

ALLEGATO

Indagine conoscitiva su «L'attuazione e l'efficacia delle politiche dell'UE in Italia».**PROGRAMMA DELL'INDAGINE**

Le politiche dell'Unione europea costituiscono il canale attraverso il quale gli obiettivi, i principi e i valori che sono alla base del processo di integrazione europea si traducono in misure concrete.

La piena ed effettiva attuazione delle politiche europee costituisce pertanto un fattore decisivo per la legittimazione dell'Unione europea, in misura non inferiore alla democraticità delle procedure decisionali, rendendo tangibile la capacità dell'Europa di rispondere meglio dei singoli Stati membri alle aspettative dei cittadini, soprattutto rispetto ai problemi di natura globale o comunque transnazionale.

Nel corso della sua storia, l'Unione si è dotata, attraverso le varie modifiche dei Trattati succedutesi dal 1987 ad oggi, di un numero crescente di politiche settoriali che riflette la progressiva estensione dell'ambito della costruzione europea dal piano meramente economico a quello dei diritti.

In ragione della struttura costituzionale multilivello dell'Unione europea, le politiche europee hanno una connotazione ed articolazione «euronazionale», essendo elaborate ed attuate attraverso una continua interazione delle Istituzioni europee, dello Stato nonché delle regioni e degli enti locali.

Si sono delineati, in base alla natura di questa interazione, diversi modelli di politiche pubbliche dell'Unione.

Il primo concerne i settori (tra i quali l'ambiente, il commercio internazionale, l'agricoltura, i trasporti, gli appalti pubblici, le regole tecniche ai fini della libera circolazione delle merci) in cui la norma-

tiva europea è divenuta fonte diretta o, mediante le misure nazionali di recepimento e/o di attuazione, indiretta di tutta la regolamentazione di settore (si stima che in alcuni stati membri oltre il 70-80 per cento della normativa in vigore in questi settori discenda direttamente o indirettamente dall'UE).

Un secondo modello comprende settori in cui la normativa europea, pur assumendo un'incidenza significativa sugli ordinamenti nazionali, lascia ambiti di intervento più ampi agli Stati membri. È il caso della politica energetica, dello spazio di libertà sicurezza e giustizia, della fiscalità, caratterizzati da una disciplina europea stringente per quanto riguarda i principi generali e alcuni istituti specifici ma di impatto ridotto su altri profili che restano nella piena competenza nazionale.

Il terzo include settori in cui l'Unione europea fissa — nel Trattato e con atti di diritto derivato — parametri rigorosi e vincolanti per l'azione degli Stati membri senza tuttavia procedere ad un'ampia armonizzazione delle legislazioni nazionali: è il caso, in particolare, del Patto di stabilità e crescita, della vigilanza macroeconomica e delle regole in materia di aiuti di Stato e, con caratteri peculiari, della normativa relativa ad alcuni aspetti della fiscalità diretta. In questi settori l'UE stabilisce vincoli e limiti all'attività nazionale, demandando alle Istituzioni UE l'attivazione di meccanismi preventivi e sanzionatori e imponendo essenzialmente agli Stati membri il perseguimento di politiche e azioni funzionali al rispetto dei vincoli (nel caso, ad esempio, del Patto di stabi-

lità) o l'astensione da misure ad essi contrarie (nel caso, in particolare, della disciplina degli aiuti di Stato).

In una quarta tipologia si iscrive il metodo della programmazione utilizzato per i fondi strutturali e di investimento. In questo caso, l'UE fissa in via normativa – mediante regolamenti – la cornice organizzativa e procedurale per il funzionamento dei fondi, stabilendo obiettivi, stanziamenti e criteri di ripartizione degli stanziamenti dei fondi tra i medesimi obiettivi, gli Stati e le regioni nonché regole per la predisposizione degli strumenti di programmazione, per la gestione dei fondi e per l'erogazione dei rispettivi stanziamenti, per il controllo sulla gestione e sulla spesa a livello nazionale ed europeo. La identificazione concreta, in coerenza con tali regole, degli obiettivi da perseguire, dei relativi stanziamenti viene tuttavia operata mediante strumenti strategici e programmatici predisposti in esito ad un procedimento negoziale che coinvolge l'Unione europea, lo Stato e le Regioni, come l'accordo di partenariato relativo ai fondi strutturali e di investimento per il periodo 2014-2020.

Un quinto modello include settori in cui l'Unione europea si limita alla adozione, sia in via legislativa sia in via non legislativa, di azioni di sostegno, completamento, coordinamento o promozione di interventi nazionali senza adottare, tuttavia, misure di armonizzazione. È il caso della salute umana, della cultura, dell'istruzione e formazione, dello sport, del turismo (espressamente classificate dal Trattato di Lisbona tra le azioni di sostegno, coordinamento e completamento). In questi ambiti l'UE ricorre a strumenti settoriali o intersettoriali, di natura prevalentemente non normativa, volta alla promozione di obiettivi comuni, scambio di migliori prassi e, in taluni ambiti, programmi di incentivazione finanziarie di iniziative specifiche.

Un ultimo modello, ancora in via di definizione, comprende gli strumenti di natura essenzialmente non normativa attraverso i quali l'Unione europea fissa obiettivi e cornici strategiche per coordi-

nare grandi politiche generali e multisettoriali dell'Unione stessa e degli Stati membri e ne monitora l'attuazione: è il caso del coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione nell'ambito del semestre europeo e, in prospettiva, dei partenariati per la crescita e l'occupazione (che contemplano il ricorso ad accordi contrattuali tra Stati membri e Istituzioni dell'UE).

Tutti i modelli di politiche sopra indicati chiamano in causa in diversa misura la capacità delle Istituzioni nazionali – statali, regionali e locali – di dare attuazione alla normativa o agli indirizzi stabiliti a livello europeo, avvalendosi eventualmente dei margini di discrezionalità e di flessibilità consentiti dalla stessa disciplina europea.

Laddove l'Unione interviene in via normativa, assume rilievo la capacità di attuare e recepire tempestivamente la disciplina europea. A questo riguardo, va evidenziato che il nostro Paese registra storicamente performance non soddisfacenti, testimoniate dall'elevato numero di procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea (114 al 23 aprile 2014).

In relazione alle regole di finanza pubblica e macroeconomiche, esistono procedure rigorose – in particolare quella per i disavanzi e per gli squilibri macroeconomici eccessivi per la verifica del rispetto dei parametri e la correzione ed eventuale sanzione in caso di disallineamento. In questo ambito, l'Italia ha intrapreso un percorso di consolidamento delle finanze pubbliche e di rilancio di crescita e occupazione che ha registrato risultati positivi pur scontrandosi con alcune rigidità e la prociclicità di alcuni vincoli stabiliti dalla legislazione europea.

Per quanto attiene alla gestione dei fondi strutturali e di investimento, il nostro Paese registra forse le difficoltà più significative e preoccupanti, con riferimento sia alla capacità di programmazione sia di utilizzo tempestivo ed efficace delle risorse ad esso destinate dal bilancio dell'Unione. A differenza di altri Stati membri l'Italia non sembra essere riuscita ad avvalersi dei fondi della politica di

coesione ridurre i ritardi di sviluppo di ampie aree del Paese e di ammodernare il proprio sistema produttivo.

Più in generale, il nostro Paese non sembra aver colto pienamente l'opportunità, offerta dall'inquadramento della decisioni politiche e legislative dell'Unione in cornici strategiche e programmatiche, di superare la frammentazione e l'assenza di una prospettiva a medio e lungo termine che affliggono la politica nazionale.

Una valutazione della capacità del nostro Paese di attuare le politiche europee e di coglierne appieno i benefici e le potenzialità, nei vari ambito sopra richiamati, costituisce un tema di grande importanza, anche in relazione all'imminente avvio semestre di Presidenza del Consiglio dell'UE.

Si tratta di verificare, per un verso, l'adequazione delle procedure per l'attuazione di singoli atti normativi e di valutare se ed in quale misura l'azione politica e legislativa dell'Italia concorra effettivamente alla realizzazione degli obiettivi strategici delle politiche europee. Per altro verso, è di evidente utilità esaminare l'impatto che le politiche europee producono sul sistema economico, sociale ed istituzionale del nostro Paese.

Lo strumento più efficace per operare queste valutazioni è lo svolgimento di una apposita indagine conoscitiva da parte della Commissioni politiche dell'Unione europea). L'indagine consentirebbe, in particolare, di verificare il funzionamento degli strumenti esistenti per l'attuazione

delle politiche europee e di prospettare gli eventuali interventi, anche di carattere legislativo, necessari per accrescere l'efficacia delle politiche europee nel nostro ordinamento.

Nel corso dell'indagine potrebbe svolgersi audizioni dei seguenti soggetti:

Ministro dell'economia e delle finanze;

Sottosegretario agli affari europei presso la Presidenza del Consiglio;

Altri rappresentanti del Governo;

Direttori generali o Capi Dipartimento presso i Ministeri interessati;

Membri del Parlamento europeo;

Rappresentanti della Commissione europea, della Corte dei conti europea e di altre Istituzioni ed organi dell'Unione;

Membri di altri parlamenti nazionali dell'UE;

Rappresentanti di regioni (a livello di assemblee e di giunte) e di enti locali

Rappresentanti di sindacati e associazioni datoriali;

Esperti;

Associazioni e organizzazioni non governative.

Il termine per la conclusione dell'indagine è fissato al 30 novembre 2014.