

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XVIII**
N. **6**

XIV COMMISSIONE (POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

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

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Strategia politica annuale per il 2008
(COM(2007) 65 def.)

Approvato il 19 dicembre 2007

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea,

1) esaminata la Strategia politica annuale (SPA) per il 2008 della Commissione europea (COM(2007)65), presentata il 21 febbraio 2007;

2) sottolineato che tale SPA rappresenta il primo caso di esame di un documento del genere da parte della Camera dei deputati, che in questo modo si pone nelle condizioni per valutare l'intero ciclo di programmazione annuale a livello comunitario, dal momento che la presentazione della Strategia politica annuale (SPA) costituisce la parte iniziale del ciclo politico annuale di programmazione legislativa che ha inizio nel mese di febbraio o marzo di ogni anno;

3) ricordato che, in particolare, con la presentazione della SPA si apre un dialogo interistituzionale tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea, sulla base del quale la Commissione stessa elabora il programma legislativo e di lavoro per l'anno successivo, che viene presentato ogni anno a ottobre-novembre; questo ciclo di programmazione legislativa viene seguito dal Parlamento europeo in tutte le sue fasi, coinvolgendo vari organi parlamentari, secondo un preciso scadenziario; l'esame si conclude con l'approvazione, nel corso della sessione plenaria di dicembre, di una risoluzione nella quale il Parlamento europeo esprime i propri indirizzi ed indica le proprie priorità politiche;

4) rilevato che la SPA per il 2008 reca anche un'indicazione delle implicazioni finanziarie delle iniziative da essa individuate, in vista della predisposizione del progetto preliminare di bilancio (PPB) della Commissione. Pertanto, il Parlamento europeo approva, al termine dell'esame della medesima strategia, una risoluzione che si inserisce nella procedura per l'adozione del bilancio annuale dell'UE. Nella risoluzione il Parlamento eu-

ropeo definisce le proprie priorità politiche, invitando la Commissione europea a tenerne conto nella ripartizione degli stanziamenti finanziari tra le rubriche e i capitoli del PPB, in conformità con le previsioni dell'accordo interistituzionale sulle prospettive finanziarie dell'UE;

5) ricordato come, nell'ambito di diverse sedi di cooperazione tra i Parlamenti dell'Unione europea, è stata rilevata l'opportunità che i medesimi Parlamenti esaminino, anche in modo simultaneo, gli strumenti di programmazione politica e legislativa annuale delle istituzioni dell'Unione europea. Tale opportunità è stata ribadita, in particolare, nel quadro dell'iniziativa « Accrescere la consapevolezza dell'Europa » relativa all'esame contemporaneo del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea da parte di tutti i Parlamenti nazionali promossa dalla COSAC dell'Aja (22-23 novembre 2004). Inoltre, la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea di Copenhagen (luglio 2006) ha, in particolare, invitato i Parlamenti nazionali – tenendo conto delle diverse tradizioni parlamentari e dei sistemi costituzionali dei singoli Stati membri – ad esaminare anche la strategia politica annuale della Commissione europea;

6) tenuto pertanto conto del fatto che l'esame svolto dalla XIV Commissione della Camera si colloca all'interno di un processo complesso ed assume un rilievo specifico, non solo con riguardo ai contenuti ma anche al metodo generale di intervento del Parlamento sullo sviluppo delle politiche comunitarie;

7) preso atto dei contenuti della SPA per il 2008 ed in particolare dei seguenti aspetti:

7.1. nella strategia politica annuale per il 2008 la Commissione individua le principali iniziative da sviluppare in via prioritaria in quell'anno, anche al fine di contribuire alla realizzazione degli obiet-

tivi strategici definiti all'inizio del suo mandato e riguardanti la prosperità, la solidarietà, la sicurezza e la libertà nonché il rafforzamento del ruolo dell'Europa nel mondo;

7.2. la Commissione europea sottolinea che la realizzazione delle priorità individuate richiederà una stretta cooperazione con il Consiglio ed il Parlamento europeo ed auspica a tal fine un dialogo costruttivo con le due istituzioni, allo scopo di definire le priorità per il 2008 nonché il modo in cui esse devono trovare riscontro nel programma legislativo e di lavoro per il 2008 e nel bilancio relativo all'esercizio 2008;

7.3. la SPA per il 2008 sottolinea, in via preliminare, la grande importanza che il 2008 rivestirà nell'ambito del dibattito sul futuro dell'Europa;

7.4. la Commissione europea passa, successivamente, ad individuare alcune priorità di natura trasversale che costituiscono sfide a lungo termine la cui gestione richiede interventi non soltanto a livello dell'Unione europea, ma anche su scala globale. Tali priorità comprendono la lotta al cambiamento climatico, la promozione dell'energia sostenibile, sicura e competitiva, l'attuazione degli obiettivi individuati nella strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione ed infine la gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea e dei flussi migratori;

7.5. oltre alle suddette priorità trasversali, la Commissione individua una serie di priorità in specifici settori di intervento. Si tratta in primo luogo di una maggiore prosperità dell'UE, obiettivo da raggiungere mediante l'adozione di misure intese a promuovere lo sviluppo di servizi di trasporto economici e sostenibili, l'istruzione e la formazione lungo tutto l'arco della vita, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, il rafforzamento della protezione dei consumatori nonché l'attuazione di iniziative volte ad imprimere nuovo slancio alla politica marittima dell'UE. La Commissione, inoltre, intende presentare una serie di proposte per dare seguito alle

conclusioni del riesame del mercato unico e per consentire ai cittadini e alle imprese dell'UE di potere usufruire pienamente dei benefici offerti dal mercato interno; in fine, in occasione del decimo anniversario del varo della moneta unica, la Commissione intende procedere ad un riesame strategico dell'Unione economica e monetaria allo scopo di proporre misure per migliorarne il funzionamento e per affrontare le sfide future;

7.6. la seconda priorità è data dal rafforzamento della solidarietà da realizzare soprattutto mediante interventi volti a promuovere la crescita e l'occupazione, che rimangono una delle principali priorità di azione dell'UE. La Commissione sostiene che il perseguimento di questo obiettivo richiede, in particolare, l'adozione di misure volte a favorire la solidarietà sociale mediante la promozione delle pari opportunità e della flessicurezza, anche al fine di fare fronte alle sfide della globalizzazione; la Commissione, inoltre, annovera tra le proprie priorità la tutela dei diritti fondamentali, in particolare quelli dei bambini, e della cittadinanza europea nonché la promozione, in collaborazione con gli Stati membri, del multilinguismo e dell'interculturalità, mediante la proclamazione del 2008 come Anno europeo del dialogo interculturale. Secondo la Commissione, infine, la promozione di una maggiore solidarietà richiede anche interventi nell'ambito della giustizia e degli affari interni, nonché l'adozione di misure nel settore ambientale, della politica di coesione e della politica agricola e della pesca, soprattutto al fine di effettuare una valutazione dei risultati raggiunti e dei benefici che ne derivano per i cittadini;

7.7. la terza priorità è costituita dal rafforzamento della sicurezza e della libertà dei cittadini, da realizzare mediante misure volte a favorire la libera circolazione delle persone, la lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo e la gestione delle frontiere esterne dell'UE. La Commissione, inoltre, si impegna ad intervenire in altri settori suscettibili di

contribuire al perseguimento di questo obiettivo, tra cui il potenziamento del meccanismo di protezione civile dell'UE e l'applicazione delle norme comunitarie nel settore della sanità, della sicurezza alimentare, del benessere degli animali, della protezione fitosanitaria e dell'accesso a servizi sanitari e a farmaci sicuri e di qualità elevata. Nel 2008, infine, la Commissione si adopererà, in particolare, per garantire la protezione delle infrastrutture critiche di comunicazione e di informazione e per fare fronte alle sfide connesse con la protezione della vita privata e con la sicurezza delle nuove reti di comunicazione;

7.8. ulteriore priorità è costituita dal rafforzamento del ruolo dell'Europa nel mondo con l'obiettivo di promuovere la coerenza, l'efficacia e la visibilità della sua azione esterna, evitando la mancata percezione da parte dei cittadini di quanto viene realizzato, e di rafforzare il legame tra politiche interne ed esterne considerato che alcune di esse, quali tra l'altro la lotta al cambiamento climatico, le azioni di contrasto al terrorismo o le questioni energetiche, possono essere affrontate solo in un contesto mondiale. Nel 2008 la Commissione intende proseguire la propria azione nel settore dell'allargamento, in particolare per quanto riguarda i negoziati di adesione con la Croazia e la Turchia, e della politica europea di vicinato, con particolare riferimento all'attuazione dei programmi settoriali, e favorire altresì lo sviluppo di legami politici ed economici più solidi con i partner di tutto il mondo fra cui la Russia, l'Ucraina, il Giappone, la Corea, la Cina, l'India, l'ASEAN e l'America latina. L'UE si impegnerà al fine di favorire un esito positivo degli attuali negoziati in seno all'OMC e di attuare il programma di Doha a favore dello sviluppo. Fra le iniziative prioritarie da assumere nel 2008 figurano, infine, l'elaborazione di una strategia per il continente africano, l'intensificazione degli sforzi di stabilizzazione e di ricostruzione in Medio Oriente e nell'Asia meridionale e il rafforzamento delle capacità dell'UE in materia di prevenzione dei conflitti, di

reazione in caso di crisi e di consolidamento della pace;

7.9. altra priorità della Commissione è la semplificazione ed il miglioramento del quadro normativo nell'ambito dell'iniziativa «legiferare meglio», priorità della massima importanza fissata dalla Commissione all'inizio del suo mandato. Con riferimento a questo specifico obiettivo, nel corso del 2008 la Commissione intende portare avanti una serie di iniziative già intraprese nel 2007 e riguardanti, in particolare, il miglioramento del sistema delle valutazioni di impatto, la riduzione degli oneri amministrativi sostenuti dalle imprese dell'UE e l'attuazione del programma pluriennale di semplificazione. Nel 2008, inoltre, dovrebbe giungere a conclusione il programma volto a codificare la maggior parte della legislazione esistente in tutte le lingue dell'UE. La Commissione, infine, intende adoperarsi per favorire l'applicazione del diritto comunitario anche tramite un migliore dialogo con gli Stati membri al fine di garantire un'applicazione equa ed effettiva della normativa nei tempi previsti. Al riguardo prospetta l'opportunità di valorizzare le diversità linguistiche, anche con riferimento alla regione Friuli-Venezia Giulia;

7.10. il miglioramento della comunicazione sulle questioni europee è l'ulteriore priorità della Commissione europea. Le principali iniziative da avviare in questo settore dovranno tenere conto delle priorità politiche definite nella strategia politica annuale nonché dei risultati delle ricerche sulle principali preoccupazioni dei cittadini che riguardano in particolare la dimensione sociale dell'UE nell'ambito della globalizzazione, con particolare riferimento all'occupazione, i fenomeni migratori, l'energia ed i cambiamenti climatici. A questo proposito la Commissione sottolinea che la realizzazione delle priorità in materia di comunicazione dovrà sempre tenere conto degli aspetti relativi alla globalizzazione e della capacità di realizzare uno sviluppo sostenibile nelle sue tre componenti economica, sociale ed

ambientale. Pur impegnandosi a migliorare la comunicazione in tutte le sfere della sua attività, la Commissione individua alcune tematiche prioritarie tra cui il riesame del bilancio e del mercato unico, il bilancio della realtà sociale, i flussi migratori, la soluzione dell'assetto istituzionale, la questione energetica ed il cambiamento climatico ed infine il ruolo dell'UE nel mondo;

7.11. al fine di favorire l'attuazione delle priorità individuate per il 2008, la Commissione sottolinea la necessità di garantire una migliore allocazione delle risorse finanziarie, indicando al riguardo le implicazioni di cui terrà conto nella predisposizione del progetto preliminare di bilancio per il 2008. La Commissione si impegna, inoltre, ad intervenire nel settore delle risorse umane, in particolare mediante l'assunzione di nuovo personale e la redistribuzione del personale già in servizio per attuare le priorità individuate e per fare fronte all'allargamento;

8) richiamati i contenuti della risoluzione approvata il 24 aprile 2007 dal Parlamento europeo sulla strategia politica annuale della Commissione per la procedura di bilancio 2008. Il documento approvato, con specifico riguardo alla strategia politica annuale per il 2008 deplora vivamente che la strategia politica annuale non rifletta in modo adeguato le priorità del Parlamento europeo ed auspica che la risoluzione sia tenuta in debita considerazione nel progetto preliminare di bilancio (PPB) per il 2008; si rammarica inoltre della mancanza di interazione tra il programma legislativo e di lavoro e la procedura di bilancio;

9) rilevato in sintesi che, nel complesso, il documento della Commissione ripercorre le priorità e gli obiettivi già contenuti nel programma legislativo e di lavoro per il 2007;

10) richiamato l'esame della SPA 2008 presso la XIV Commissione della Camera; in particolare, tra i temi che maggiormente hanno impegnato la XIV Commissione è senz'altro da segnalare il

tema del mercato del lavoro, rispetto a cui sono state svolte due audizioni informali, dei professori Alleva e Ichino. Nelle due audizioni sono emerse le due principali letture possibili, nell'attuale dibattito, che prende le mosse dal Libro verde della Commissione europea sul diritto del lavoro COM(2006)708 e alla «flessisicurezza»;

11) ricordato come, nel corso delle citate audizioni sono emersi due modelli di riferimento sul tema del mercato del lavoro. Il primo vede il lavoro come attività centrale, in cui l'uomo realizza nel complesso la propria personalità. A questo ambito appartiene anche il concetto di contratto di lavoro di fatto, per cui se si rende una prestazione lavorativa senza corrispettivo, si ha comunque diritto a un risarcimento. Da questo modello teorico discende altresì un requisito essenziale del lavoro, che è il concetto di stabilità. Il secondo modello si concentra maggiormente sul rapporto lavoro-retribuzione: ci si sposta dalla tutela sociale del lavoro, alla tutela del lavoro nell'ambito del mercato;

12) tenuto pertanto conto dell'istruttoria svolta e del momento in cui si colloca la conclusione dell'esame, dopo che il 23 ottobre 2007 la Commissione europea ha presentato il programma legislativo e di lavoro per il 2008;

13) ribadita l'importanza e l'utilità dell'esame della SPA, che consente di svolgere una tempestiva riflessione sulle priorità e i mezzi dell'azione europea per l'anno successivo, in modo da definire eventuali indirizzi per le successive attività in ambito nazionale e comunitario;

14) rilevato che il programma legislativo per il 2008, nella stesura ad oggi diffusa, ribadisce questi obiettivi concentrandosi, ai fini della loro attuazione, su un numero limitato di nuove iniziative politiche e normative e sottolinea l'importanza del fatto di aver tenuto adeguatamente conto del dialogo con il Parlamento europeo ed il Consiglio sulla strategia politica annuale per il 2008 nonché delle

osservazioni ad essa trasmesse al riguardo dai Parlamenti nazionali;

15) osservato che la valutazione della congruità delle iniziative prospettate rispetto agli obiettivi definiti dalla Strategia politica annuale potrà essere valutata in sede di esame del Programma legislativo per il 2008;

16) confermata, pertanto, l'esigenza che la Camera avvii tempestivamente l'esame del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2008 nonché, quando essa sarà presentata, della Strategia politica annuale per il 2009;

17) sottolineata l'esigenza di rafforzare l'efficacia della SPA e di individuare nuove metodologie che consentano al Parlamento europeo, come pure ai Parlamenti degli Stati membri, di elaborare una risposta politica più incisiva alla SPA;

esprime una valutazione positiva:

a) impegnando il Governo ad adoperarsi per assicurare nelle competenti sedi comunitarie una adeguata valutazione delle iniziative contenute nel programma legislativo della Commissione per il 2008, al fine di assicurare l'attuazione appropriata degli obiettivi definiti nella Strategia politica annuale per il 2008;

b) invitando lo stesso Governo a rappresentare, nelle sedi comunitarie più idonee, l'esigenza che siano rimossi tutti i profili suscettibili di affievolire l'efficacia della Strategia politica annuale. In particolare, è in primo luogo auspicabile che, per il futuro, la SPA sia ancor più chiara nella definizione dei suoi obiettivi, attraverso una migliore indicazione delle motivazioni delle proposte ed una spiegazione dello *status* di ciascuna proposta o delle priorità elencate. È, infatti, necessario che sia evidenziato e valorizzato il profilo « strategico » della SPA, in modo che risulti più chiaro se la Commissione, nella previsione di un particolare argomento, stia programmando un obiettivo di lungo termine, riaffermando o aggiornando un punto come un obiettivo, o stia presen-

tando per la discussione un'iniziativa completamente nuova. Per ottenere un profilo più « strategico » si dovrebbero individuare pochi obiettivi-chiave, chiari e comprensibili. La SPA dovrebbe altresì fornire la strategia complessiva della Commissione per l'anno venturo e indicare, per ciascuna area di questa strategia, le priorità per raggiungere determinati fini. La chiarezza della struttura della SPA si potrebbe inoltre migliorare presentando le proposte per settori politici, in modo tale che nella discussione si possano facilmente individuare le aree di interesse di temi in base alla loro rilevanza politica. In secondo luogo, la SPA dovrebbe suscitare un dialogo politico sui grandi scenari relativi alle priorità chiave dell'Unione europea per l'anno successivo;

c) invitando il Governo, per le finalità appena indicate, a sollecitare il Consiglio a rendere pubbliche le sue osservazioni riguardo alla SPA. Si dovrebbe infatti favorire un dibattito costruttivo tra le istituzioni europee ed i Parlamenti sulle priorità che l'Unione europea intende perseguire;

d) invitando il Governo a promuovere un maggiore coordinamento tra le diverse proposte elaborate all'interno della SPA ed un più stretto raccordo tra i contenuti della SPA e i contenuti propri del successivo programma legislativo;

e) invitando il Governo a promuovere una più incisiva evidenza dei vincoli finanziari della SPA e delle sue relazioni con la procedura di bilancio. Le priorità politiche dovrebbero essere analizzate dunque in termini di compatibilità di bilancio e, conseguentemente, vi dovrebbe essere una più stretta connessione tra processi finanziari e legislativi, al fine di accrescere la correlazione tra priorità politiche e risorse finanziarie. A questo fine, sarebbe utile che la Commissione dichiarasse quali aree di intervento ricevono maggiori o minori fondi, per consentire una chiara elencazione delle priorità che dovrebbero emergere con chiarezza dalla SPA;

f) invitando il Governo a promuovere la predisposizione di un nuovo rapporto che individui le modalità attraverso le quali le istituzioni possano compiere ulteriori progressi sul piano della qualità della normazione e siano rafforzati i momenti di coordinamento e raccordo tra normazione comunitaria, nazionale e locale, a tutela della stessa qualità della normazione. Le proposte di semplificazione dovrebbero inoltre essere pubblicate in un documento diverso dalla SPA, la quale ha natura esclusiva di individuazione strategica delle priorità della Commissione europea. Il Rapporto annuale sulla qualità della legislazione dovrebbe considerare la qualità della legislazione

dell'Unione europea e le iniziative che le istituzioni europee intendono a tal fine perseguire nell'anno successivo;

g) invitando il Governo a valutare l'opportunità di trasmettere una nota esplicativa per l'esame della SPA, in cui siano sintetizzate le proposte elencate dalla Commissione con la contestuale descrizione degli intendimenti iniziali del Governo su tali proposte e priorità e una preliminare valutazione delle implicazioni politiche. Lo stesso Governo dovrebbe quindi sollecitare la Commissione alla elaborazione di una più strategica, chiara e coerente SPA, che dovrebbe costituire la base di questa valutazione.