tra i maggiori contribuenti netti al bilancio comunitario: per il periodo 2007-2013 l'aliquota di prelievo della risorsa IVA per la **Germania** è fissata allo **0,15%**, per i Paesi Bassi e la Svezia allo **0,10**, e per l'**Austria** allo **0,225%**; per il periodo 2007-2013 i **Paesi Bassi** beneficiano di una riduzione lorda del loro contributo annuale a titolo di risorsa RNL pari a **605 milioni di euro**. La **Svezia** beneficerà di una riduzione lorda del suo contributo annuale RNL pari a **150 milioni di euro**.

In particolare, la Commissione propone di **convertire**, a decorrere dal 2014, gli attuali **meccanismi di correzione** in una **riduzione lorda forfettaria dei pagamenti RNL** annui dei seguenti Stati membri:

- **2500 milioni** di euro per la **Germania**;
- **1050 milioni** di euro per i **Paesi Bassi**;
- **350 milioni** di euro per la **Svezia**;
- **3600 milioni** di euro per il **Regno Unito**.

La Commissione propone inoltre un massimale delle risorse proprie per il 2014-2020 pari al **1,29% del RNL** degli Stati membri dell'UE in termini di impegni e **1,23%** in termini di pagamenti.

Per quanto riguarda le risorse proprie, la **Presidenza cipriota** nella *negotiating box* **riprende i massimali** delle risorse proprie proposte dalla **Commissione europea**, ma **non prende posizione sulle possibili opzioni** di riforma del sistema delle risorse proprie, limitandosi a riproporre le opzioni proposte dalla Commissione europea.

La **proposta Van Rompuy** è invece esplicitamente a **favore delle proposte** della Commissione europea di una **nuova risorsa basata sull'IVA**, che sostituisca la risorsa IVA esistente, a partire al più tardi dal 2021 (anziché dal 2018) e della proposta per l'introduzione di una **risorsa propria basata sulla tassazione sulle transazioni finanziarie**, da elaborarsi nel quadro della cooperazione rafforzata, che riduca il contributo della risorsa PIL per gli Stati membri che vi parteciperanno.

La proposta Van Rompuy prevede, inoltre, il **mantenimento del sistema di correzione a favore del Regno Unito**, prevedendo però esso sia **finanziato da tutti gli Stati membri dell'UE**.

Le posizioni degli Stati membri

Nel corso del negoziato sono emersi tre principali punti di conflitto tra gli Stati membri e tra le Istituzioni dell'UE.

Un primo elemento di contrasto è costituito dal **volume complessivo del prossimo QFP**.

La proposta originaria della Commissione di **umentare del 5%**, sia pure in valore assoluto, **gli stanziamenti complessivi** – recependo le indicazioni del Parlamento europeo – non era stata condivisa da alcuni Stati membri che avevano chiesto una sostanziale riduzione della dotazione.

Anche la proposta modificata della Commissione, che prospetta un modesto ulteriore aumento nominale della dotazione originaria, è stata accolta con sfavore dai medesimi Stati contributori netti.

Un secondo elemento conflittuale attiene alla **composizione della spesa**, in particolare alla **distribuzione degli stanziamenti tra le varie politiche** e in seno a ciascuna di essa, sulla quale incide anche il **tentativo di ciascuno Stato membro di migliorare il rispettivo saldo netto** (c.d. giusto ritorno).

Sulla base dei dati dell'ultima **relazione finanziaria sull'esecuzione del bilancio**, riferiti al **2011** (*vedi tabella in allegato alla presente scheda*), presentata dalla Commissione europea il 20 settembre 2012, risulta che **l'Italia è il terzo contribuente**, in valore assoluto (16 miliardi di euro, pari al 13,4% del totale) al bilancio UE. L'Italia risulta, inoltre, sempre per il 2011, essere il **primo contribuente netto** con un **saldo negativo pari al 0,38%** del reddito nazionale lordo, pari a **5,9 miliardi di euro**.

Occorre segnalare che il peggioramento del saldo netto dell'Italia (per il 2010 era lo 0,30% del RNL) risente anche di conguaglio relativi alla revisione della base imponibile RNL di esercizi precedenti, senza i quali il saldo netto negativo sarebbe pari allo 0,33%. La composizione del saldo netto negativo dell'Italia risente sia del sistema di finanziamento dell'UE (che prevede rimborsi e correzioni a favore di altri 5 Stati membri) sia della capacità di spesa dell'Italia nell'ambito della politica di coesione e della politica agricola comune.

Un **terzo ambito di conflittualità** è costituito dal nuovo sistema delle risorse proprie, con particolare riferimento alla introduzione di due nuove risorse e alla razionalizzazione delle correzioni a favore di singoli Stati membri.

Di seguito si riportano le posizioni dell'Italia e degli Stati membri sui principali elementi del negoziato quali risultano da documenti di posizione ufficiali, da atti parlamentari (nel caso della Camera le audizioni dei Ministri competenti presso commissioni permanenti) e, in mancanza, da fonti informali o dalla stampa.

Dimensioni del quadro finanziario pluriennale

Gli Stati membri facenti parte del gruppo dei cosiddetti "**contributori netti**" (**Germania, Regno Unito, Svezia, Repubblica Ceca, Paesi Bassi, Finlandia, Danimarca, Austria**) ritengono l'aumento del massimale di spesa globale proposto dalla Commissione europea non coerente con l'attuale crisi economica e con gli sforzi di risanamento di bilancio degli Stati membri, ed hanno ribadito le loro **richieste di tagli significativi**, facendo anche riferimento ad una **migliore qualità della spesa**.

In particolare la **Germania e la Repubblica ceca** ritengono che il QFP non debba superare l'**1%** del RNL dell'UE; per **Paesi Bassi e Svezia** il QFP deve essere ridotto di almeno **150 miliardi** per gli impegni e 100 miliardi per i pagamenti, rispetto a quanto proposto dalla Commissione europea. Per il Regno Unito il QFP 2014-2020 andrebbe stabilizzato in termini reali a quello del periodo **2013-2017** ed il primo ministro britannico ha più volte ventilato la possibilità di porre il veto sull'approvazione del QFP.

Per il gruppo dei **contribuenti netti** i **tagli** dovrebbero concentrarsi su politica di **coesione, PAC e spesa amministrative** (rubrica 5).

Le medesime delegazioni hanno pertanto caldeggiato, ai fini dello svolgimento del negoziato un approccio "*top-down*", per cui la definizione del tetto di spesa è prioritaria rispetto alla distribuzione degli stanziamenti tra le singole rubriche.

La **Francia**, che inizialmente aderiva alla posizione degli altri Stati membri contribuenti netti, ha progressivamente mutato atteggiamento, in considerazione delle forti ripercussioni sulla PAC della riduzione del massimale complessivo di spesa.

L'**Italia**, come indicato dal Ministro per gli affari europei, Moavero Milanese, in occasione di un'audizione svoltasi l'8 febbraio 2012 alla Camera dei deputati, si colloca in una posizione intermedia tra i paesi contribuenti netti e i Paesi favorevoli ad un aumento delle risorse finanziarie, ritenendo condivisibile in linea generale la proposta della Commissione europea di un **bilancio a risorse costanti**. Al riguardo, il Governo ritiene necessario contemperare tre diversi fattori: la necessità di **non peggiorare il proprio saldo netto negativo**; la capacità delle politiche europee di consentire complessive economie di scala, favorevoli all'Italia, al di là del ritorno materiale diretto; il fatto che l'Italia ha beneficiato in passato delle solidarietà di paesi contribuenti netti e quindi non può non offrire ora solidarietà ad altri paesi.

Politica di coesione

Le richieste di riduzione del volume complessivo del bilancio avanzate dai **Paesi contributori netti** hanno un forte impatto sulla politica di coesione in quanto principale area di spesa nell'ambito del QFP.

Alcune delegazioni, tra cui **l'Italia e la Polonia**, quest'ultima a nome di Paesi "**amici della coesione**" (tutti i *nuovi Stati membri più Spagna, Portogallo e Grecia*) hanno invece espresso nell'arco dell'intero negoziato forti riserve verso la riduzione delle risorse finanziarie per la politica di coesione, già prospettata dalla proposte originarie della Commissione e poi accentuata dalla proposta modifica e dai testi di compromesso del Consiglio e del Presidente Van Rompuy..

La **Francia**, in chiave tattica, si è progressivamente avvicinata ai Paesi che difendono la politica di coesione, sottolineandone il valore sociale analogamente alla PAC.

L'**Italia**, come sottolineato dal Ministro Barca, nel corso dell'audizione presso le Commissioni bilancio e politiche UE della Camera del 24 gennaio 2012:

- ha subordinato le proprie valutazioni sulle proposte relative alla coesione a due condizioni. La prima è che i **fondi siano sufficienti** e che i **parametri di riparto siano favorevoli** al nostro Paese; la seconda è che le regole di impiego di queste risorse siano modificate nella direzione della modernizzazione e della **semplificazione**;

- ha mantenuto una forte perplessità rispetto al nuovo obiettivo “regioni in transizione, volto “a rendere meno pesante per la Germania, la Francia e in parte anche per la Spagna, l'impatto finanziario derivante dalla fuoriuscita di alcune regioni dall'obiettivo Convergenza, ma pregiudizievole per l'Italia in quanto comporta un lieve aumento di risorse per alcune regioni che, però, non compensa il peggioramento per le regioni dell'obiettivo convergenza.

Pertanto l'Italia ha considerato non equilibrata né la proposta modificata della Commissione né la proposta della Presidenza cipriota, poiché a fronte di una riduzione della prosperità relativa delle regioni italiane meno sviluppate, comporterebbero una riduzione delle allocazioni pro capite di tali regioni di circa il 15% rispetto alla situazione corrente.

Condizionalità macroeconomica

Alcuni dei **contribuenti netti (Germania, Paesi Bassi, Finlandia ed Austria)** hanno invitato a non retrocedere rispetto a quanto previsto dalla proposta della Commissione europea in tema di condizionalità macroeconomica (che **subordina** il versamento degli stanziamenti dei fondi strutturali ad uno Stato membro al rispetto dei criteri del Patto di stabilità e di crescita, delle raccomandazioni specifiche di politica economica e delle regole in materia di Sorveglianza macroeconomica).

Molti dei **paesi beneficiari della coesione** chiedono invece che la condizionalità macroeconomica sia applicata non solo ai fondi strutturali ma anche **all'intero QFP**, assicurando così una parità di trattamento tra politica di coesione e le altre politiche.

Spagna e Slovenia si oppongono ad ogni forma di condizionalità macroeconomica.

L'**Italia**, come ribadito dal Ministro Barca nella citata audizione, non ha una preclusione sul principio della condizionalità macroeconomica, ma ritiene che debbano essere ulteriormente approfondite le modalità tecniche per la sua applicazione.

Politica agricola comune

Sulla PAC **riduzioni** consistenti degli **aiuti diretti** sono stati richiesti vari Stati facenti parte del gruppo dei contribuenti netti (in particolare **Svezia, Regno Unito e Danimarca**), mentre i nuovi Stati membri hanno chiesto che le riduzioni del primo pilastro siano concentrate sui Paesi con un livello di aiuti per ettaro al di sopra della media UE.

La **Francia**, con **Irlanda, Romania e Grecia**, ha criticato la riduzione degli aiuti diretti.

L'**Italia**, come ribadito nella richiamata audizione del Ministro Moavero, non ha una posizione netta sull'ammontare degli stanziamenti ma considera la proposta

della Commissione sulla **convergenza degli aiuti diretti** molto penalizzante. In particolare, l'Italia:

- rileva che, con l'adozione della superficie coltivabile quale unico criterio per calcolare il livello degli aiuti, essa dovrebbe sostenere da sola **un terzo dell'intero onere della convergenza**;
- chiede che tra i criteri di allocazione delle risorse per gli aiuti diretti e lo sviluppo rurale sia considerato non solo il criterio della superficie, ma anche quello del **valore aggiunto della produzione agricola**;
- sostiene un **metodo lineare di convergenza degli aiuti diretti** (sul quale si **oppongono** invece **Germania e Francia**) ed è contraria al metodo proporzionale;
- è a favore di un periodo di **6 anni per realizzare la convergenza**, contro i 4 proposti dalla Commissione europea;
- è **scettica** sulla proposta di "**greening**" degli aiuti diretti, poiché ciò comporterebbe un incremento degli oneri amministrativi per gli agricoltori;
- si attende una compensazione delle perdite sul primo pilastro con un incremento delle risorse del secondo pilastro, relativo allo sviluppo rurale.

Meccanismo per connettere l'Europa

L'Italia, secondo fonti informali, ha espresso critiche per la forte riduzione apportata dalla *negotiating box* della Presidenza cipriota ai finanziamenti previsti nell'ambito del cosiddetto "Meccanismo per connettere l'Europa", relativo alla infrastrutture europee per trasporto, energia e reti digitali, ed in particolare per i forti **tagli subiti** per i **trasporti**. Qualora fossero necessari ulteriori tagli, l'Italia ritiene che si debbano considerare altri settori del "Meccanismo" ed in particolare l'energia in cui il mercato può svolgere un ruolo rilevante.

Critiche analoghe ai tagli operati dalla Presidenza cipriota sono state espresse da **Austria, Belgio ed Estonia**, mentre invece ulteriori tagli sono stati chiesti da **Finlandia e Repubblica Ceca**.

RAL (reste à liquider)

Particolare rilevanza ha assunto nel corso del negoziato la questione dei c.d. RAL i **residui della gestione di cassa** determinati dall'applicazione della regola del "**disimpegno automatico**" ("N+2"), secondo la quale una spesa impegnata in una annualità debba essere spesa nei due anni successivi. I RAL sono molto consistenti per paesi come l'Italia che registrano ritardi nell'assorbimento dei fondi (in particolare, **l'Italia presenta una quota di RAL doppia** rispetto a quella della **Germania**: 13,6 miliardi di euro contro 7,5).

Al riguardo, vi è una forte contrapposizione tra il gruppo di **paesi "contribuenti netti"** favorevoli ad includere la questione dei RAL nei negoziati sul QFP (in particolare Germania e Regno Unito) e il **gruppo dei paesi beneficiari della politica di coesione** che ritengono i RAL devono essere

considerati, come avviene attualmente, nell'ambito della procedura annuale di bilancio. **L'Italia sostiene quest'ultima posizione.**

Risorse proprie

L'Italia, come ribadito nella richiamata audizione del Ministro Moavero, considera che la discussione delle risorse proprie (e dei meccanismi di correzione a vantaggio di alcuni paesi) debba essere parte integrante dell'accordo complessivo sul prossimo quadro finanziario pluriennale e debba essere affrontata subito e non rinviata a ridosso della conclusione dei negoziati.

In relazione alle proposte della Commissione europea sulla nuova risorsa IVA e sulla tassa sulle transazioni finanziarie Regno Unito, Irlanda, Svezia, Lettonia e Repubblica Ceca hanno espresso la contrarietà a qualsiasi ipotesi di riforma.

Il 25 ottobre 2012 la Commissione europea ha presentato la proposta di decisione che autorizza Belgio, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, **Italia**, Austria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia ad instaurare una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie (COM(2012)631). La proposta verrà esaminata dal Consiglio ECOFIN del 13 novembre, che deve approvarla a maggioranza qualificata, previo parere del Parlamento europeo. Una volta approvata la cooperazione rafforzata, la Commissione presenterà, tra le fine del 2012 e l'inizio del 2013, la proposta di direttiva relativa all'imposta, che tuttavia, secondo le indicazioni fornite dalla stessa Commissione, riproporrà in larga misura i contenuti di quella presentata nel settembre 2011 (COM(2011)594), su cui il Consiglio non è riuscito a raggiungere un Consiglio unanime.

L'Italia sostiene, inoltre, la proposta della Commissione sulla nuova IVA ed ha aderito alla cooperazione rafforzata sull'imposta sulle transazioni finanziarie.

Meccanismi di rimborso e correzione

Il dibattito sui meccanismi di rimborsi e correzioni nell'ambito della risorse proprie è stato avviato in sede di Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) sulla base di due documenti informali (*non paper*) presentati rispettivamente dalla **Presidenza cipriota** e dalla **Commissione europea**.

Nel *non paper* della Presidenza cipriota si indica che:

- la discussione sulle risorse proprie è parte essenziale dell'accordo complessivo da raggiungere sul quadro finanziario pluriennale e che la **questione delle correzioni è un elemento fondamentale;**
- la metodologia per affrontare la discussione delle correzioni deve fondarsi sul rispetto del **principio stabilito al Consiglio europeo di Fontainebleau** del 1984 per cui "...ogni Stato membro con un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa potrà beneficiare di una correzione a tempo debito".

Nel documento presentato dalla Commissione europea, si avanzano delle proposte su come impostare la discussione sulla **riforma dei meccanismi di correzione** ritenuta **inevitabile**, sia da punto di vista della loro **non più giustificazione** alla luce del livello della prosperità relativa dei paesi che ne

beneficiano, sia da punto di vista tecnico, in seguito alle modifiche al sistema delle risorse proprie prospettato dalla Commissione che eliminerebbe alcune delle basi per il calcolo delle correzioni (il calcolo avviene sulla base della attuale risorsa IVA, che la Commissione ha proposto di abolire).

La Commissione ritiene che per il futuro occorrerà comunque prevedere un sistema di correzione, che dovrebbe essere ispirato a **tre principi**: 1) **temporaneità**; 2) **carattere forfettario**; 3) **finanziamento** di tutte le correzioni da parte di **tutti gli Stati membri**, secondo il **criterio del RNL**.

L'**Italia**, come ribadito nella richiamata audizione del Ministro Moavero, considera che

- la **discussione** sulla riforma dei meccanismi di correzione debba essere **affrontata subito** e non rinviata a ridosso della conclusione dei negoziati;
- occorre una **eliminazione totale** di ogni correzione o, in **subordine**, nella consapevolezza che una loro eliminazione totale non sarà possibile, una **sostanziale revisione dei meccanismi** di correzione basata su criteri di semplicità, equità e trasparenza, secondo i **principi proposti dalla Commissione europea** (vedi sopra).

Se il **sistema attuale** delle correzioni dovesse rimanere **immutato** ed anzi si prevedessero ulteriori rimborsi (come richiesto dalla Danimarca), anche l'**Italia** potrebbe prendere in considerazione la possibilità di **chiedere una correzione**.

La **Francia**, sulla stessa linea dell'Italia, considera insostenibile il regime attuale e necessario riformarlo prevedendo un più forte legame e corrispondenza tra il livello del saldo netto e quello della prosperità nazionale. In tal senso, l'ipotesi di un sistema di rimborsi forfettari, limitati nel tempo, finanziati da tutti secondo il criterio del RNL rappresenterebbe un netto miglioramento del sistema attuale.

La **Germania** concorda sul fatto che il sistema attuale debba essere cambiato perché alcuni Stati membri sopportano oneri eccessivi, e concorda con i principi indicati dalla Commissione, ad eccezione dell'ipotesi del finanziamento da parte di tutti gli Stati membri con il criterio del RNL.

Sull'altro fronte, **Paesi Bassi, Svezia e Austria** (che beneficiano di sconti) hanno ribadito che il mantenimento delle correzioni di cui beneficiano attualmente rappresenta per loro una "linea rossa" per l'accordo finale.

La **Danimarca** (che non beneficia di sconti), nel caso rimanga il sistema attuale, ha chiesto a sua volta una correzione (quantificata in **150 milioni** di euro).

Il **Regno unito** si è espresso **contro la proposta di rimborsi forfettari formulata** dalla Commissione, sostenendo che essendo il meccanismo di correzione in favore del suo paese legato ai livelli delle risorse, la proposta

inglese di una riduzione del QFP comporterebbe automaticamente una riduzione dello sconto britannico.

La maggior parte degli **altri paesi, beneficiari netti del bilancio europeo**, pur ribadendo di essere contrari al sistema delle correzioni, riconoscono che nella situazione attuale sia molto difficile eliminarlo del tutto ed hanno espresso un orientamento di massima **favorevole** alla proposta della Commissione di **rimborsi forfettari**.

Posizione del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo ha approvato il 23 ottobre 2012 una risoluzione sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020 nella quale ha definito le sue priorità nei confronti dei negoziati in corso. Il Parlamento europeo, in particolare per quanto riguarda i:

Livelli di spesa

- sottolinea che il bilancio UE è innanzitutto un **bilancio di investimenti** e che il 94% degli utili complessivi sono investiti negli stessi Stati membri e che dal 1988 i bilanci nazionali sono cresciuti in media più rapidamente del bilancio UE. La contrazione del bilancio UE rispetto ai bilanci nazionali è in contraddizione con l'estensione dei compiti e delle competenze conferiti all'Unione dal trattato e il **congelamento dei massimali ai livelli del 2013**, proposto dalla Commissione **non sarà sufficiente** a finanziare le attuali priorità programmatiche della strategia dell'Europa per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
- **dissuade il Consiglio** da qualsiasi tentativo di **ridurre ulteriormente** il livello della spesa UE proposto dalla Commissione e si **oppone a tagli lineari**, esortando il Consiglio, nel caso in cui proponga dei tagli, ad individuare chiaramente e pubblicamente quali delle sue priorità o progetti debbano essere del tutto abbandonati;
- reputa che il finanziamento della **politica di coesione** dell'UE deve essere mantenuto **almeno al livello del periodo 2007-2013**;
- gli **stanziamenti** destinati alla **PAC** nell'esercizio finanziario **2013** dovrebbero essere **almeno mantenuti** per il successivo periodo di programmazione finanziaria; ritiene che la nuova PAC dovrebbe prevedere una distribuzione equa dei pagamenti diretti e degli stanziamenti destinati allo sviluppo rurale tra Stati membri, regioni e agricoltori, al fine di ridurre i divari esistenti;
- è del parere che gli stanziamenti complessivi previsti dalla Commissione per lo **spazio di libertà, sicurezza e giustizia** non riflettano adeguatamente il rafforzamento di questo settore ad opera del trattato di Lisbona.

Grandi progetti

- sottolinea l'importanza strategica di progetti infrastrutturali su ampia scala, quali **ITER, Galileo e GMES**;
- ritiene che il bilancio UE oltre ad assicurare il finanziamento dei grandi progetti, debba anche prevedere a tal fine **fondi separati** in modo che eventuali sovraccosti non minaccino il finanziamento di altre politiche dell'Unione;
- ritiene che le **dotazioni finanziarie** per questi tre progetti debbano essere **assegnate fuori massimale QFP**, in modo da facilitare, se necessario, l'apporto di fondi aggiuntivi da parte degli Stati membri.

Qualità della spesa

- è **favorevole** all'introduzione di disposizioni in materia di **condizionalità ex ante** al fine di garantire che i finanziamenti dell'Unione, siano mirati al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020;
- chiede di **subordinare i finanziamenti a vincoli specifici** prestabiliti tramite un dialogo tra Commissione e Stati membri; considera opportuno instaurare il vincolo della corretta attuazione della legislazione UE vigente (tra cui regolamenti relativi a prezzi, gare d'appalto, trasporto, ambiente, salute) onde prevenire irregolarità e garantire l'efficacia;
- ritiene che le **condizionalità macroeconomiche non siano accettabili** poiché non è corretto stabilire un rapporto diretto tra i risultati della politica regionale e i risultati macroeconomici di uno Stato membro;
- richiama l'attenzione sugli importanti **risparmi** che potrebbero essere realizzati se il **Parlamento avesse una sede unica** ed invita l'autorità di bilancio a sollevare la questione in occasione dei negoziati sul prossimo QFP 2014-2020;

Durata del QFP e riesame intermedio

- considera che la **durata di 7 anni** per il prossimo QFP 2014-2020 debba essere considerata una **soluzione transitoria** e reputa che un periodo di **cinque anni – o di 5+5** – allineerebbe meglio la durata del QFP a quella del mandato delle istituzioni dell'UE;
- sottolinea la necessità di un **riesame intermedio del QFP**, con una procedura specifica tra cui un calendario vincolante che garantisca il pieno coinvolgimento del prossimo Parlamento

Necessità di un QFP più flessibile

- richiama la necessità che il prossimo QFP garantisca una **maggiore flessibilità** di bilancio sia all'interno delle rubriche che tra di esse, nonché tra gli esercizi finanziari; ritiene indispensabile una flessibilità del 5% in relazione ai massimali delle (sotto)rubriche;

- propone che i **marginetti disponibili** all'interno dei massimali degli stanziamenti d'impegno nell'ambito del bilancio di un determinato esercizio **siano riportati all'esercizio successivo** e siano considerati **parte di un margine globale del QFP**, da assegnare nel corso di esercizi futuri a diverse rubriche in base al loro fabbisogno stimato e da mobilitare nell'ambito della procedura annuale di bilancio;
- sottolinea altresì la necessità di **introdurre un margine globale del QFP per gli stanziamenti di pagamento**, che offra la possibilità di riportare all'esercizio successivo i marginetti disponibili all'interno dei massimali degli stanziamenti di pagamento, da mobilitare nell'ambito della procedura annuale di bilancio;
- esprime preoccupazione **preoccupato** per l'attuale livello in continuo **aumento degli impegni residui (RAL)** e chiede una strategia interistituzionale comune per mantenere il livello dei RAL sotto controllo nel QFP 2014-2020;

Unità del bilancio

- sollecita la Commissione e il Consiglio a **riportare in un elenco separato gli impegni e le garanzie** finanziari o di bilancio sottoscritti dall'Unione o da **alcuni Stati membri nel quadro dei meccanismi europei di stabilizzazione** (MESF, EFSF, MES) nonché l'aiuto finanziario bilaterale diretti ad altri Stati membri o altri progetti relativi all'"unione bancaria";
- sottolinea che **tutte le decisioni relative al rafforzamento dell'unione economica e monetaria dovrebbero essere adottate sulla base dei trattati** e coinvolgere le istituzioni pertinenti; l'ulteriore ricorso ad accordi intergovernativi non farebbe che dividere ed indebolire l'Unione europea;
- qualsiasi nuova **capacità contributiva per gli Stati membri appartenenti alla zona euro**, ai fini di un adeguamento a shock asimmetrici specifici per paese e di riforme strutturali e le cui funzioni fiscali non siano coperte dal QFP **dovrebbe essere sviluppata nel quadro dell'Unione** ed essere soggetta ad un'adeguata responsabilità democratica attraverso le istituzioni esistenti; ritiene altresì che, al fine di accrescere la **visibilità e garantire l'addizionalità** di tale nuova capacità di bilancio, si dovrebbe **creare una nuova rubrica apposita del QFP**.

Risorse proprie

- esprime la ferma convinzione che il finanziamento del bilancio dell'Unione debba essere riportato a un **vero e proprio sistema di risorse proprie**, e ritiene che l'attuale sistema, in cui il grosso del finanziamento proviene dai contributi nazionali, non sia trasparente né giusto, né soggetto a controllo parlamentare a livello europeo o nazionale;
- ribadisce la sua posizione secondo cui **non è disposto ad approvare il prossimo QFP in assenza di un accordo politico sulla riforma del sistema delle risorse proprie**, conformemente alle proposte formulate dalla Commissione il 29 giugno 2011, incluse le sue proposte legislative per nuove

reali risorse proprie; è convinto che la riforma delle risorse proprie debba puntare a ridurre al massimo al 40% la quota del contributo al bilancio dell'UE proveniente dal RNL degli Stati membri entro il 2020;

- esprime la ferma convinzione che nel necessario accordo politico debbano rientrare i seguenti **elementi**:
 1. una riforma del finanziamento del bilancio dell'Unione europea, che deve fondarsi su un **sistema chiaro, semplice ed equo di risorse proprie**;
 2. la riforma deve **entrare in vigore durante il QFP 2014-2020**;
 3. la Commissione dovrebbe dare seguito immediatamente alla richiesta formale presentata da diversi Stati membri di introdurre **un'imposta sulle transazioni finanziarie** nel quadro della cooperazione rafforzata;
 4. **l'accordo sulla riforma dell'IVA** quale risorsa propria, unitamente alle sue modalità di esecuzione, deve essere concluso in concomitanza con l'accordo sul QFP;
 5. il nuovo sistema deve **porre fine** alle riduzioni esistenti dei contributi nazionali e ad altri **meccanismi di correzione**;
 6. qualora l'attuazione del nuovo sistema di risorse proprie non dovesse tradursi in un taglio sostanziale dei contributi al bilancio dell'UE basati sul RNL degli Stati membri, la Commissione formulerà ulteriori proposte sull'introduzione di nuove reali risorse proprie;

Negoziati interistituzionali

- insiste sulla necessità che, una volta raggiunto un accordo politico in seno al Consiglio europeo, i **negoziati veri e propri tra Parlamento e Consiglio abbiano luogo prima che quest'ultimo sottoponga formalmente all'approvazione del Parlamento le sue proposte sul regolamento QFP**;
- rileva inoltre che, in **caso di mancata adozione di un QFP** entro la fine del 2013, i **massimali** e le altre disposizioni inerenti all'**esercizio 2013** saranno **prorogati** fino all'adozione di un nuovo QFP.

Tabelle allegate

Tabella 2

QFP (UE-28) proposto dalla Commissione europea nel luglio 2012

(in milioni di EUR - a prezzi del 2011)

STANZIAMENTI DI IMPEGNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 2014-2020
1. Crescita intelligente ed inclusiva	64 769	67 015	68 853	70 745	72 316	74 386	76 679	494 763
di cui: coesione economica, sociale e territoriale	50 464	51 897	53 177	54 307	55 423	56 474	57 501	379 243
2. Crescita sostenibile: risorse naturali	57 845	57 005	56 190	55 357	54 357	53 371	52 348	386 472
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti <input type="checkbox"/>	42 363	41 756	41 178	40 582	39 810	39 052	38 309	283 051
3. Sicurezza e cittadinanza	2 620	2 601	2 640	2 679	2 718	2 757	2 794	18 809
4. Ruolo mondiale dell'Europa	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000
5. Amministrazione	8 622	8 755	8 872	9 019	9 149	9 301	9 447	63 165
di cui: spese amministrative delle istituzioni	7 047	7 115	7 184	7 267	7 364	7 461	7 561	51 000
6. Compensazioni	27	0	0	0	0	0	0	27
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	143 282	145 021	146 400	147 759	148 690	150 195	151 888	1033 235
in percentuale dell'IRNL	1,10%	1,09%	1,08%	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,08%
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	133 976	141 175	144 126	138 776	146 870	144 321	138 356	987 599
in percentuale dell'IRNL	1,03%	1,06%	1,06%	1,01%	1,06%	1,02%	0,96%	1,03%

Tabella 3

Importi aggiuntivi per la Croazia nel QFP 2014-2020

(in milioni di EUR - a prezzi del 2011)

STANZIAMENTI DI IMPEGNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 2014-2020
1. Crescita intelligente ed inclusiva di cui: coesione economica, sociale e territoriale	1 088	1 295	1 330	1 361	1 395	1 428	1 462	9 360
2. Crescita sostenibile: risorse naturali di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	1 011	1 214	1 244	1 271	1 300	1 329	1 358	8 728
3. Sicurezza e cittadinanza	458	477	488	496	520	542	564	3 545
4. Ruolo mondiale dell'Europa	118	134	148	163	193	222	249	1 227
5. Amministrazione di cui: spese amministrative delle istituzioni	88	31	31	31	31	31	31	273
6. Compensazioni	0	0	0	0	0	0	0	0
	80	76	76	76	76	76	76	536
	80	76	76	76	76	76	76	536
	27	0	0	0	0	0	0	27
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	1 741	1 879	1 925	1 964	2 021	2 078	2 133	13 741
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	550	877	1 284	1 640	1 764	1 941	1 900	9 956

ATTO PER IL MERCATO UNICO E APPALTI

L'atto per il mercato unico

Il 13 aprile 2011 la Commissione europea ha presentato l'**Atto per il mercato unico** – *Single market Act* (COM(2011)206) con il quale prospetta **12 azioni chiave** per rilanciare il mercato unico europeo al fine di **sfruttarne pienamente le potenzialità** e consentire ai cittadini ed alle imprese di **beneficiare delle opportunità** che esso offre in termini di crescita e sviluppo.

Tali azioni riguardano: 1) l'accesso ai finanziamenti per le **PMI**; 2) la **mobilità** dei lavoratori; 3) i diritti di **proprietà intellettuale**; 4) la **tutela dei consumatori**; 5) l'estensione ai servizi del **sistema europeo di standardizzazione**; 6) il **potenziamento delle reti transeuropee** nel settore dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni elettroniche; 7) il rafforzamento del **mercato unico digitale**; 8) la promozione dell'**imprenditoria sociale**; 9) l'adeguamento della **regolamentazione fiscale europea**; 10) il rafforzamento della **coesione sociale**; 11) la **semplificazione dei vincoli normativi ed amministrativi per le imprese**; 12) la modernizzazione del quadro legislativo in materia di **appalti pubblici**.

La maggior parte delle iniziative legislative relative alle 12 priorità è già stata presentata e si trova all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio.

Come peraltro preannunciato nell'Atto per il mercato unico, il 3 ottobre 2012 la Commissione ha presentato una **seconda versione dell'Atto per il mercato unico** - *Single Market Act II* (COM(2012)573) contenente ulteriori **12 azioni prioritarie**. La Commissione intende **presentare tutte le principali proposte legislative** relative all'attuazione delle 12 priorità entro la primavera del 2013, e invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad **adottarle in via prioritaria** entro la primavera del 2014; le proposte non legislative verranno presentate entro la fine del 2013.

Le priorità dell'Atto per il mercato unico II si concentrano su **quattro fattori principali di crescita, occupazione e fiducia**:

- 1) garantire l'**efficienza e la piena integrazione delle reti di trasporto ed energia** mediante l'adozione di misure volte a: aprire il settore dei servizi nazionali per il trasporto ferroviario di passeggeri alla concorrenza interna all'UE; migliorare il mercato unico per il trasporto marittimo; accelerare la realizzazione del "cielo unico europeo"; rendere più efficace l'applicazione dell'attuale legislazione UE in materia di energia;
- 2) migliorare la **mobilità transfrontaliera di cittadini e imprese** che incontra ancora numerosi ostacoli pratici e giuridici. A tale riguardo la Commissione propone di: trasformare il portale EURES in un vero e proprio strumento transfrontaliero per il collocamento e l'assunzione; mobilitare i fondi di investimento e i progetti a lungo termine per le imprese private; modernizzare le procedure di insolvenza, partendo dalle controversie transfrontaliere, e

contribuire a creare un contesto che offra una seconda opportunità agli imprenditori in fallimento;

- 3) realizzare il **mercato unico europeo del digitale** mediante misure intese a: agevolare il commercio elettronico grazie a servizi di pagamento più agevoli, affidabili e competitivi; affrontare i costi dell'ingegneria civile che costituiscono una delle principali cause dei mancati investimenti nelle connessioni veloci a banda larga; rendere comune la fatturazione elettronica nelle procedure relative agli appalti pubblici;
- 4) promuovere **l'imprenditoria sociale, la coesione e la fiducia dei consumatori** mediante: il miglioramento delle norme sulla sicurezza dei prodotti e della loro applicazione; l'accesso generalizzato ai conti correnti; commissioni trasparenti e comparabili; trasferimenti più semplici del conto corrente.

Riforma della disciplina in materia di appalti pubblici

Il 20 dicembre 2011 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure volte a **modernizzare la normativa UE in materia di appalti pubblici**. Il pacchetto comprende due proposte di direttive riguardanti rispettivamente gli appalti nei cosiddetti "**settori speciali**", vale a dire acqua, energia, trasporti e servizi postali (COM(2011)895), e gli appalti nei "**settori ordinari**" (COM(2011)896), allo scopo di **avvicinare, per quanto possibile, le due discipline**. Del pacchetto fa parte anche una specifica proposta di direttiva sulle concessioni (COM(2011)897).

*Le due proposte di direttiva sono attualmente all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria. Il PE dovrebbe esaminarle in prima lettura in occasione della plenaria di febbraio. In vista della prima lettura del Consiglio, la Presidenza cipriota ha presentato alcune proposte di compromesso con le quali, recependo anche parte delle **osservazioni del Governo italiano**, si prospettano una serie di **modifiche al testo iniziale** delle proposte (vedi oltre).*

Contenuti

La riforma prospettata dalla Commissione presenta numerose e importanti novità tra cui:

- una **modifica delle soglie** e una loro revisione periodica al fine di valutare gli effetti economici sul mercato interno derivanti dalla loro applicazione. In considerazione delle loro peculiarità e tenuto conto che hanno raramente carattere transnazionale, si propone un **regime speciale** con soglie più elevate per l'aggiudicazione degli appalti riferiti ai **servizi sanitari, sociali e scolastici**;

- il ricorso a nuove procedure di aggiudicazione quali i **partenariati per l'innovazione e il dialogo competitivo** per favorire lo sviluppo e l'acquisto di prodotti, lavori e servizi innovativi, nonché a strumenti di appalto specifici per gli appalti aggregati ed elettronici. Infine, si prospetta un **ricorso generalizzato alla procedura negoziata** che consentirebbe di ridurre i tempi e i costi;
- la semplificazione delle procedure al fine di renderle **più efficaci e trasparenti** mediante: la **riduzione dei termini** per la partecipazione e la presentazione delle offerte; la generalizzazione degli **appalti online**; un **ricorso più esteso alle autocertificazioni** e l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di non richiedere certificati che sono già in suo possesso; l'introduzione del **passaporto europeo** per gli appalti pubblici; il ricorso obbligatorio a **e-Certis**, il registro *online* dei certificati;
- in relazione alla fase di **aggiudicazione e di esecuzione dell'appalto**, numerose sono le novità prospettate tra cui: la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di **valutare i criteri di aggiudicazione prima di quelli di selezione** o di prendere in considerazione come criterio di aggiudicazione l'organizzazione e la qualità del personale incaricato dell'esecuzione dell'appalto; la possibilità per gli acquirenti di basare le loro decisioni di aggiudicazione sui **costi del "ciclo di vita"** dei prodotti, servizi o lavori; l'**esclusione dalla partecipazione** ad un appalto dell'offerente condannato per partecipazione ad un'organizzazione criminale, corruzione, frode, reati terroristici e riciclaggio dei proventi di attività illecite, o che non è in regola con gli obblighi relativi al pagamento di imposte o di contributi di sicurezza sociale; un maggiore ricorso all'**aggregazione della domanda e agli appalti comuni** per favorire le economie di scala nonché la possibilità le amministrazioni aggiudicatrici di condividere competenze ed esperienze nonché costi e rischi; la previsione di una nuova disciplina in materia di **modifiche dei contratti durante il loro periodo di validità** che riprende le principali soluzioni sviluppate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea;
- per garantire alle **PMI** e alle imprese in fase di avviamento (*start-up*) un **più semplice accesso al mercato degli appalti**, si prospettano una serie di misure che comprendono, tra l'altro, la **riduzione degli adempimenti amministrativi**, un **maggiore ricorso al subappalto** e la **suddivisione degli appalti in lotti**;
- considerato che il settore degli appalti pubblici costituisce un'area in cui è particolarmente forte il rischio di **prassi commerciali scorrette**, integrate da **conflitti di interesse, favoritismi e corruzione**, si prospetta il **rafforzamento delle garanzie e delle tutele** previste a tal fine. E' prevista tuttavia la possibilità di accettare operatori economici che

avrebbero dovuto essere esclusi, ma che dimostrano di aver assunto misure adeguate per rimediare ai difetti riscontrati (cosiddetto “**self cleaning**”);

- l’istituzione in ogni singolo Stato membro di un **organo unico indipendente** al fine di assicurare un’applicazione e un controllo coerenti della politica in materia di appalti.

Esame presso il Consiglio

Nel testo di compromesso presentato dalla Presidenza cipriota si prospettano numerose modifiche alle proposte di direttiva in esame; le più rilevanti riguardano:

- l’**esclusione dal campo di applicazione** delle future direttive anche dei programmi destinati alle **trasmissioni radiofoniche**, di una serie di **servizi legali e finanziari** nonché dei servizi aggiudicati sulla base di un **diritto esclusivo** e dei servizi di **trasporto mediante autobus**;
- la soppressione dell’obbligo per i candidati di fornire, all’inizio della procedura, una dichiarazione sull’onore attestante che gli offerenti non hanno cercato e non cercheranno di porre in essere **comportamenti illeciti**;
- la soppressione dell’obbligo per gli Stati membri di mettere a disposizione **strutture di sostegno tecnico** per prestare orientamenti ed assistenza alle amministrazioni aggiudicatrici;
- la possibilità per le autorità aggiudicatrici di ricorrere ad **attività di acquisto centralizzate** offerte da centrali di committenza stabilite in un altro Stato membro;
- la possibilità di trasmettere con **mezzi diversi** i documenti dell’appalto qualora ciò non sia possibile mediante **strumenti elettronici**;
- la previsione di **tre ulteriori motivi di esclusione** che comprendono i casi in cui l’operatore economico: 1) abbia concluso accordi con altri operatori volti a distorcere la concorrenza; 2) abbia fornito informazioni erranee per la verifica dell’assenza dei motivi di esclusione o il rispetto dei criteri di selezione; 3) abbia influenzato indebitamente la presa di decisioni da parte delle autorità aggiudicatrici;
- la **soppressione delle disposizioni** riguardanti l’introduzione del **passaporto europeo** per gli appalti pubblici, i **pagamenti diretti al subappaltatore** e l’istituzione dell’**organo unico di vigilanza**;
- la previsione che le **modifiche degli appalti in corso di esecuzione** non siano considerate sostanziali qualora i documenti di gara contengano clausole di revisione o opzioni chiare, precise e inequivocabili che stabiliscano l’oggetto e la natura delle eventuali modifiche.

SEMESTRE EUROPEO E PARLAMENTI NAZIONALI

Il semestre europeo nel nuovo sistema di *governance* economica dell'UE

Il nuovo sistema di *governance* economica che si va delineando a livello di UE si articola in un complesso di misure, di natura legislativa e non legislativa, intese, per un verso, a rafforzare i vincoli di finanza pubblica introdotti sin dalla creazione, nel 1993, dell'Unione economica e monetaria e, per altro verso, ad introdurre una cornice comune anche per le politiche economiche degli Stati membri ed, in particolare, per le misure finalizzate alla crescita e all'occupazione.

Il nuovo sistema si articola in sette **principali assi** di intervento:

1. semestre europeo (già operativo dal 2011)
2. patto euro plus (già operativo dal marzo 2011)
3. trattato per il coordinamento delle politiche di bilancio (*fiscal compact*), in corso di ratifica
4. modifiche al patto di stabilità (in parte già introdotte nel c.d. *six pack*, in parte in via di introduzione con il c.d. *two pack*)
5. la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici (già applicata in base a due regolamenti del c.d. *six pack*)
6. meccanismi di stabilizzazione dell'eurozona (è operativo dal 2010 e sino alla metà del 2013 l'EFSF, strumento transitorio 2010-2012; è in corso di ratifica il trattato istitutivo del MES, meccanismo permanente).
7. patto per la crescita (c.d. *growth pact*, accordo non vincolante stipulato dal Consiglio europeo di giugno 2012).

Su richiesta del Consiglio europeo di marzo 2012, anche per dare sistematicità alle modifiche finora introdotte, è stato avviato un processo di **revisione organica dell'Unione economica e monetaria**, di cui è stato incaricato un **quartetto** composto dal presidente del Consiglio europeo, Van Rompuy, in collaborazione con il presidente della Commissione, Barroso, il presidente dell'Eurogruppo, Juncker, e il presidente della BCE, Draghi.

Un primo rapporto, intitolato "**Verso un'autentica Unione economica e monetaria**", è stato presentato in occasione del **Consiglio europeo del 28-29 giugno**, che ha invitato il quartetto ad elaborare una **relazione intermedia** – presentata al Consiglio europeo del **18-19 ottobre 2012** e una **relazione finale**, da presentare entro **fine 2012**, in occasione del Consiglio europeo di dicembre, che rechi una tabella di marcia specifica e circoscritta nel tempo per la realizzazione di un'autentica Unione economica e monetaria, indicando ciò che può essere fatto a **Trattati vigenti** e quali misure richiederebbero una loro modifica.

Per una descrizione approfondita dei contenuti della relazione intermedia, vedi il bollettino allegato intitolato "Rapporto intermedio sul futuro dell'UEM", del 15 ottobre 2012.

La disciplina del Semestre europeo

Il semestre europeo per il **coordinamento tanto ex ante delle politiche economiche** si articola secondo una serrata scansione temporale volta a garantire la coerenza delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, da approvare nella seconda metà dell'anno, con le raccomandazioni approvate dalle istituzioni dell'UE nella prima metà dell'anno.

In particolare, il semestre europeo prevede le seguenti fasi:

- **gennaio**: presentazione da parte della Commissione dell'**indagine annuale sulla crescita**;
- **febbraio/marzo**: il **Consiglio europeo** elabora le **linee guida di politica economica** e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri;
- **metà aprile**: gli **Stati membri** sottopongono contestualmente i **Piani nazionali di riforma** (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia per la crescita e l'occupazione UE 2020) ed i **Piani di stabilità e convergenza** (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- **inizio giugno**: sulla base dei PNR e dei PSC, la **Commissione** europea elabora le **raccomandazioni di politica economica e di bilancio** rivolte ai singoli Stati membri;
- **giugno**: il **Consiglio ECOFIN** e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le **raccomandazioni** della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;
- **seconda metà dell'anno (c.d. semestre nazionale)**: gli **Stati membri** approvano le rispettive **leggi di bilancio**, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

Il controllo parlamentare sulla governance economica nell'assetto vigente

Nel dibattito in seno al Parlamento europeo e a numerosi parlamenti nazionali è stata in più occasioni rilevata l'esigenza di rafforzare il controllo parlamentare sul nuovo sistema di *governance* economica dell'Unione europea. Ciò alla luce di tre principali elementi:

- a) la natura prettamente intergovernativa dei meccanismi in cui tale sistema si articola;

- b) il mancato riconoscimento al Parlamento europeo di poteri di codecisione o di consultazione obbligatoria nell'ambito delle procedure di coordinamento del semestre europeo;
- c) la potenziale compressione che la serrata tempistica del semestre europeo può determinare delle prerogative dei parlamenti nazionali nelle decisioni economiche e finanziarie nei rispettivi ordinamenti.

In particolare con riguardo ai primi due profili, i poteri di indirizzo, coordinamento, controllo e sanzione contemplati dalla nuova *governance* sono esercitati, in linea generale, secondo procedure non legislative, dal Consiglio su proposta (o raccomandazione) della Commissione senza formale consultazione del Parlamento europeo. Al Parlamento europeo sono attribuiti, in sostanza, poteri meramente conoscitivi.

Con riferimento al terzo profilo, la creazione di strumenti di coordinamento ex ante delle politiche economiche e (in prospettiva) di verifica della conformità dei progetti nazionali di bilancio con i vincoli europei può comportare un ridimensionamento del margine di autonomia dei parlamenti e dei governi di ciascun paese per la definizione delle decisioni di finanza pubblica e di politica economica.

Una prima parziale risposta a queste preoccupazioni – più volte manifestate dal Parlamento europeo - è costituita dalla introduzione di specifiche disposizioni volte ad assicurare l'informazione ex ante e/o ex post del Parlamento europeo (tramite il "dialogo economico" con il Consiglio e la Commissione) su tutte le procedure preventive, correttive e sanzionatorie relative al Patto di stabilità, alla sorveglianza sugli squilibri macroeconomici e al semestre europeo (v. infra).

Con riguardo ai parlamenti nazionali, oltre all'auspicio di un loro maggiore coinvolgimento formulato dal Consiglio europeo e dalla Commissione europea in diverse occasioni – si segnala che il preambolo (capoverso 5 duodecies) del regolamento n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (come modificato dal c.d. *six pack*) sottolinea l'esigenza che, compatibilmente con gli ordinamenti giuridici e politici dei singoli Stati membri, i parlamenti nazionali siano "debitamente coinvolti nel Semestre europeo e nella preparazione dei programmi di stabilità, dei programmi di convergenza e dei programmi nazionali di riforma, onde rafforzare la trasparenza, la titolarità e la responsabilità delle decisioni prese".

Anche il Patto europlus stabilisce, in via generale, che nell'attuazione degli impegni da esso contemplati "si agirà in stretta cooperazione con il Parlamento europeo e le altre istituzioni e organi consultivi dell'UE, coinvolgendo pienamente i parlamenti nazionali, le parti sociali, le regioni e gli altri soggetti interessati.

Poteri di controllo del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo ha sottolineato ripetutamente, anche mediante l'approvazione di apposite risoluzioni, la necessità di potenziare la dimensione parlamentare parallelamente a quella del Consiglio.

In particolare, nella risoluzione sul semestre europeo approvata il 1° dicembre 2011 il Parlamento europeo:

- ha espresso preoccupazione circa la legittimità democratica dell'introduzione del Semestre europeo, ritenendo che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali debbano svolgere un ruolo cruciale nel garantire la necessaria legittimità democratica e titolarità nazionale;
- ha prospettato, mediante apposite modifiche ai Trattati, che gli orientamenti dell'UE per la crescita siano adottati secondo la procedura legislativa ordinaria;
- ha ribadito di essere la sede appropriata per il dialogo economico e la cooperazione tra i parlamenti nazionali e le istituzioni europee e per fornire una valutazione globale al termine del semestre europeo;
- ha invitato gli Stati membri e le loro regioni a coinvolgere più da vicino i parlamenti nazionali e regionali, nell'elaborazione dei programmi nazionali di riforma, di sviluppo e di coesione e a consultarli regolarmente;
- ha prospettato un rafforzamento della cooperazione interparlamentare (v. infra);

Semestre europeo

Il nuovo testo del richiamato regolamento (CE) n. 1466/97 stabilisce (*nella nuova sezione 1-bis bis*), l'associazione del Parlamento europeo al Semestre mediante il c.d. dialogo economico con il Consiglio e la Commissione. In particolare:

- la commissione competente del Parlamento europeo può invitare i presidenti di Consiglio e Commissione nonché, ove opportuno, il Presidente del Consiglio europeo o il Presidente dell'Eurogruppo, a comparire dinanzi alla commissione stessa per discutere in merito a tutti gli atti adottati nell'arco del Semestre europeo;
- la commissione competente del Parlamento europeo può offrire inoltre allo Stato membro interessato dalle raccomandazioni del Consiglio la possibilità di partecipare a uno scambio di opinioni;
- il Presidente del Consiglio e la Commissione e, se del caso, il Presidente dell'Eurogruppo, riferiscono annualmente al Parlamento europeo e al Consiglio europeo sui risultati della sorveglianza multilaterale.

Le prerogative del Parlamento italiano

Semestre europeo e modifiche alla legge di contabilità

Al fine di assicurare la coerenza dell'ordinamento interno con le procedure e i criteri stabiliti nell'ambito del semestre europeo, la legge n. 39 del 2011 ha apportato profonde modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196 del 2009). In particolare:

a) è stata anticipata alla prima parte dell'anno l'intero processo di programmazione nazionale, fissando al 10 aprile la data di presentazione alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, del Documento di Economia e Finanza (DEF).

La presentazione, nella prima metà del mese di aprile, del DEF consente alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici in tempo utile per l'invio, entro il 30 aprile, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma. Quest'ultimo documento potrà, inoltre, tener conto delle indicazioni fornite nell'Analisi annuale della crescita predisposta all'inizio di ciascun anno dalla Commissione europea;

b) si stabilisce, per assicurare un pieno e tempestivo coinvolgimento del Parlamento nell'esame dei progetti, degli atti e dei documenti elaborati dalle istituzioni dell'Unione europea nel corso del Semestre europeo, che tali atti, contestualmente alla loro ricezione, siano trasmessi dal Governo alle Camere ai fini dell'esame e dell'esercizio delle attività di controllo parlamentare;

c) nella medesima prospettiva si prevede che entro quindici giorni dalla trasmissione delle linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'UE elaborate dal Consiglio europeo, il Ministro dell'economia riferisca alle competenti Commissioni parlamentari, fornendo una valutazione dei dati e delle misure prospettate dalle linee guida, nonché delle loro implicazioni per l'Italia, anche ai fini della predisposizione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma.

Una volta completato il processo di coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo, e al fine di tener conto delle eventuali raccomandazioni formulate dalle autorità europee, è prevista la presentazione, entro il 20 settembre di ciascun anno, di una Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza.

Consultazione delle Camere su accordi e decisioni dell'UE in materia economica e finanziaria

Nel corso dell'esame del ddl comunitaria per il 2012 alla Camera è stato inserito un articolo aggiuntivo che impegna il Governo ad informare tempestivamente le Camere di ogni iniziativa volta alla conclusione di accordi tra gli Stati membri dell'UE che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di

regole in materia finanziaria o monetaria o comunque producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica.

Il Governo assicura che la posizione rappresentata nella negoziazione degli accordi in questione tenga conto degli **atti di indirizzo adottati dalle Camere** e, nel caso in cui non abbia potuto conformarsi ad essi riferisca tempestivamente alle Camere, fornendo le appropriate motivazioni della posizione assunta.

Il ddl **comunitaria 2012** è stato approvato dalla Camera, in prima lettura, il 2 ottobre 2012 ed è attualmente all'esame del Senato.

Il contenuto dell'articolo in questione è peraltro stato inserito nel **testo unificato** delle proposte di riforma della legge 11 del 2005, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, approvato dal Senato, in seconda lettura, il 23 ottobre 2012 ed attualmente all'esame della Camera in **terza lettura**.

L'istituzione di una Conferenza parlamentare per il controllo sulla governance economica

L'articolo 13 del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria" (cd. *fiscal compact*), firmato a margine del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012, stabilisce che il **Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali delle parti contraenti**, come previsto dal Titolo II del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al TFUE, determineranno **insieme** l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei presidenti delle Commissioni competenti dei parlamenti nazionali e delle competenti Commissioni del PE.

Le modalità di attuazione dell'articolo 13 sono state oggetto di un articolato dibattito in seno alla **COSAC** (Conferenza delle commissioni parlamentari per gli affari europei) e presso alcuni parlamenti nazionali

In particolare, si sono sinora delineati sei principali orientamenti:

- 1) un primo gruppo di Parlamenti (danese, ceco, finlandese, olandese) sostiene, con diverse sfumature, l'attribuzione delle funzioni alla **COSAC**, eventualmente integrata da rappresentanti delle commissioni finanze e bilancio, o ad una conferenza ad hoc promossa dalla COSAC stessa;
- 2) un secondo gruppo (Svezia, Estonia, Lussemburgo e Cipro) considera invece quale sede appropriata le **conferenze semestrali dei presidenti delle commissioni di settore**

(bilancio e/o finanze), già organizzate dal Parlamento del Paese della Presidenza;

- 3) un terzo gruppo di parlamenti (Greco e ungherese) è disposto a sostenere una delle due ipotesi precedenti (o la **COSAC** o le **riunioni semestrali dei presidenti delle commissioni di settore**);
- 4) un quarto gruppo (Malta, Cipro e Portogallo) ritiene, con diverse sfumature, preferibile che il **Parlamento europeo** organizzi un **incontro interparlamentare** con i parlamenti nazionali sul tema (con la partecipazione dei rappresentanti di tutte le commissioni interessate);
- 5) un quinto gruppo prospetta l'istituzione di una **conferenza ad hoc** sul modello di quella appena costituita per il controllo sulla PESC (Camera belga, camere francesi, Camera rumena e Cortes Generales spagnole);

La **Camera dei Deputati** non ha sinora formulato proposte specifiche, ribadendo che l'attuazione dell'art. 13 dovrebbe essere discussa dalla **Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE**.

Le iniziative del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo ha già organizzato riunioni con i Parlamenti nazionali sul semestre europeo 2011 e 2012, articolandole in due appuntamenti annuali (prima del Consiglio europeo di primavera ed ad inizio autunno).

In particolare, nel 2012 si è svolta il 27-28 febbraio 2012, una riunione interparlamentare, organizzata dalla Commissione per gli affari economici e monetari (ECON) nel corso della quale è stata discussa l'Analisi annuale della crescita.

Una seconda riunione, organizzata dalla medesima Commissione, avrà luogo il 26 settembre a Bruxelles per dibattere con i rappresentanti dei Parlamenti nazionali gli esiti del semestre 2012 e le priorità per il 2013.

Facendo seguito a tale ultima riunione (alla quale hanno partecipato per la Camera due deputati della Commissione bilancio) i Presidenti delle commissioni per i bilanci, per gli affari economici e monetari e per l'occupazione del Parlamento europeo hanno prospettato in una lettera ai partecipanti una riarticolazione degli incontri interparlamentari nell'ambito del ciclo annuale del Semestre europeo, secondo la seguente cadenza:

- a) un primo incontro (o Conferenza) interparlamentare "ad alto livello", (eventualmente in attuazione **dell'articolo 13 del Fiscal compact**), si svolgerebbe ad inizio autunno e sarebbe dedicato all'analisi dei risultati della

sorveglianza multilaterale sull'attuazione delle raccomandazioni rivolte dal Consiglio agli Stati membri.

In tal modo i parlamenti nazionali potrebbero discutere con le competenti commissioni del Parlamento europeo i progetti di relazione che essi approvano al riguardo in autunno e potrebbero, altresì, tenere conto della prospettiva europea nell'adottare le leggi nazionali di bilancio. Ciò consentirebbe inoltre ai parlamenti nazionali di intervenire in modo precoce anche nella preparazione del semestre europeo per l'anno successivo;

b) un **secondo ciclo di riunioni** potrebbe invece essere organizzato a inizio di ogni anno, prima del Consiglio europeo di primavera, nell'ambito di una "**settimana parlamentare europea**". In particolare, dopo una sessione di apertura ad alto livello, potrebbero svolgersi riunioni delle varie Commissioni competenti per ciascun settore oggetto del semestre, in modo da fornire al Parlamento europeo elementi utili alla definizione della sua posizione sull'analisi annuale della crescita (primo atto del semestre).

*Secondo le informazioni acquisite presso gli uffici del Parlamento europeo, il Presidente Schulz intenderebbe trasmettere ai Presidenti dei Parlamenti nazionali entro dicembre una lettera in cui proporrebbe svolgere la settimana europea nell'ambito del semestre 2013 da **lunedì 28 gennaio a mercoledì 30 gennaio 2013** secondo il seguente calendario:*

- *nel pomeriggio di **lunedì 28** avrebbero luogo le riunioni dei gruppi politici presso il Parlamento europeo con i parlamentari nazionali aderenti alle medesime famiglie politiche;*
- ***martedì 29 e mercoledì 30 mattina** si svolgerebbero incontri interparlamentari. Non è peraltro chiaro si terrà un unico incontro organizzato dalle Commissioni per i bilanci, per gli affari economici e monetari e per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo con le commissioni competenti dei Parlamenti nazionali oppure se tale incontro si svolgerebbe, in parallelo, con incontri di tutte le altre Commissioni del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali interessate al semestre europeo.*

Non è chiaro se il Presidente Schulz proporrà che in esito alla settimana europea il Parlamento europeo e le delegazioni dei parlamenti nazionali adottino un eventuale documento finale, sotto forma di risoluzione, dichiarazione politica, contributo, conclusioni o altro.

In ogni caso, l'adozione di un documento costituirebbe una novità, così come l'organizzazione della settimana europea.

