

## XIV COMMISSIONE PERMANENTE

### (Politiche dell'Unione europea)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

Sui lavori della Commissione .....	125
DL 107/11: Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Misure urgenti antipirateria. C. 4551 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni III e IV) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) .....	126
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	134
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	131

##### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per l'introduzione della patente nautica a punti e del patentino nautico a punti e delega al Governo in materia di sanzioni per le violazioni commesse dai conducenti di imbarcazioni. Testo unificato C. 841 Fallica e abb. (Parere alla IX Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i> ) .....	131
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	136
Delega al Governo per il riassetto della normativa in materia di sperimentazione clinica e per la riforma degli ordini delle professioni sanitarie, nonché disposizioni in materia sanitaria. Nuovo testo C. 4274 Governo (Parere alla XII Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	132
ALLEGATO 3 ( <i>Proposta di parere formulata dal relatore</i> ) .....	137

##### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Programma di lavoro della Commissione per il 2011. COM(2010)623 def.	
Programma di 18 mesi delle Presidenze polacca, danese e cipriota. 11447/11.	
Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2011. Doc. LXXXVII-bis, n. 1 ( <i>Seguito dell'esame congiunto e rinvio</i> ) .....	132
ALLEGATO 4 ( <i>Proposta di relazione per l'Assemblea formulata dal relatore</i> ) .....	138

##### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 28 luglio 2011. — Presidenza del presidente Mario PESCANTE.*

**La seduta comincia alle 9.30.**

**Sui lavori della Commissione.**

Nicola FORMICHELLA (PdL) intende esprimere la soddisfazione del gruppo PdL

per la nomina a ministro per le politiche europee di Anna Maria Bernini; si tratta di una persona che potrà dare un grande contributo alle attività della XIV Commissione.

Enrico FARINONE (PD) si rallegra a sua volta per la nomina del Ministro, la cui urgenza aveva richiamato ieri stesso, e auspica che si possa svolgere un proficuo lavoro comune.

Massimo POMPILI (PD) ritiene positiva e importante la risoluzione di una situazione che gravava pesantemente sui lavori della Commissione; non conosce personalmente l'onorevole Bernini, della quale potrà valutare l'attività nello svolgimento dell'importante incarico a lei attribuito.

Marco MAGGIONI (LNP) anche a nome del gruppo della Lega saluta con soddisfazione la nomina di Anna Maria Bernini a Ministro, alla quale rivolge i migliori auguri di buon lavoro.

Elena CENTEMERO (PdL) si dichiara molto contenta della nomina a Ministro di Anna Maria Bernini, della quale conosce capacità, competenze e concretezza.

Mario PESCANTE, *presidente*, preannuncia l'intenzione di voler trasmettere al nuovo Ministro per le politiche europee – a titolo personale e a nome di tutta la XIV Commissione – un messaggio di auguri per la nomina, nella certezza di una positiva e proficua collaborazione.

Avverte quindi, con riferimento ai cinque schemi di decreto legislativo assegnati alla Commissione e i cui termini di scadenza sono previsti nel mese di agosto, che sugli atti non è ancora pervenuto il parere della Conferenza Stato-regioni e che la Commissione non ne può pertanto concludere l'esame.

Segnala peraltro che, con riferimento all'atto del Governo n. 386 concernente uno schema di decreto legislativo in attuazione della direttiva 2009/71/EURATOM, che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza degli impianti nucleari, il sottosegretario Stefano Saglia ha assicurato, dinnanzi alle Commissioni VIII e X, che non sussistono problemi a rinviare al prossimo mese di settembre l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari.

Analoga assicurazione è pervenuta da parte del Governo, per le vie brevi, con riferimento agli atti del Governo n. 378 (Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2007/61/CE, relativa a taluni tipi di latte conservato par-

zialmente o totalmente disidratato destinato all'alimentazione umana), n. 381 (Schema di decreto legislativo recante disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario) e n. 382 (Schema di decreto legislativo recante disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni contenute nei regolamenti (CE) n. 1234/2007 e n. 543/2008, sulla commercializzazione delle carni di pollame).

Quanto infine all'atto del Governo n. 379 (Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali) assicura che chiederà la disponibilità del Governo ad attendere il parere della Commissione prima di emanare il decreto legislativo.

La Commissione prende atto.

**DL 107/11: Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Misure urgenti antipirateria.**

**C. 4551 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alle Commissioni III e IV).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Elena CENTEMERO (PdL), *relatore*, illustra i contenuti del provvedimento, ricordando che il decreto-legge reca talune disposizioni volte ad assicurare, per il periodo dal 1° luglio 2011 al 31 dicembre 2011, la prosecuzione delle iniziative in favore dei processi di pace e di stabilizzazione nei Paesi coinvolti da eventi bellici e la proroga della partecipazione del personale delle Forze armate e di polizia alle missioni internazionali in corso.

In particolare, gli articoli 1 e 2 sono dedicati essenzialmente alle iniziative di cooperazione in favore di Afghanistan, Pakistan, Iraq, Libano, Myanmar, Sudan e Somalia, limitatamente al citato periodo dal 1° luglio 2011 al 31 dicembre 2011. Il comma 2 dell'articolo 1 provvede poi a dare attuazione nell'ordinamento interno a quanto previsto dall'articolo 8-*bis* del Regolamento (CE) 2 marzo 2011 n. 204, che consente l'utilizzo di beni « congelati » appartenenti a personalità ed organismi riconducibili al regime libico per finalità umanitarie a favore del popolo libico dandone comunicazione agli altri Stati membri e alla Commissione. Il comma 9 dell'articolo 1 reca un'autorizzazione di spesa destinata anche alla partecipazione italiana alle iniziative della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) dell'Unione europea; il comma 12 del medesimo articolo reca un'autorizzazione di spesa per la partecipazione di funzionari della carriera diplomatica alle missioni PSDC e per il funzionamento degli uffici dei Rappresentanti speciali dell'Unione europea (attualmente otto: Afghanistan, Asia centrale, Bosnia Erzegovina, Georgia, Kosovo, Grandi Laghi, Sudan, Unione africana). A seguito di una modifica apportata dal Senato, è stato inserito, all'articolo 2, anche un contributo allo Staff College di Torino.

Il successivo articolo 3 prevede, poi, la possibilità, per il Ministero degli affari esteri, di ricorrere ad acquisti e lavori in economia, anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato, nei casi di necessità ed urgenza e per le finalità e nei limiti temporali stabiliti dall'articolo in esame. L'articolo reca anche la proroga al 31 ottobre 2011 del termine di scadenza del Commissario generale di governo per l'EXPO di Shanghai, nonché un contributo in favore dell'Associazione culturale « Villa Vigoni » (di promozione delle relazioni italo-tedesche).

L'articolo 4 reca la proroga al 31 dicembre 2011 del termine per la partecipazione italiana alle missioni internazionali delle Forze armate e delle Forze di polizia, nonché le rispettive autorizzazioni

di spesa. Segnalo che alcune missioni, oggetto del provvedimento in esame, sono state decise dall'Unione europea nell'ambito della Politica di sicurezza e difesa comune, e più precisamente: Missioni Althea ed EUPM in Bosnia-Erzegovina; Missione EULEX in Kosovo; Missione EUMM in Georgia; Missione EUPOL RD in Congo; Missione Atalanta nel golfo di Aden; Missione EUTM in Somalia; Missione EUBAM al valico di Rafah; Missione EUPOL COPPS nei Territori palestinesi; Missione EUPOL in Afghanistan.

L'articolo 4 prevede inoltre, in attuazione del Memorandum d'intesa tra Italia e Panama, la cessione gratuita a Panama di due unità in dotazione del Corpo della Capitanerie di Porto. Al relativo onere si provvede a valere dell'autorizzazione di spesa dell'articolo 3-*bis* del decreto-legge n. 135 del 2009 e relativa all'attuazione della decisione quadro 2001/500/GAI sul riciclaggio di denaro, che viene a sua volta aumentata in pari misura a valere sul fondo strategico per l'economia reale di cui al decreto-legge n. 185 del 2008.

Con una modifica apportata al Senato, sono stati modificati gli importi relativi ai tributi speciali per servizi resi dalle Capitanerie di porto, destinando le maggiori entrate al medesimo corpo delle Capitanerie di porto.

Nel corso dell'esame è stato inserito l'articolo 4-*bis* che prevede misure di sostegno finanziario ai settori economici danneggiati dagli eventi libici, a valere sui proventi della quota destinata ai comuni dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, lettera *a*) della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria per il 2004).

L'articolo 5 del provvedimento in esame reca alcune misure di contrasto al fenomeno della pirateria in acque internazionali, incentrate sulla possibilità di ricorrere a forme di autodifesa a bordo delle imbarcazioni private destinate ad attraversare zone a rischio, mediante il dispiegamento di Nuclei militari di protezione (NMP) della Marina militare. Con una modifica approvata dal Senato, la vigilanza delle vie marittime in acque

internazionali con funzione di contrasto alla pirateria è stata inserita tra i compiti istituzionali della marina militare.

Gli articoli 6, 7 e 8 intervengono, rispettivamente, in materia di trattamento economico del personale, di disposizioni in materia penale e, infine, di disposizioni in materia contabile, riproducendo sostanzialmente quelle già recate da precedenti provvedimenti di proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali. Nel corso dell'esame al Senato sono stati inoltre inseriti:

una disposizione di interpretazione autentica in materia delle composizioni delle commissioni di avanzamento della Guardia di Finanza (all'articolo 6);

una proroga al 31 dicembre 2011 del termine per le assunzioni nelle pubbliche amministrazioni di personale già dipendente di organi militari della Comunità atlantica (all'articolo 6)

un'autorizzazione di spesa per il reclutamento di personale dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica (all'articolo 6);

la previsione che gli oneri per la partecipazione alle commissioni per la dismissione di immobili della difesa sia posto a carico del privato cittadino acquirente (all'articolo 8).

L'articolo 9, riformulato nel corso dell'esame al Senato, prevede la riduzione – entro il 30 settembre 2011 – di almeno 1.000 unità di personale militare impegnato nelle missioni internazionali; un'ulteriore riduzione per almeno 1.070 unità deve essere assicurata dal Ministero della difesa entro il prossimo mese di dicembre.

Da ultimo, gli articoli 10 e 11 ricompresi nel Capo III (Disposizioni finali), recano norme concernenti la copertura finanziaria del provvedimento e la sua entrata in vigore.

Per quanto attiene la competenza della XIV Commissione, ricorda che il decreto-legge reca disposizioni in materia di cooperazione internazionale, di impiego delle forze armate e di polizia e di giurisdizione penale, che rientrano nella competenza

esclusiva degli Stati membri. Al tempo stesso, però, tra le politiche dell'Unione europea, rientra la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), già Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), come denominata dall'articolo 24 del Trattato di Lisbona (Trattato sull'Unione europea, TUE), che costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune (PESC). Essa è finalizzata al mantenimento della pace, alla prevenzione dei conflitti ed al rafforzamento della sicurezza internazionale, e comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione.

Il Trattato di Lisbona (Titolo V, articoli 21-46, TUE) ha confermato l'impegno per una politica estera comune, segnalando che « la competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera ». Viene inoltre precisato che « la politica estera e di sicurezza è soggetta a norme e procedure specifiche. Essa è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente » (vale a dire solo per le misure di attuazione). « È esclusa l'adozione di atti legislativi ».

Evidenzia quindi come il Trattato di Lisbona abbia introdotto significative innovazioni in relazione alla politica della difesa. In particolare, è stato ampliato il novero delle missioni nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi militari e civili, ed è previsto che il Consiglio – all'unanimità – possa affidare ad un gruppo di Stati membri la loro realizzazione. È stato inoltre eliminato il divieto di dare vita a cooperazioni rafforzate ed è contemplata la possibilità che gli Stati membri, che desiderano assumere impegni più vincolanti in questo ambito, realizzino tra loro una « cooperazione strutturata permanente », previa decisione adottata a maggioranza qualificata dal Consiglio. A differenza di quanto previsto in generale per le cooperazioni rafforzate, il Trattato di Lisbona non prevede un numero minimo di Paesi partecipanti alla cooperazione strutturata permanente.

Anche nel caso di missioni definite nell'ambito dell'Unione europea, la decisione in ordine alla partecipazione e alle modalità di svolgimento rientra nella competenza degli Stati membri, che si esplicita sia nell'adozione all'unanimità delle relative decisioni in ambito europeo sia nell'adozione di provvedimenti interni che dispongono in ordine alle modalità d'uso delle Forze armate e alla copertura finanziaria dell'intervento.

Alla luce di questi elementi non si pongono, pertanto, problemi in ordine alla compatibilità del provvedimento in esame con la normativa europea, sul quale formula quindi una proposta di parere favorevole.

Marco MAGGIONI (LNP) il decreto-legge in esame rappresenta l'occasione per riflettere sulla consistenza e il ruolo del contingente italiano impegnato all'estero, anche al fine di valutare l'effettiva necessità di proseguire gli sforzi bellici nei territori libici.

Ritiene comunque soddisfacente il testo del provvedimento così come licenziato dal Senato, anche tenuto conto del fatto che l'articolo 9 prevede una riduzione di 1.000 unità di personale militare impegnato nelle missioni internazionali entro fine settembre 2011 e un'ulteriore riduzione per almeno 1.070 entro il prossimo mese di dicembre.

Si tratta di tagli che fanno bene ai bilanci e che dimostrano che si sta adottando una strategia di uscita dagli impegni all'estero, che naturalmente dovrà essere diversamente calibrata in base alle diverse situazioni.

Preannuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere formulata.

Enrico FARINONE (PD) osserva che il tema affrontato dal decreto-legge richiede una riflessione approfondita, in considerazione del fatto che il sacrificio di vite umane sta diventando importante e preoccupante e non ci si può dunque limitare a votare un impegno di spesa, ma occorre interrogarsi sul senso e le finalità dell'im-

pegno italiano, andando oltre il mero dato tecnico. Il gruppo del PD, salvo alcune diverse posizioni strettamente personali, voterà a favore del provvedimento volto a rifinanziare le missioni, come ha sempre fatto in questi anni. Si impone tuttavia, lo ribadisce, una riflessione complessiva, anche attraverso una apposita sessione parlamentare, in particolare con riferimento alla presenza italiana in Afghanistan.

Isidoro GOTTARDO (PdL) richiama l'attenzione dei colleghi su di una questione che ha più volte sollecitato al Governo e che riguarda la situazione delle imprese italiane che operavano nelle zone di conflitto, e particolarmente, in Libia. Si tratta di imprese che hanno ingentissimi crediti aperti e delle quali solamente il due per cento ha una copertura assicurativa da parte della SACE, e per le quali non è stato adottato alcun provvedimento di sospensione dei termini per gli adempimenti fiscali. Riterrebbe opportuno inserire nel parere che la Commissione si accinge ad approvare un richiamo a tale importante e delicata questione.

Mario PESCANTE, *presidente*, sottolinea il fatto che le iniziative di cooperazione abbiano subito forti tagli, che il decreto-legge in parte reintegra, con riferimento alle iniziative in favore di Afghanistan, Pakistan, Iraq, Libano, Myanmar, Sudan e Somalia, limitatamente al citato periodo dal 1° luglio 2011 al 31 dicembre 2011.

Quanto alla situazione in Libia, ricorda che il comma 2 dell'articolo 1 prevede poi a dare attuazione nell'ordinamento interno a quanto previsto dall'articolo 8-*bis* del Regolamento (CE) 2 marzo 2011 n. 204, che consente l'utilizzo di beni « congelati » appartenenti a personalità ed organismi riconducibili al regime libico per finalità umanitarie a favore del popolo libico. Con riferimento a quanto evidenziato dal collega Gottardo, si chiede se parte di queste risorse potrebbero essere destinate a finalità di sostegno alle imprese.

Massimo POMPILI (PD) osserva come spesso vengano trasmessi atti, che se armonizzati, potrebbero avere finalità convergenti. Si riferisce all'atto dell'Unione europea sul quale la XIV Commissione si è espressa ieri, la Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza riguardante « Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale » (COM(2011)200 def.), che destina 4 milioni di euro al ripristino – anche nei territori libici – di regimi democratici e di una situazione istituzionale equilibrata. Condividendo pienamente quanto segnalato dall'onorevole Gottardo, osserva come sarebbe assai utile e proficuo poter esaminare in una prospettiva coordinata tutte le iniziative nel settore.

Nicola FORMICHELLA (PdL) giudica rilevante la questione posta dal collega Gottardo, e propone, a nome del PdL, l'inserimento nella proposta di parere di una osservazione al riguardo. Riterrebbe altresì opportuno predisporre un ordine del giorno, da presentare in Assemblea in sede di esame del provvedimento, che auspica possa essere firmato da tutti i gruppi. Ritiene che la partecipazione a missioni di pace dovrebbe prevedere non solamente interventi di carattere umanitario in aiuto delle popolazioni locali ma anche il sostegno agli imprenditori italiani che in quei Paesi hanno investito, ai loro dipendenti e alle rispettive famiglie.

A sostegno dell'osservazione proposta, segnala che il quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea prevede che gli stanziamenti per la politica estera e di sicurezza comune siano destinati a sostenere azioni senza implicazioni militari e di difesa. Si tratta di un aspetto sul quale si riserva peraltro di ritornare anche in sede di formulazione del documento finale relativamente al pacchetto di atti sul quadro finanziario e le risorse proprie dell'UE per gli anni 2014-2020, attualmente all'esame delle Commissioni riunite V e XIV.

Marco MAGGIONI (LNP) riterrebbe opportuno inserire una ulteriore osserva-

zione che segnali l'esigenza che le spese sostenute dagli Stati membri dell'Unione europea per missioni militari effettuate nell'ambito della politica estera di difesa comune ovvero in attuazione di decisioni di organizzazioni internazionali non siano computate ai fini del calcolo dei saldi di finanza pubblica rilevanti per l'applicazione del Patto di stabilità e crescita.

Isidoro GOTTARDO (PdL) osserva che il regolamento (CE) 2 marzo 2011 n. 204 consente l'uso di beni « congelati » esclusivamente per finalità di carattere umanitario e che il Governo italiano è impegnato affinché, nella risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, tali risorse possano essere destinate anche al risarcimento delle aziende che hanno crediti certificati o da certificare. Per tale ultima categoria di aziende, la situazione è particolarmente grave, anche tenuto conto del fatto che per tali imprese non è stato assunto alcun provvedimento che sospenda gli obblighi fiscali e tributari. Condivide dunque l'opportunità della presentazione di un ordine del giorno.

Sandro GOZI (PD) ritiene che la presentazione di un ordine del giorno possa essere una iniziativa positiva e si potrà lavorare per definire un documento condiviso.

In ordine ai contenuti del decreto-legge in esame osserva come il rifinanziamento delle missioni internazionali sia una assunzione di responsabilità molto importante, della quale anche il gruppo del PD si fa carico, ma deve purtroppo rilevare la tendenza a fare del decreto-legge un provvedimento *omnibus*, che reca, tra l'altro, disposizioni riguardanti un accordo tra Italia e Panama che coinvolge anche Fincantieri, e la partecipazione italiana alla Fondazione Iniziativa adriatico-ionica. Si tratta di interventi rispetto ai quali non pone alcuna questione di merito, ma di metodo, poiché ritiene che il decreto si sarebbe dovuto limitare alle missioni internazionali.

Sotto il profilo politico, riterrebbe opportuno affrontare il tema delle missioni internazionali non in una prospettiva unitaria, ma valutandole singolarmente. Si tratta di un approfondimento che il Governo e la maggioranza debbono svolgere.

Elena CENTEMERO (PdL), *relatore*, alla luce del dibattito svoltosi formula una nuova proposta di parere favorevole (*vedi allegato 1*), che reca due osservazioni rispondenti alle questioni sollevate dagli onorevoli Gottardo e Maggioni.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere formulata.

**La seduta termina alle 10.25.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 10.25 alle 10.30.

**SEDE CONSULTIVA**

*Giovedì 28 luglio 2011. — Presidenza del presidente Mario PESCANTE.*

**La seduta comincia alle 13.10.**

**Disposizioni per l'introduzione della patente nautica a punti e del patentino nautico a punti e delega al Governo in materia di sanzioni per le violazioni commesse dai conducenti di imbarcazioni.**

**Testo unificato C. 841 Fallica e abb.**

(Parere alla IX Commissione).

*(Seguito dell'esame e conclusione — Parere favorevole con osservazione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 27 luglio 2011.

Nunziante CONSIGLIO (LNP), *relatore*, richiama i contenuti della relazione svolta

nella seduta di ieri, ricordando altresì che il 54 per cento del traffico merci e l'81 per cento del traffico passeggeri è riconducibile alle quote di mercato dell'Italia nel Mediterraneo, e che l'Italia ha altresì la più alta quota di marittimi d'Europa, oltre a un elevato numero di imbarcazioni da diporto.

Con riferimento alla questione posta ieri dal collega Farinone, segnala che la guida delle moto d'acqua è consentita esclusivamente a chi abbia compiuto 18 anni e che l'articolo 39 del decreto legislativo 171 del 2005 prevede l'obbligo anche per questi mezzi della patente, indipendentemente dalla loro cilindrata. Segnala inoltre che l'articolo 40 del medesimo decreto legislativo prevede che la responsabilità civile verso i terzi derivante dalla circolazione delle unità da diporto sia regolata dall'articolo 2054 del codice civile, mentre l'articolo 41 stabilisce l'obbligatorietà di una polizza assicurativa.

Formula quindi, in conclusione, una proposta di parere favorevole con osservazione (*vedi allegato 2*).

Enrico FARINONE (PD) ringrazia il relatore per i chiarimenti forniti, e preannuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere formulata.

Isidoro GOTTARDO (PdL) chiede se la disciplina dettata sia riferita unicamente alle infrazioni commesse nelle acque nazionali o anche nelle acque internazionali.

Nunziante CONSIGLIO (LNP), *relatore*, precisa che, per quanto concerne le acque extraterritoriali si applica la disciplina internazionale. Richiama, in materia di sicurezza, lo schema di decreto che la XIV Commissione ha esaminato la scorsa settimana e che reca attuazione della direttiva 2009/21/CE, relativa al rispetto degli obblighi dello Stato di bandiera. Tale direttiva ha lo scopo di assicurare che gli Stati membri ottemperino con efficacia e coerenza ai loro obblighi in quanto Stati di bandiera, di migliorare la sicurezza e di prevenire l'inquina-

mento provocato dalle navi battenti bandiera di uno Stato membro.

Mario PESCANTE, *presidente*, precisa che il provvedimento in esame è riferito esclusivamente alle imbarcazioni da diporto che navigano entro sei miglia dalla costa e dunque sempre in acque nazionali.

Sandro GOZI (PD) preannuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere formulata dal relatore.

Nicola FORMICHELLA (Pdl) preannuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere formulata dal relatore.

Marco MAGGIONI (LNP) preannuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere formulata dal relatore.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere formulata dal relatore.

**Delega al Governo per il riassetto della normativa in materia di sperimentazione clinica e per la riforma degli ordini delle professioni sanitarie, nonché disposizioni in materia sanitaria.**

**Nuovo testo C. 4274 Governo.**

(Parere alla XII Commissione).

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 27 luglio 2011.

Mario PESCANTE, *presidente*, intervenendo in sostituzione del relatore, formula una proposta di parere favorevole con una osservazione (*vedi allegato 3*). Rilevato tuttavia che vi è una procedura di infrazione in corso sottopone alla valutazione dei colleghi l'opportunità di trasformare in condizione l'osservazione formulata.

Sandro GOZI (PD) giudica opportuno il riferimento, nella proposta di parere, alle disposizioni di cui al decreto legislativo

n. 206 del 2007, di recepimento della direttiva 2005/36/CE (cosiddetta direttiva qualifiche), e condivide la proposta di trasformare in condizione la osservazione formulata.

Riterrebbe altresì opportuno aggiungere un riferimento, sotto forma di osservazione, alla direttiva 2006/123/CE (cosiddetta direttiva servizi), che stabilisce un quadro giuridico generale per creare un vero mercato interno dei servizi, nel quale la direttiva qualifiche si colloca.

Marco MAGGIONI (LNP), rilevato l'interesse del dibattito, riterrebbe opportuno un ulteriore approfondimento del provvedimento.

Mario PESCANTE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia dunque il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.30.**

#### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

*Giovedì 28 luglio 2011. — Presidenza del presidente Mario PESCANTE.*

**La seduta comincia alle 13.30.**

**Programma di lavoro della Commissione per il 2011. COM(2010)623 def.**

**Programma di 18 mesi delle Presidenze polacca, danese e cipriota. 11447/11.**

**Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2011. Doc. LXXXVII-bis, n. 1.**

*(Seguito dell'esame congiunto e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 22 giugno 2011.

Mario PESCANTE (Pdl), *presidente e relatore*, formula una proposta di relazione per l'Assemblea (*vedi allegato 4*) che

sottopone alla valutazione dei colleghi ai fini della sua approvazione alla ripresa dei lavori della Camera dopo la pausa estiva, invitandoli a far pervenire le loro eventuali osservazioni in proposito.

Nessuno chiedendo di intervenire rinvia dunque il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.35.**

## ALLEGATO 1

**DL 107/11: Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Misure urgenti antipirateria (C. 4551 Governo, approvato dal Senato).**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea,

esaminato il disegno di legge C. 4551 Governo, approvato dal Senato, recante «DL 107/11: Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Misure urgenti antipirateria »,

rilevato che:

il comma 2 dell'articolo 1 provvede a dare attuazione nell'ordinamento interno a quanto previsto dall'articolo 8-bis del Regolamento (CE) 2 marzo 2011 n. 204, che consente l'utilizzo di beni « congelati » appartenenti a personalità ed organismi riconducibili al regime libico per finalità umanitarie a favore del popolo libico dandone comunicazione agli altri Stati membri e alla Commissione;

il comma 9 dell'articolo 1 reca un'autorizzazione di spesa destinata anche alla partecipazione italiana alle iniziative della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) dell'Unione europea;

il comma 12 del medesimo articolo reca un'autorizzazione di spesa per la partecipazione di funzionari della carriera diplomatica alle missioni PSDC e

per il funzionamento degli uffici dei Rappresentanti speciali dell'Unione europea;

l'articolo 4 dispone la proroga del finanziamento della partecipazione italiana ad importanti missioni di pace dell'Unione europea quali Missioni Althea e EUPM in Bosnia-Erzegovina; Missione EULEX in Kosovo; Missione EUMM in Georgia; Missione EUPOL RD in Congo; Missione Atalanta nel golfo di Aden; Missione EUTM in Somalia; Missione EUBAM al valico di Rafah; Missione EUPOL COPPS nei Territori palestinesi; Missione EUPOL in Afghanistan,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti osservazioni:*

a) valutino le Commissioni di merito l'opportunità di individuare modalità per assicurare misure di sostegno economico, nonché di natura tributaria di sospensione degli adempimenti dovuti, alle imprese italiane danneggiate dall'evoluzione della situazione libica, anche promuovendo le opportune iniziative di indirizzo nei confronti del Governo al fine di promuovere in sede di Unione europea l'opportuna estensione dell'ambito di applicazione del Regolamento (CE) n. 204 del 2011 per consentire l'utilizzo di beni congelati del

regime libico per il ristoro delle imprese degli Stati membri danneggiate;

b) valutino altresì le Commissioni di merito l'opportunità di segnalare l'esigenza che le spese sostenute dagli Stati membri dell'Unione europea per missioni

militari effettuate nell'ambito della politica estera di difesa comune ovvero in attuazione di decisioni di organizzazioni internazionali non siano computate ai fini del calcolo dei saldi di finanza pubblica rilevanti per l'applicazione del Patto di stabilità e crescita.

## ALLEGATO 2

**Disposizioni per l'introduzione della patente nautica a punti e del patentino nautico a punti e delega al Governo in materia di sanzioni per le violazioni commesse dai conducenti di imbarcazioni.  
(Testo unificato C. 841 Fallica ed abb.).**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea),

esaminato, per le parti di competenza, il testo unificato delle proposte di legge C. 841 Fallica e abb., recante Disposizioni per l'introduzione della patente nautica a punti e del patentino nautico a punti e delega al Governo in materia di sanzioni per le violazioni commesse dai conducenti di imbarcazioni;

rilevato che la direttiva 94/25/CE, successivamente modificata dalla direttiva 2003/44/CE, prevede, all'articolo 9, che gli Stati membri notifichino alla Commissione europea gli organismi da essi designati per espletare i compiti relativi alle procedure di valutazione della conformità tecnica

delle unità da diporto di cui all'articolo 8, nonché i compiti specifici per i quali tali organismi sono stati designati,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente osservazione:*

valuti la Commissione di merito l'opportunità di coordinare le disposizioni in materia di archivio nazionale delle unità da diporto, contenute nell'articolo 3, comma 3 con le disposizioni relative ai registri delle unità da diporto contenute nel titolo 11, capo 1, del codice della nautica, di cui al decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, che attua la direttiva 2003/44/CE.

## ALLEGATO 3

**Delega al Governo per il riassetto della normativa in materia di sperimentazione clinica e per la riforma degli ordini delle professioni sanitarie, nonché disposizioni in materia sanitaria.  
(Nuovo testo C. 4274 Governo).**

**PROPOSTA DI PARERE FORMULATA DAL RELATORE**

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge del Governo C. 4274, recante Delega al Governo per il riassetto della normativa in materia di sperimentazione clinica e per la riforma degli ordini delle professioni sanitarie, nonché disposizioni in materia sanitaria;

rilevato che:

la direttiva 2005/36/CE (cosiddetta « direttiva qualifiche »), relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, recepita nell'ordinamento nazionale con il decreto legislativo n. 206 del 2007, individua le procedure per l'esercizio delle professioni cosiddette « regolamentate », il cui esercizio è consentito solo a seguito dell'iscrizione in albi, registri o elenchi tenuti da amministrazioni o enti pubblici, da parte di soggetti qualificati nello Stato membro d'origine;

la Commissione europea ha inviato all'Italia un parere motivato *ex* articolo 258 TFUE (procedura di infrazione 2009/4686) per violazione del diritto comunitario in materia di riconoscimento dell'esperienza professionale acquisita nel settore sanitario di un altro Stato membro dell'Unione europea,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente osservazione:*

valuti la Commissione di merito l'opportunità di inserire, nell'ambito della delega per la riforma degli albi e degli ordini di medico chirurgo, odontoiatra, medico veterinario e farmacista di cui all'articolo 6, un richiamo alle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 206 del 2007, di recepimento della direttiva 2005/36/CE, nonché disposizioni idonee a superare la procedura di infrazione 2009/4686.

ALLEGATO 4

**Programma di lavoro della Commissione per il 2011.  
COM(2010)623 def.**

**Programma di 18 mesi delle Presidenze polacca, danese e cipriota.  
11447/11.**

**Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione  
europea, relativa all'anno 2011. Doc. LXXXVII-bis, n. 1.**

**PROPOSTA DI RELAZIONE PER L'ASSEMBLEA  
FORMULATA DAL RELATORE**

La Commissione Politiche dell'Unione europea e, per le parti di rispettiva competenza, le altre commissioni permanenti e il comitato per la legislazione, hanno operato un esame approfondito e articolato della Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per il 2011, del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2011 e del Programma del trio di Presidenze polacca, danese e cipriota.

L'esame di tali documenti è stato svolto per la prima volta in modo congiunto nell'ambito di una vera e propria sessione interamente dedicata alla valutazione e al confronto tra le priorità delle Istituzioni europee e quelle del Governo per l'anno in corso, in esito alla quale la Camera potrà definire indirizzi generali per l'azione dell'Italia a livello europeo.

Questa nuova procedura è il frutto della combinazione di modifiche legislative, operate in seguito ad emendamenti approvati dalla nostra Commissione, cui, sempre su sollecitazione della XIV Commissione ha fatto seguito l'intervento della Giunta per il regolamento della Camera.

L'articolo 15 della legge 11 del 2005 – integralmente sostituito dalla legge comunitaria per il 2009 ha disposto infatti la

presentazione, in luogo di un'unica relazione annuale, di due distinte relazioni:

una relazione programmatica, da presentare entro il 31 dicembre di ogni anno, recante indicazione di obiettivi, priorità e orientamenti che il Governo intende seguire a livello europeo nell'anno successivo;

una relazione di rendiconto, da presentare entro il 31 gennaio di ogni anno, delle attività svolte dal Governo nell'anno precedente con indicazione del seguito dato agli indirizzi del Governo.

La Giunta per il regolamento della Camera, nel parere del 14 luglio 2010, ha quindi disposto che la relazione « programmatica » sia oggetto di esame congiunto con gli strumenti di programmazione legislativa e politica delle Istituzioni europee, secondo la procedura già delineata a questo scopo dalla Giunta per il Regolamento il 9 febbraio 2000; la relazione di rendiconto continuerà invece ad essere esaminata congiuntamente con il disegno di legge comunitaria, secondo il disposto di cui all'articolo 126-ter del Regolamento.

L'introduzione della nuova sessione « programmatica » intende colmare una lacuna manifestatasi con evidenza nelle

ultime legislature: l'assenza di un grande ed approfondito dibattito in Parlamento sull'andamento generale del processo di integrazione e sul ruolo che nel suo ambito il nostro Paese può e deve svolgere.

Nella legislatura in corso si è addirittura configurato un paradosso: mentre, grazie al ruolo di impulso della XIV Commissione, tutte le iniziative legislative e non legislative dell'Unione europea, sono state oggetto di uno specifico esame da parte delle commissioni competenti, con una crescita esponenziale del numero di atti di indirizzo adottati dalla Camera, sono state rare e frammentarie le occasioni per discutere nel loro complesso delle grandi priorità strategiche e, più in generale, allo stato e alle prospettive dell'Unione.

Per un verso, infatti, l'esame degli strumenti di programmazione politica e legislativa dell'Unione europea, che pur si sarebbe prestato a questo scopo, si è svolto spesso in modo tardivo, con scarsa partecipazione dei deputati e senza una reale interlocuzione con il Governo; per altro verso, la vecchia relazione annuale del Governo – anche per il ritardo sistematico nella sua trasmissione e nel suo esame, determinato dall'abbinamento con la legge comunitaria e per la pessima qualità redazionale – si è rivelato di scarsa utilità, contenendo indicazioni scarse ed obsolete sulla posizione e gli orientamenti del Governo.

La nuova sessione europea mira a consentire, attraverso l'esame contestuale ed incrociato dei documenti programmatici del Governo e delle Istituzioni europee da parte di tutti gli organi della Camera, commissioni permanenti e Assemblea, lo sviluppo di un reale dibattito, esteso anche alle parti sociali, alle categorie produttive e a tutti gli altri soggetti interessanti.

Una discussione articolata e approfondita in Parlamento delle priorità politiche dell'Unione europea e di quelle nazionali è infatti uno strumento di estrema utilità non solo per definire gli indirizzi dell'azione del Governo nell'anno di riferi-

mento ma anche per promuovere un dibattito nel Paese sui principali sviluppi dell'Unione europea.

Alla luce della crisi di fiducia che ha caratterizzato il rapporto tra opinione pubblica europea e Unione europea – culminata nell'esito negativo dei *referendum* sul trattato costituzionale prima e su quello di Lisbona poi – una piena conoscenza valutazione del quadro complessivo degli obiettivi e delle azioni previste dalle istituzioni rimuoverebbe molti fattori di criticità. Al tempo stesso, le istituzioni stesse acquisirebbero un *feed back* in merito alla posizione dei parlamenti nazionali e dei cittadini sulle proprie linee di azione e i cittadini stessi comprenderebbero meglio il valore aggiunto l'Unione europea può assicurare di fronte a problemi globali.

Non a caso la Camera dei deputati ha promosso in più occasioni, in diverse sedi di cooperazione interparlamentare, di rendere « istituzionale » l'esame del programma legislativo della Commissione da parte dei Parlamenti nazionali, anche mediante una discussione simultanea nelle varie assemblee. Tale proposta – che ha ricevuto sinora un'applicazione solo parziale – è stata rilanciata dalla delegazione della XIV Commissione anche in seno alla COSAC, proponendo che le riunioni del primo e del secondo semestre di ogni anno siano concentrate ad una discussione, rispettivamente, della strategia politica annuale e a quello del programma di lavoro della Commissione.

È fondamentale perché la sessione programmatica sia efficace che essa si collochi in un fase precoce del ciclo decisionale dell'Unione europea, in cui non si siano ancora cristallizzate in documenti specifici molte delle scelte regolative della Commissione europea e non si siano definite in modo netto le posizioni negoziali delle altre Istituzioni e degli Stati membri.

In questa fase la possibilità di riportare gli esiti del dibattito parlamentare nazionale nella formazione delle scelte europee è amplificata.

Va purtroppo rilevato che quest'anno l'esame dei documenti programmatici

giunge all'attenzione della Camere con forte ritardo, pregiudicando in misura significativa la potenzialità delle innovazioni procedurali introdotte.

La relazione programmatica per il 2011 è stata soltanto trasmessa alle Camere il 19 maggio 2011, quasi cinque mesi dopo la scadenza del termine previsto dal richiamato articolo 15 della legge 11. Questo ritardo, sia pure indirettamente, giustificato nella premessa della stessa relazione in relazione al non facile lavoro di preparazione richiesto dalla prima applicazione della nuova disciplina, ha determinato l'avvio della nuova sessione europea per il 2011 a metà dell'anno in corso, anziché all'inizio, come la natura stessa della sessione richiederebbe, per le ragioni indicate in precedenza.

È stata così significativamente pregiudicata l'utilità dell'esame del programma di lavoro della Commissione, presentato già nello scorso ottobre e oramai in buona misura già attuato. Va quindi ribadita la necessità che le prossime relazioni siano trasmesse nel rigoroso rispetto dei termini previsti dalla legge.

Occorre, pertanto, ribadire l'esigenza che la relazione programmatica del Governo sia trasmessa alle Camere entro il termine del 31 dicembre di ogni previsto dalla legge 11 in modo da consentire l'avvio ad inizio anno della sessione programmatica; ciò anche in considerazione del fatto che il programma di lavoro della Commissione europea è presentato generalmente alla fine di ottobre o all'inizio di novembre.

Alla luce della considerazioni sopra formulate e dei diversi periodi di riferimento dei documenti programmatici esaminati, la XIV Commissione non ha ritenuto utile operare quest'anno un confronto sistematico tra le specifiche indicazioni contenute in ciascuno di essi.

È stata invece privilegiata l'analisi delle priorità del Governo e delle Istituzioni europee in merito ad alcuni settori o questioni di particolare rilievo per il processo di integrazione e per la partecipazione italiana all'Unione europea.

#### *Struttura e contenuti della relazione programmatica.*

La struttura della relazione programmatica appare, nel suo complesso, conforme alle previsioni della legge 11 del 2005 e costituisce, in linea generale, un apprezzabile progresso rispetto alla vecchia relazione annuale.

Il documento reca, infatti, per quasi tutte le politiche e ai profili istituzionali e generali del processo d'integrazione europea l'indicazione, sia pure in termini a volte generici, delle azioni dell'Unione europea che il Governo considera prioritarie.

Di grande rilevanza è l'indicazione degli strumenti di coordinamento apprestati per assicurare, attraverso il contributo di tutte le amministrazioni interessate, la formazione e la difesa della posizione nazionale su dossier complessi, come la riforma del bilancio dell'Unione europea. Particolarmente accurata è anche la sezione le strategie di comunicazione del Governo per il 2011 in relazione alle attività dell'Unione e alla partecipazione ad essa dell'Italia, che risponde non soltanto al dettato dell'articolo 15 della legge 11 ma anche agli indirizzi più volte espressi dalla Camera.

Va tuttavia sottolineato che il documento presenta diversi aspetti critici che ne pregiudicano parzialmente l'utilità ai fini dell'esame parlamentare.

In primo luogo, la relazione indica soltanto per alcuni settori gli orientamenti del Governo in merito alle specifiche iniziative avviate o preannunciate dalle Istituzioni europee; le sezioni relative ad alcune politiche si risolvono addirittura in una mera elencazione delle attività in corso a livello europeo, senza alcuna valutazione in merito alla loro rilevanza per l'Italia. Nel corso dell'esame presso la XIV Commissione è emerso che tali lacune siano indice dell'assenza nelle amministrazioni interessate di una chiara posizione sulle attività dell'Unione europea.

In secondo luogo, le varie sezioni del documento sono redatte secondo un ap-

proccio ed un metodo notevolmente differente da settore a settore, che rende non agevole la lettura e l'analisi.

Un terzo e più rilevante problema discende dal fatto che la relazione, sia nel caso in cui indica gli orientamenti del Governo relativi alle singole politiche o iniziative, sia in assenza di tali indicazioni, tiene conto solo in modo occasionale degli indirizzi già definiti in relazione a numerose questioni o progetti legislativi dalle Camere. È il caso, in particolare, della riforma del bilancio e della politica di coesione e della nuova *governance* economica.

Tali lacune sono state parzialmente colmate acquisendo nel corso dell'esame presso le commissioni di settore e la Commissione politiche Unione europea gli opportuni elementi di conoscenza e valutazione.

Appare in ogni caso necessario impegnare il Governo affinché la relazione programmatica non costituisca un adempimento rituale e indichi in modo chiaro gli orientamenti del Governo per ciascuna grande politica e per le principali iniziative legislative.

Ciò non soltanto allo scopo di assicurare che la Camera intervenga in una fase precoce del processo decisionale europeo ma anche di assicurare che il Governo, in tutte le sue articolazioni, operi una riflessione coerente sugli obiettivi e gli strumenti della propria azione complessiva a livello europeo.

Il corretto adempimento degli obblighi connessi alla presentazione della relazione programmatica può, in altri termini, risolvere un ulteriore profilo di criticità emerso in merito alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea: l'assenza di una cornice strategica per l'intervento nelle varie sedi decisionali europee, in grado di inserire i singoli dossier in una chiara scala di priorità per l'interesse nazionale.

*L'impostazione del programma di lavoro della Commissione e del programma del Trio di Presidenze del Consiglio.*

Il programma di lavoro della Commissione e il programma del Trio di Presi-

denze del Consiglio sono redatti secondo un'impostazione ed una tecnica redazionale profondamente differenziate, in ragione della diversa natura e finalità dei due documenti e delle competenze delle Istituzioni da cui provengono.

Ciò premesso, entrambi i documenti recano un'indicazione puntuale e, in alcuni punti, articolata e ben motivata degli obiettivi politici e delle iniziative che si intendono adottare per il rispettivo periodo di riferimento.

I due strumenti programmatici consolidano la scelta — già manifestatasi negli ultimi anni — di un approccio pragmatico ed operativo, evitando, soprattutto nel caso della Commissione, impegni generici e non circostanziati.

Tale impostazione va considerata con estremo favore in quanto amplifica l'utilità dei documenti programmatici ai fini della identificazione precoce — fondamentale per i parlamenti nazionali — delle iniziative e degli orientamenti che ciascuna delle due Istituzioni intende assumere nell'anno o nei diciotto mesi successivi.

Il programma delle tre Presidenze fornisce anche alcune indicazioni in merito alla linea politica generale e alla condotta negoziale del Trio nei diciotto mesi di riferimento; a ciò ha concorso in misura decisiva l'esame del programma della Presidenza polacca (secondo semestre 2011), illustrato con grande dettaglio dall'Ambasciatore polacco in Italia e caratterizzato da una indicazione ancora più puntuale della linea e delle priorità della stessa Presidenza.

Va tuttavia sottolineato che sia il programma della Commissione sia quello del Trio denunciano la mancanza di una visione strategica netta e ambiziosa in merito alle grandi questioni che l'Unione dovrebbe affrontare.

Queste lacune sembrano riflettere, per un verso, la debolezza che l'azione delle Istituzioni europee registra in questa fase del processo di integrazione, cui si farà ampio riferimento nel prosieguo della relazione.

Per altro verso, occorre prendere atto che la funzione di indirizzo politico a livello europeo è stata oramai assunta — anche al di là della lettera dei Trattati — dal Consiglio europeo e dai sempre più frequenti vertici informali dei Capi di stato e di Governo dell'Unione o dell'area euro. Se l'iniziativa legislativa resta formalmente riservata, con poche eccezioni, alla Commissione, il varo delle grandi strategie politiche e regolative così come la definizione di accordi su questioni controverse tra gli Stati membri sono oramai rimesse alla massima istanza politica dell'Unione.

Sarebbe stato tuttavia auspicabile che soprattutto la Commissione utilizzasse correttamente le sue prerogative per formulare in modo più ambizioso e decisivo indirizzi strategici da tradurre in proprie proposte normative.

Ciò avrebbe consentito alla Commissione stessa di verificare preventivamente l'eventuale sostegno dei parlamenti nazionali in merito ad iniziative di particolare rilevanza e di carattere innovativo, attribuendo ad esse maggiore autorevolezza ai fini della discussione nelle sedi intergovernative.

#### *L'esame presso la Commissione politiche Unione europea e le commissioni di settore.*

La XIV Commissione ha svolto audizioni informali dell'Ambasciatore della Polonia in Italia, del Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, del Capo dell'Ufficio di segreteria del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), della Conferenza dei Presidenti delle assemblee regionali, dell'UPI, dell'ANCI, di rappresentanti dei sindacati, di Confindustria e di Rete imprese.

Tutte le audizioni hanno fornito importanti elementi di conoscenza e di valutazione, anche grazie all'acquisizione di memorie accurate predisposte da gran parte dei soggetti auditi.

Di particolare utilità, sono state le audizioni dell'Ambasciatore polacco, per l'illustrazione dettagliata del programma

della Presidenza prima ancora della sua formale presentazione, e quella di Rete imprese, per l'articolazione e la qualità delle valutazioni formulate e la definizione di proposte concrete e pragmatiche.

Alla luce degli elementi emersi nel corso delle audizioni, la XIV Commissione ha ritenuto opportuno concentrare l'esame della relazione programmatica e degli strumenti di programmazione politica e legislativa dell'Unione europea sui seguenti aspetti:

lo stato complessivo e le prospettive del processo di integrazione europea, alla luce della prima applicazione del Trattato di Lisbona e delle difficoltà dell'Unione a rispondere alle grandi sfide globali;

la risposta dell'Unione alla crisi economica e finanziaria, con particolare riferimento alla adeguatezza nuova *governance* economica europea ad assicurare, per un verso la stabilità dell'area euro e a sostenere la crescita e l'occupazione. Una specifica attenzione è stata riservata in questo contesto alla prima applicazione in Italia del semestre europeo per il coordinamento ex ante delle politiche economiche;

la predisposizione del nuovo quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea e le proposte, strettamente connesse, di riforma della politica di coesione e delle politiche agricole comuni;

l'azione esterna dell'Unione europea, con specifico riferimento alla politica di vicinato e, segnatamente, al rapporto con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo e alle carenze nell'azione delle nuove figure istituzionali create nel settore dal Trattato di Lisbona;

le misure per le PMI nelle politiche europee, anche con riferimento all'Atto per il mercato interno;

i meccanismi di formazione della posizione italiana nel processo decisionale europeo, con particolare riferimento alla difficoltà per il nostro Paese di « fare sistema » rappresentando una posizione unitaria quando sono in gioco rilevanti

interessi nazionali. In questo contesto è stata analizzata, in particolare, l'adeguatezza degli strumenti di raccordo tra Governo, da un lato, e le regioni, le autonomie locali e le categorie produttive e parti sociali dall'altro;

I pareri espressi dalle Commissioni di settore e dal Comitato per la legislazione – allegati alla presente relazione – contengono importanti indicazioni in merito all'intero ventaglio delle politiche europee nonché ad alcuni aspetti metodologici e procedurali relativi alla produzione normativa europea.

In coerenza con la natura degli strumenti di programmazione e con le finalità della sessione programmatica la presente relazione non mira alla definizione di indirizzi specifici ed esaustivi su ciascuna politica dell'Unione ma intende piuttosto contribuire alla elaborazione di una cornice generale e coerente per l'azione dell'Italia a livello europeo.

Saranno pertanto esaminati le grandi questioni e politiche di natura trasversale, demandando alle singole commissioni permanenti, in sede di esame *ex* articolo 127 del Regolamento, la valutazione approfondita delle specifiche iniziative legislative e non legislative dell'Unione.

#### *Stato e prospettive del processo di integrazione europea.*

Nella relazione della XIV Commissione all'Assemblea sul programma legislativo 2010 si sottolineava come la crisi economica e, in misura minore, gli altri grandi problemi globali, quali i flussi migratori, il cambiamento climatico, la sicurezza energetica ponessero l'Unione europea di fronte a scelte decisive in grado di mutarne definitivamente il ruolo e la fisionomia in senso federale o di condannarla vero un inesorabile declino, con la riemersione di nazionalismi.

La presente relazione, ad oltre 12 mesi di distanza, conferma e precisa questa lettura, ribadendo, in particolare, come la fase critica attuale offra un'occasione ir-

ripetibile per un salto di qualità nel processo di integrazione verso una progressiva integrazione politica oltre che economica.

La combinazione delle innovazioni istituzionali previste dal Trattato di Lisbona e la pressione derivante dagli eventi epocali degli ultimi mesi sembrano infatti potenzialmente idonei a liberare l'Unione dal paradosso di cui è prigioniera: non riuscire ad agire in modo adeguato e tempestivo a fronte di questioni la cui complessità e scala rende insufficiente l'azione dei soli Stati membri e postula un intervento europeo.

Occorre tuttavia riconoscere che queste potenzialità sono state solo in parte sviluppate, per effetto soprattutto della resistenza miope e talora arrogante di alcuni Stati membri e per la debolezza delle stesse Istituzioni europee.

Per quanto riguarda le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, benché non siano ancora trascorsi due anni dalla sua entrata in vigore, i primi risultati appaiono molto deludenti.

È risultata anzitutto manifesta – come meglio si dirà nell'apposita sezione di questa relazione – l'inadeguatezza dell'Alto rappresentante per la politica estera ad adempiere i compiti che gli sarebbero attribuiti, contribuendo alla costruzione graduale di una reale politica estera europea. Ciò ha pregiudicato, per il momento, anche le potenzialità del nuovo servizio per l'azione esterna. Non si sono conseguentemente registrati avanzamenti degni di nota in direzione di un rafforzamento ruolo internazionale dell'Europa, che si è anzi distinta per l'assenza o la debolezza del suo intervento in tutti gli scenari di crisi.

Anche la creazione del Trio di Presidenze del Consiglio e il suo raccordo con il Presidente del Consiglio europeo non sembrano aver assicurato un salto di qualità nella coerenza e nell'efficacia dell'attività del Consiglio. Su alcune questioni chiave sembra anzi delinarsi una mancanza di iniziativa e di autorevolezza da parte di alcune Presidenze semestrali che

sono in soggezione rispetto alla Commissione europea o ad alcuni grandi Stati membri.

La stessa Commissione europea, come dimostrato anche dal programma di lavoro per il 2011, non ha avuto in alcuni passaggi cruciali la prontezza e il coraggio necessari per assicurare un intervento adeguato dell'Unione, cedendo alle pressioni di alcuni Stati membri: è il caso, tra gli altri, della nuova *governance* economica, delle proposte di riforma della politica di coesione e della politica agricola, della cooperazione rafforzata sul brevetto europeo.

Complessivamente positivo è stato invece il ruolo sinora svolto dal Presidente del Consiglio europeo che, pur mancando di impulso e direzione politica, si è imposto quale figura di mediazione nei lavori dell'Istituzione.

Con riguardo invece agli interventi adottati in risposta alle dinamiche globali, va riconosciuto anzitutto che la crisi economica ha imposto all'Unione nel suo complesso, e all'area euro in modo ancora più spiccato, di dotarsi di un nuovo sistema di *governance* economica che, nonostante evidenti lacune e aporie, può considerarsi un forte avanzamento e potrebbe costituire il primo nucleo di un governo economico.

Anche il nuovo sistema di vigilanza finanziaria europea e i numerosi atti normativi adottati o in corso di adozione in materia di servizi finanziari segnano, malgrado alcune lacune, un profondo progresso rispetto alla situazione antecedente la crisi, superando le resistenze che sembravano irriducibili di diversi Stati membri alla costruzione di un vero e proprio mercato unico europeo dei servizi finanziari.

In altri settori – primi tra tutti l'immigrazione e il partenariato euromediterraneo – l'Unione non è stata invece capace di rispondere agli eventi epocali intervenuti negli ultimi mesi, nonostante la palese inadeguatezza dell'azione nazionale rispetto alla scala di tali problemi. A ciò hanno concorso la già denunciata debolezza delle Istituzioni europee con più

diretta responsabilità in materia e l'assenza di solidarietà tra gli Stati. Anche il rafforzamento delle competenze dell'Unione in materia di immigrazione previsto dal Trattato si è dimostrato sterile a fronte dell'assenza di volontà politica e visione strategica.

I prossimi mesi risulteranno, pertanto, decisivi per capire se l'Unione europea è in grado di compiere il necessario salto di qualità verso una nuova fase nella costruzione europea o rimarrà prigioniera dei nazionalismi e delle esigenze di politica interna dei singoli stati membri.

L'Italia può giocare, come meglio si dirà, un ruolo chiave in questa prospettiva, promuovendo, come avvenuto in passato – è sufficiente ricordare il processo di elaborazione del Trattato di Maastricht – scelte nette verso una ulteriore integrazione. Può incalzare, nelle sedi appropriate, l'Alto rappresentante e, ove necessario, le Presidenze di turno e la Commissione affinché sviluppino un'azione più incisiva e coraggiosa in materia di politica estera e di vicinato; può porre, anche a fronte dell'evoluzione della crisi economica, l'esigenza di completare la *governance* economica.

Ciò presuppone tuttavia che il Paese sappia superare rapidamente i problemi che pregiudicano l'efficacia della sua azione a livello europeo.

#### *La partecipazione del sistema Paese al processo decisionale europeo.*

Le audizioni svolte dalla XIV Commissione hanno confermato che il maggior punto di debolezza della partecipazione dell'Italia alla formazione della normativa e delle politiche europee è costituito dalla scarsa capacità degli attori istituzionali e non istituzionali di « fare sistema », rappresentando, quanto meno sulle questioni di maggiore interesse nazionale, una posizione unitaria o quanto meno non contraddittoria.

Esemplare in questo senso è la recente vicenda della cooperazione rafforzata sul brevetto unico.

Mentre Governo e Parlamento – in coerenza con una linea consolidata – si sono nettamente opposti alla cooperazione rafforzata non accettando le gravi violazioni del regime linguistico configurate dal ricorso al trilinguismo inglese, francese e tedesco, gran parte degli europarlamentari italiani e Confindustria, che inizialmente sostenevano la posizione del Governo, hanno successivamente sostenuto la necessità dell'adesione dell'Italia al nuovo istituto. Si è così determinato un disallineamento – confermato dall'audizione di Confindustria – tra le esigenze, in sé legittime, di parte del sistema produttivo italiano e l'interesse fondamentale alla tutela del principio di parità delle lingue ufficiali dell'Unione, strettamente connesso al prestigio e all'autorevolezza del Paese.

Anche altre audizioni svolte – in particolare quelle del Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea – hanno posto in rilievo la difficoltà di elaborare una posizione nazionale in una fase precoce del processo decisionale europeo mediante il raccordo tra le amministrazioni statali competenti, tra stato e regioni, tra Governo, Parlamento e rappresentanti degli interessi economici.

È emerso dalle audizioni che addirittura in alcuni casi le associazioni rappresentative delle categorie produttive italiane hanno manifestato alle Istituzioni europee, su provvedimenti di particolare rilevanza, posizioni fortemente differenziate o conflittuali.

Queste difficoltà sono imputabili in parte ai meccanismi di coordinamento nella formazione della posizione italiana presso l'Unione europea, in parte ad un ritardo culturale dell'amministrazione e del mondo produttivo italiano.

Con riguardo agli strumenti di coordinamento, la Camera ha già preso atto delle carenze esistenti ed apprestato, nel testo di riforma della legge 11 del 2005 approvato nel marzo 2011, alcuni correttivi. In particolare, è stato rafforzato il raccordo tra Parlamento e Governo, sono state consolidate le competenze del CIACE e il suo collegamento con la Rappresentanza permanente presso l'Unione europea, le re-

gioni e le singole amministrazioni; sono state altresì adeguati i meccanismi per la partecipazione delle Regioni e degli enti locali alla formazione della posizione italiana e per la consultazione a questo scopo delle parti sociali e delle categorie produttive.

Una rapida approvazione in via definitiva del testo, attualmente all'esame del Senato, potrebbe quindi creare i presupposti per importanti progressi, che dipenderanno tuttavia da un radicale cambiamento culturale nel Paese: occorre che tutti i soggetti coinvolti acquisiscano la consapevolezza che, soprattutto quando sono in gioco questioni di rilevante portata, l'interesse comune del Paese deve avere la precedenza rispetto a quello di singoli settori e componenti. La tentazione di perseguire interessi di categoria, caso per caso, può infatti anche avere successo, per chi ne è portatore, in relazione a singoli provvedimenti ma – come l'esperienza dimostra – finisce per pregiudicare gravemente, a medio e lungo termine, la credibilità e l'autorevolezza del Paese nel suo complesso.

Il Parlamento può svolgere un ruolo fondamentale in questa chiave, assicurando il raccordo tra il Governo e tutti gli altri attori interessati e operando una sintesi politica in vista della formazione della posizione nazionale.

In questa prospettiva, va ribadita la bontà dell'approccio seguito dalla Camera nell'esame delle iniziative dell'Unione europea in fase ascendente, che privilegia alla quantità la qualità dell'istruttoria e il confronto con i soggetti di volta in volta interessati.

*La risposta alla crisi e la nuova governance economica.*

Sia la relazione programmatica del governo sia i programmi di Commissione e Trio di Presidenze pongono grande enfasi sull'avvio del semestre europeo e sulla definitiva approvazione ed attuazione delle altre misure che definiscono la nuova *governance* economica europea.

La progressiva costruzione della nuova *governance* economica costituisce, come già rilevato in precedenza, il risultato più significativo, per quanto solo in parte soddisfacente, della risposta dell'Unione alla crisi.

La Camera ha seguito tutte le fasi del processo di costruzione del nuovo sistema, così come la prima attuazione del semestre europeo nella primavera dell'anno in corso, formulando di volta in volta precisi indirizzi per il Governo.

In tutte le fasi di questo processo, le Commissioni bilancio e politiche Unione europea hanno avuto modo di insistere su alcuni difetti strutturali del modello di governante, denunciando soprattutto il disallineamento tra il rigore dei meccanismi preventivi e correttivi a presidio della stabilità delle finanze pubbliche e quelli deboli per il coordinamento delle politiche per crescita e occupazione, nonché l'insufficienza degli strumenti di stabilizzazione dell'area euro a fronte delle pressioni speculative.

Purtroppo molte delle critiche formulate si sono rivelate fondate.

Il mancato rispetto dei criteri del Patto di stabilità e crescita da parte della quasi totalità degli Stati membri, la lentezza nel rispondere agli attacchi speculativi contro alcuni Paesi della zona euro, la difficoltà nel rilanciare crescita e occupazione hanno dimostrato l'insufficienza del modello proposto dalla Commissione e dalla *Task force* Van Rompuy, costringendo gli Stati membri e le Istituzioni europee alla stipulazione del Patto euro plus e a parziali correzioni dei meccanismi di stabilità per l'area euro.

Le continue integrazioni del disegno originario, sebbene imposte dagli eventi e non inserite in una cornice coerente, confermano come l'impatto della crisi abbia posto l'Unione di fronte ad una alternativa secca tra la costruzione progressiva di un governo economico e la disintegrazione dell'area euro e dello stesso progetto europeo.

In questa direzione sembra collocarsi il Patto euro plus che, sebbene privo di forza vincolante e stipulato fuori dal quadro

istituzionale, ha offerto una prima parziale risposta alla richiesta – formulata anche dalla Camera in più occasioni – di un coordinamento più stringente tra gli Stati membri dell'area euro.

Il Patto, nonostante i suoi limiti strutturali, reca impegni precisi in merito alle politiche per l'occupazione, la crescita e la competitività ed impone, di fatto, la costituzionalizzazione dei vincoli del Patto di stabilità. È inoltre positivo che la Commissione e il Consiglio abbiamo tenuto conto anche delle previsioni del Patto nella predisposizione delle raccomandazioni adottate nello scorso luglio in esito al semestre europeo per il 2011.

Anche le decisioni del vertice dei Capi di stato e di governo dello scorso 21 luglio, per quanto assunte solo dopo l'acuirsi pressione speculativa che ha colpito anche l'Italia, costituiscono l'ammissione della insufficienza – più volte denunciata dalla Camera – del fondo europeo di stabilizzazione finanziaria (FESF) e del futuro meccanismo europeo di stabilità (MES), come originariamente concepiti. La possibilità per il FESF e il MES di agire anche sulla base di un programma precauzionale, di finanziarie la ricapitalizzazione degli istituti finanziari mediante prestiti ai Governi e di intervenire sui mercati secondari, accolgono alcuni degli elementi chiave delle proposte avanzate da più parti per la creazione di una agenzia europea per il debito, come richiesto anche in questo caso dalla Camera.

Resta tuttavia ferma la lacuna più grave nella strategia europea di risposta alla crisi: la mancanza di una reale iniziativa europea per la crescita, dotata di un preciso piano di interventi coordinati e finanziati direttamente dall'Unione, anche mediante l'emissione di veri e propri *eurobond*.

Le raccomandazioni della Commissione sui programmi nazionali di riforma, adottate in esito del primo semestre europeo, ribadiscono la difficoltà degli Stati membri – e dell'Italia in particolare – ad adottare azioni efficaci per il recupero di competitività e il rilancio di sviluppo ed occu-

pazione, a fronte di uno sforzo considerevole per il risanamento delle finanze pubbliche.

Il rispetto dei parametri del Patto di stabilità e crescita è, come riconosciuto dalla Camera, il presupposto irrinunciabile per recuperare a medio e lungo termine la capacità di manovra del bilancio statale al fine di finanziare la crescita e l'ammmodernamento del Paese. La costituzionalizzazione dei vincoli europei di finanza pubblica – preannunciata dalla Decisione di economia e finanza in coerenza con il Patto euro plus e la direttiva sui quadri nazionali di bilancio – ridurranno nell'immediato ulteriormente i margini per misure di sostegno alla crescita.

In questo contesto, non può che essere l'Unione a destinare direttamente o indirettamente risorse significative per interventi mirati per rilanciare l'economia europea nel suo complesso.

Sinora le Istituzioni europee si sono limitate a proporre interventi settoriali, come i *project bonds*, certamente positivi e con forti potenzialità, che appaiono tuttavia insufficienti rispetto al bisogno di investimenti per l'ammmodernamento del sistema economico europeo a fronte delle dinamiche competitive globali.

Anche le proposte della Commissione per il quadro finanziario 2014-2020 recano risorse ed obiettivi modestissimi per il sostegno alla crescita, affidandosi sostanzialmente al ricorso a strumenti finanziari innovativi per promuovere ulteriori investimenti pubblici e privati. Si tratta di una strategia la cui efficacia – soprattutto nell'attuale congiuntura – è tutta da dimostrare.

Occorre ribadire pertanto l'irrinunciabilità – fronte di impegni seri ed effettivi nel consolidamento delle finanze pubbliche – di una specifica ed organica iniziativa europea per la crescita, secondo le procedure decisionali previste dai Trattati.

Tale iniziativa comprende, oltre alle misure già prospettate dal Patto euro plus, un programma di investimenti pubblici e privati di durata decennale, finanziati con veri e propri *eurobonds*, emessi dalla Commissione e dalla BEI. Tale programma,

assicurando economie di scala e producendo un effetto leva per gli investimenti pubblici e privati nel settore dei trasporti, dell'energia, dell'istruzione e della ricerca e sviluppo tecnologico, consentirebbe la modernizzazione dell'economia europea.

Restano altresì inascoltati i rilievi – più volte formulati dalla Camera e ribaditi nel parere sui documenti in esame della Commissione bilancio – in merito alla debolezza per il coordinamento delle politiche dell'occupazione e soprattutto delle politiche sociali.

La Commissione bilancio e la Commissione lavoro hanno formulato nei propri pareri sui documenti in esame ulteriori indicazioni ai fini del completamento del sistema di *governance* economica:

la valutazione degli effetti delle politiche di bilancio adottate in seguito alla crisi economica, finanziaria e dei debiti sovrani, al fine di evitare che la condivisibile esigenza di avviare una riduzione costante e progressiva del *deficit* e del debito pubblico degli Stati membri si ponga in contrasto con l'obiettivo, parimenti rilevante e prioritario anche al fine di assicurare un esito positivo del processo di risanamento dei conti pubblici, di promuovere una maggiore crescita economica;

l'esigenza che le politiche da realizzare nell'ambito della Strategia Europa 2020 e del patto *Europlus* considerino centrale l'allargamento dell'occupazione;

la particolare rilevanza delle iniziative delle presidenze polacca, danese e cipriota in materia per una nuova strategia per la salute e la sicurezza sul lavoro e del futuro « Libro bianco » sulle pensioni, con particolare riguardo sia all'adeguatezza dei trattamenti (derivante dal concorso della previdenza obbligatoria a ripartizione e di quella privata a capitalizzazione) sia alla sostenibilità dei sistemi previdenziali.

*L'attuazione del semestre europeo in Italia.*

Nel corso delle audizioni della conferenza dei Presidenti delle Assemblee re-

gionali, dell'ANCI e dell'UPI è stata sottolineata la mancata consultazione di tali soggetti nella fase di predisposizione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità presentati dal Governo nello scorso aprile.

Tali documenti costituiscono oramai, nel nuovo modello di *governance* economica, la cornice vincolante di politica economica e di bilancio non solo dello stato ma anche di regioni ed autonomie locali.

L'entrata in vigore nel prossimo autunno della nuova disciplina del Patto di stabilità e crescita, l'obbligo di recepire negli ordinamenti nazionali, preferibilmente a livello costituzionale, i nuovi vincoli europei di finanza pubblica, e l'esigenza di ottemperare alle raccomandazioni espresse dal Consiglio in esito al semestre europeo 2011, renderanno in particolare il Programma di stabilità uno strumento ancora più stringente.

In particolare, il Patto di stabilità interno troverà una sua più specifica base giuridica nella direttiva sui quadri nazionali di bilancio e nel Patto *Europlus*. Ciò renderà necessario una maggiore certezza anche delle regole il Patto di stabilità interno, sinora oggetto di variazioni continue che determinano una forte incertezza per regioni ed enti locali.

Anche le misure contenute nel PNR, documento di cui si è sinora sottovalutata la rilevanza, dovranno necessariamente prefigurare misure efficaci e credibili per la ripresa economica, alla luce non soltanto delle procedure europee ma dell'attenzione crescente rivolta dai mercati alle prospettive di crescita del nostro Paese.

La capacità di dare effettiva attuazione agli impegni contenuti nei due documenti passa per una loro condivisione dal basso, per la quale occorre un adeguato coinvolgimento di tutti gli attori interessati, incluse le parti sociali e delle categorie produttive, con particolare riferimento a Rete imprese.

Occorre, in altri termini, un più stretto raccordo tra gli strumenti della programmazione interni e quelli europei, rafforzando per tale via una dialettica triango-

lare tra lo Stato, le autonomie territoriali e l'Unione europea sia in ordine alle prospettive di medio periodo della finanza pubblica, sia, in generale, sul complesso delle politiche pubbliche che si articolano su più livelli di governo.

#### *Il quadro finanziario e le risorse proprie dell'Unione europea 2014-2020.*

Le proposte della Commissione relative al quadro finanziario e alle risorse proprie dell'Unione europea 2014-2020, presentate lo scorso 29 giugno, sono oggetto di specifico esame presso le Commissioni bilancio e politiche Ue della Camera che hanno già concordato un articolato ciclo di attività conoscitive.

È pertanto solo in esito a tale esame che potranno essere definiti indirizzi puntuali per la definizione della posizione negoziale italiana. Ciò anche in considerazione del fatto che le proposte in questione prefigurano un riassetto delle varie politiche di spesa che sarà stabilito più in dettaglio con apposite proposte legislative la cui presentazione è prevista per il prossimo autunno.

Si possono tuttavia in questa sede formulare alcune indicazioni di carattere generale e di metodo, tenuto conto del fatto che la predisposizione del quadro finanziario e del sistema di risorse proprie dell'Unione europea costituiscono un passaggio di grande importanza e delicatezza per il futuro dell'Unione europea e per la partecipazione italiana.

In primo luogo, dal volume e dalla distribuzione delle risorse del bilancio europeo dipende la effettiva capacità dell'Unione di esercitare le sue competenze e la definizione dei settori prioritari di intervento.

In secondo luogo, le scelte che saranno operate in merito alla allocazione degli stanziamenti incideranno sull'assetto di rapporti ed interessi tra gli Stati membri. Il quadro finanziario pluriennale rifletterà, in altri termini, gli equilibri di forza tra i diversi Stati membri e gruppi di Stati membri, concorrendo a definire la fisionomia futura dell'Unione.

In terzo luogo, il prossimo quadro finanziario inciderà significativamente sul nostro Paese, sia con riferimento al saldo netto complessivo dei rapporti finanziari con l'Unione europea sia in merito alle stesse scelte di politica economica, con particolare riferimento alle misure per lo sviluppo, per la ricerca e per le infrastrutture.

La Commissione europea prospetta nelle sue proposte un quadro finanziario ispirato ad un approccio pragmatico che, pur non mancando di alcuni spunti innovativi, rinuncia ad interventi radicali in grado di incidere sugli interessi consolidati dei maggiori Stati membri.

Proposte più coraggiose e innovative vengono invece prospettate per le risorse proprie. Per quanto riguarda il volume delle risorse, la Commissione europea propone una dotazione massima complessiva di 1.025 miliardi di euro in termini di impegno (pari al 1,05 per cento del RNL complessivo dell'Unione europea) e di 972 miliardi di euro in termini di pagamento (pari al 1 per cento del RNL), con un aumento del 5 per cento rispetto alle prospettive finanziarie 2007-2013. Tale modesto incremento – che corrisponde alle richieste formulate dal Parlamento europeo nella risoluzione approvata l'8 giugno 2011 – ha già suscitato le reazioni negative di diversi Stati membri, tra cui Germania, Danimarca, Paesi bassi, Svezia e Finlandia, che invocando l'austerità nei bilanci nazionali, chiedevano addirittura una contrazione del bilancio europeo. L'Italia, nel documento di posizione presentato nello scorso maggio in vista dell'avvio del negoziato non ha preso esplicitamente posizione al riguardo, pur considerando priorità assoluta il miglioramento del nostro saldo netto negativo, che ammonterebbe in media a circa 5 miliardi l'anno per il periodo 2007-2013.

Sarebbe agevole cedere alla tentazione di migliorare il nostro saldo netto negativo, aderendo, in base ad un mero calcolo ragionieristico alla richiesta di riduzione del volume complessivo del bilancio europeo. Si tratterebbe tuttavia di una scelta semplicistica che ignora ben più complesse

considerazioni di carattere politico ed economico. L'Italia si è sempre distinta, anche in occasione dei passati negoziati sulle prospettive finanziarie, in una posizione favorevole all'incremento del volume del bilancio dell'Unione. In più occasioni anche la Camera si è pronunciata, generalmente all'unanimità, a sostegno di questa impostazione, di cui si è fatta portatrice anche nell'ambito di riunioni interparlamentari sul tema.

A favore dell'aumento del volume del bilancio europeo si pongono almeno tre argomenti.

In primo luogo, gli stanziamenti del bilancio Unione europea producono un « effetto leva » per gli investimenti nazionali e soprattutto privati. Ridurre gli stanziamenti europei in alcuni settori – si riferisce alla coesione, alla ricerca o alle infrastrutture, produrrebbe una ben più rilevante contrazione anche delle altre risorse pubbliche o private a disposizione di interventi fondamentali per la crescita e lo sviluppo.

In secondo luogo, la spesa pubblica dell'Unione europea è necessaria per perseguire, in coerenza con il principio di sussidiarietà, obiettivi ad alto valore aggiunto europeo, che non si possono ottenere a livello nazionale: è il caso di molte delle nuove priorità strategiche, concernenti la competitività, l'innovazione, la conoscenza, l'immigrazione, rispetto alle quali l'azione a livello nazionale è chiaramente insufficiente.

In terzo luogo, se si vuole rilanciare il processo di integrazione europea, occorre un intervento finanziario dell'Unione europea sia efficace e riconoscibile per i cittadini.

Sarebbe paradossale se – a fronte dell'inadeguatezza della azione dell'Unione in merito alla crisi, all'immigrazione e altre dinamiche globali denunciata anche in questa relazione – si rispondesse con una riduzione delle risorse.

Non sarà dunque agevole combinare il perseguimento di questi obiettivi con l'esigenza di migliorare il saldo netto del nostro Paese, anch'essa irrinunciabile in

una fase di crisi economica e di risanamento delle finanze pubbliche come quella attuale.

A questo fine sarà a suo avviso cruciale considerare due elementi chiave delle proposte della Commissione.

Il primo è costituito dal ricorso per gran parte dei settori inclusi nel QFP a strumenti finanziari innovativi. Tali strumenti, come i *project bonds*, potrebbero essere in grado di offrire una fonte di finanziamento ulteriore e di creare un effetto moltiplicatore per il bilancio dell'Unione europea, attraendo altri finanziamenti pubblici e privati per progetti strategici. Sarebbe così almeno in parte ridimensionato il problema del volume effettivo delle risorse del bilancio europeo.

Il secondo e più rilevante aspetto concerne alla distribuzione delle risorse tra le varie politiche e in seno a ciascuna di esse.

Sebbene non sia possibile operare stime accurate prima della presentazione delle specifiche proposte legislative settoriali nel prossimo autunno, destano preoccupazione alcune innovazioni preannunciate dalla Commissione in merito alla politica di coesione e alla politica agricola comune, come rilevato anche nei pareri delle Commissioni bilancio ed agricoltura cui si fa rinvio. Sarà pertanto necessario che la Camera segua, in stretto raccordo con il Governo, il negoziato su questi specifici aspetti.

#### *Servizi finanziari.*

La crisi finanziaria ha indotto l'Unione europea a rivedere parzialmente la filosofia che negli ultimi anni ha informato gli interventi normativi sui mercati finanziari, caratterizzata da un forte affidamento ai modelli di autoregolamentazione e da una eccessiva fiducia nella razionalità del mercato e nella capacità dei consumatori di valutare le informazioni formalmente messe loro a disposizione.

In coerenza con questo approccio sono stati predisposti o sono in via di predisposizione importanti misure legislative europee che intervengono sui nodi che

sono alla base della crisi e che rischiano di favorirne la recrudescenza, in particolare per quanto riguarda i fondi di investimento alternativi, l'utilizzo degli strumenti finanziari derivati, delle pratiche di vendita allo scoperto, l'operatività delle agenzie di *rating* del credito.

Il banco decisivo per il corretto funzionamento del mercato unico dei servizi finanziari è costituito tuttavia dal funzionamento del nuovo sistema di vigilanza europeo sui mercati finanziari, la cui complessità e articolazione potrebbe pregiudicare l'efficienza delle funzioni di vigilanza macro e microprudenziale.

Nel parere della Commissione finanze sono formulate alcune importanti indicazioni sia di carattere generale sia in merito a specifiche proposte legislative:

la necessità, in sede di revisione del regolamento (CE) n. 1060/2009 sulle agenzie di *rating* del credito, di a rivedere il ruolo complessivo attribuito dalla normativa ai giudizi espressi dalle agenzie di *rating* e il loro impatto sul funzionamento dei mercati, in particolare eliminandone o circoscrivendone significativamente l'uso a fini regolamentari;

l'introduzione di meccanismi di responsabilità in capo alle agenzie di *rating*, nel caso in cui i giudizi emessi da queste ultime risultino gravemente viziati e la soluzione del problema dei conflitti di interesse esistenti in capo alle agenzie di *rating*, nonché a rivedere i meccanismi di remunerazione del servizio di *rating*;

l'istituzione di un'Agenzia di *rating* creditizio pubblica e indipendente e la definizione di un indice europeo di *rating* (EURIX), al fine di controbilanciare il potere delle tre maggiori agenzie di *rating*;

l'esigenza di migliorare la disciplina sulla gestione delle crisi finanziarie, rafforzando i relativi sistemi di monitoraggio, nonché di introdurre nuove misure normative che coinvolgano i principali protagonisti del mercato a livello globale, anche nel quadro del G20;

l'esigenza, in relazione alle recenti proposte di revisione della direttiva 2006/

48/CE, in materia di requisiti patrimoniali degli enti creditizi, alla luce delle novità introdotte dall'Accordo Basilea 3, di evitare che tali modifiche possano introdurre elementi di svantaggio competitivo in danno del sistema creditizio nazionale, tali da ridurre la capacità delle banche italiane di garantire un'adeguata erogazione di credito al tessuto economico, in particolare nei confronti delle piccole e medie imprese e delle famiglie.

*Il rilancio del mercato interno e le misure per le PMI.*

La relazione programmatica del Governo e gli strumenti di programmazione delle Istituzioni dell'Unione europea confermano il crescente rilievo attribuito alle piccole e medie imprese nelle politiche dell'Unione europea, come rilevato anche nell'audizione di Rete imprese.

Anche le proposte della Commissione relative al prossimo QFP dell'Unione europea prospettano l'attribuzione di stanziamenti crescenti, benché non ancora significativi in valori assoluti, a programmi o azioni riservati alle PMI.

L'affermazione delle esigenze delle PMI a livello europeo è cruciale per l'economia italiana, considerato che in esse è impiegato l'81 per cento della forza lavoro e che queste rappresentano il 71 per cento del valore aggiunto nazionale.

Nella relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per il 2011 il Governo annette particolare importanza ai lavori di revisione dello *Small Business Act*, evidenziando in particolare la necessità dell'introduzione della definizione di micro, piccola e media impresa e di una maggiore attenzione al concetto di passaggio generazionale, al fine di individuare in maniera più efficace le imprese potenzialmente innovative.

La Camera si è più volte espressa sulle iniziative dell'Unione in materia, da ultimo nel documento finale approvato dalla X Commissione sulla comunicazione della Commissione relativa al Riesame dello « *Small Business Act* » per l'Europa

(COM(2011)78); in questa sede appare pertanto opportuno limitarsi a ribadire alcuni punti fondamentali.

Il primo attiene alla necessità di un approccio diversificato fra micro, piccole e medie imprese, richiesto non soltanto dal Governo ma anche nella risoluzione approvata dal Parlamento europeo lo scorso 12 maggio, dal momento che, quanto minori sono le dimensioni dell'impresa tanto più elevato è l'onere amministrativo che grava su di essa;

Il secondo concerne alla effettiva e sistematica applicazione del « test PMI », nelle valutazioni di impatto prevedendo per ogni proposta della Commissione la valutazione d'impatto degli oneri che gravano sulle imprese, in particolare le MPMI, prevedendo la riduzione corrispondente di altri oneri, l'applicazione del principio di proporzionalità e di specificità e tempi di adeguamento posticipati nel tempo.

La XIV Commissione della Camera potrebbe svolgere, sia nel controllo di sussidiarietà sia nell'esercizio delle funzioni consultive ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, una verifica sistematica dell'adeguatezza del test, anche al fine della predisposizione da parte del Governo delle relazioni tecniche sui progetti di atti dell'Unione.

Un terzo punto attiene alla opportunità, rilevata dalla stessa Commissione europea, di eliminare delle norme aggiuntive introdotte in fase di recepimento delle direttive europee, che creano oneri non necessari per le PMI. Anche in questo caso la XIV Commissione, soprattutto nell'espressione dei pareri su schemi di atti del Governo che recepiscono direttive dell'Unione europea, potrà concorrere ad una valutazione accurata dell'eventuale utilità delle misure nazionali di attuazione.

Un ultimo aspetto attiene all'esigenza di promuovere l'accesso delle PMI agli appalti pubblici, non limitandosi ad offrire incentivi alle amministrazioni aggiudicatrici affinché gli appalti tengano conto delle esigenze delle PMI, ma prevedendo, attraverso opportune modifiche alle diret-

tive vigenti in materia, che alcune tipologie di appalti siano espressamente riservate alle PMI.

### *Politica fiscale.*

L'armonizzazione fiscale costituisce uno dei nodi per combinare il rilancio della competitività dell'economia europea con il risanamento delle finanze pubbliche e il ristabilimento di condizioni di equità dei sistemi fiscali nazionali.

È infatti evidente che solo un riavvicinamento dei sistemi di tassazione delle imprese e delle rendite finanziarie può eliminare la concorrenza fiscale dannosa all'interno dell'Unione, evitando la concentrazione del carico fiscale sui fattori meno mobili della produzione.

La Commissione europea e le altre Istituzioni hanno per molti anni mantenuto un atteggiamento eccessivamente prudente al riguardo, a fronte della opposizione pregiudiziale di diversi Stati membri ad interventi incisivi in materia di fiscalità diretta.

Esemplare in questa prospettiva è stata la mancata traduzione delle raccomandazioni del Rapporto Monti in merito alla armonizzazione fiscale in iniziative ambiziose e di ampio respiro nell'ambito dell'Atto per il mercato unico.

Il Patto *europlus*, approvato dai Capi di Stato e di governo dell'area euro l'11 marzo 2011 ed avallato dal Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, ha avuto il merito di sollevare sebbene in termini cauti e molto circoscritti la questione, quanto meno con riferimento agli stati membri dell'area euro.

Al tempo stesso, l'*iter* della proposta di direttiva sulla base consolidata dell'imposta sulle società – su cui nove camere nazionali hanno adottato un parere motivato – conferma l'esistenza di fortissime resistenze, soprattutto da parte dei Paesi che mantengono un livello di tassazione sulle imprese molto basso, persino a fronte di disavanzi elevati.

Un banco di prova decisivo per il processo di armonizzazione fiscale sarà

pertanto costituito, almeno per il momento, dal completamento dell'opera già avviata nel settore delle imposte indirette, con particolare riferimento alla revisione della disciplina IVA, prospettata dal recente Libro verde della Commissione.

La relazione del Governo e i programmi della Commissione e del Trio di Presidenze riconoscono la rilevanza del Libro verde e la necessità di dare seguito alle indicazioni emerse dalla consultazione su di esso svolta.

Il Libro verde è oggetto di esame ex articolo 127 da parte della Commissione finanze e della Commissione politiche Unione europea. In attesa della definizione di specifici indirizzi, la Commissione finanze, nel parere espresso sui programmi in esame, sottolinea alcuni principi per la riforma dell'imposta, che ribadiscono la posizione consolidata della Camera in materia:

la fissazione di regole più stringenti ed omogenee, sia in merito alla determinazione della base imponibile sia con riguardo alle aliquote, eliminando le deroghe ed esenzioni per specifiche categorie di beni o servizi riconosciute in capo a singoli Stati membri;

la razionalizzazione ed aggiornamento del sistema delle aliquote minime dell'imposta, che tenga conto degli obiettivi di crescita, competitività ed occupazione previsti dalla strategia Europa 2020, resi urgenti dall'esigenza di rilanciare l'economia europea dopo la crisi.

Il parere della Commissione finanze attribuisce inoltre grande rilevanza ad ulteriori interventi in materia fiscale prospettati nel programma della Commissione, in particolare ai fini della riduzione del carico fiscale sulle piccole e medie imprese e della semplificazione dei relativi oneri di dichiarazione e riscossione nonché del rafforzamento del quadro normativo per la prevenzione e la lotta contro l'evasione e le frodi tributarie;

*Politica estera e relazioni esterne.*

La costruzione di una politica estera e di sicurezza comune e in modo più ampio, di una più efficace azione esterna dell'Unione europea costituisce una delle tappe più importante e impegnativa del processo di consolidamento dell'integrazione europea, ed è una sfida ineludibile per l'Europa, se non intende vedersi relegata ad un ruolo marginale nelle vicende internazionali.

L'analisi degli strumenti programmatici della Commissione e del Consiglio e gran parte delle audizioni svolte hanno confermato invece il grave ritardo nella creazione di una politica estera e di difesa comune, nonostante le innovazioni istituzionali introdotte dal Trattato.

In un recente intervento anche il Presidente della Repubblica ha espresso preoccupazione per « lo stato insoddisfacente dell'Unione Europea come soggetto di politica internazionale », denunciando che a fronte di « eventi dirompenti carichi di possibilità di incognite nel Mediterraneo, nell'Africa e nel Medio Oriente » l'Unione Europea non è riuscita ad esprimere una posizione comune.

Il Presidente Napolitano ha aggiunto che « se non c'è preparazione, se non c'è elaborazione costante, se non c'è analisi comune delle situazioni è difficile che di fronte a delle crisi che scoppiano improvvisamente l'Unione europea si trovi pronta con delle risposte realmente condivise ».

Il frutto più clamoroso della debolezza del ruolo internazionale dell'Unione è pressoché totale mancanza d'iniziativa che le Istituzioni dell'Unione hanno dimostrato verso la sponda Sud del Mediterraneo, il cui rilancio sarebbe invece reso non rinviabile anche alla luce del fallimento dell'Unione per il Mediterraneo ed il conseguente stallo del Partenariato di Barcellona.

Sono già state richiamate in precedenza le principali ragioni di questa situazione: l'inadeguatezza dell'Alto Rappresentante e la resistenza di diversi Stati membri a sviluppare una politica estera comune.

Le Presidenze ungherese e, in misura minore, polacca hanno concentrata, come

era del resto prevedibile, l'azione dell'Unione sul partenariato orientale e persino sulla dimensione nordica.

La Commissione europea sembra invece manifestare un rinnovato interesse per il Mediterraneo con due recenti comunicazioni relative al partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa (COM(2011)200) ed alla nuova risposta ad un vicinato in mutamento (COM(2011)303), che sono oggetto di specifico esame parlamentare, in esito al quale potranno essere definiti indirizzi puntuali.

Anche l'esame delle proposte della Commissione sul nuovo quadro finanziario costituiranno l'occasione per riconsiderare gli stanziamenti per il partenariato euro-mediterraneo nell'ambito dello strumento dell'Unione europea per la politica di vicinato.

Un altro importante profilo, efficacemente richiamato nel parere della Commissione Affari esteri concerne lo sviluppo della politica di difesa comune: l'evoluzione della situazione internazionale, con particolare riferimento alla vicenda libica, rende non rinviabile una maggiore responsabilizzazione dell'Unione europea nella gestione della sicurezza internazionale, sviluppando finalmente la difesa comune, come previsto dal Trattato di Lisbona, e affrontando con decisione la soluzione dei nodi ancora irrisolti che ancora bloccano la piena sinergia con la NATO.

La Commissione Affari esteri richiama altresì l'attenzione sul rafforzamento del partenariato strategico con la Federazione russa, obiettivo prioritario per le prossime presidenze dell'Unione europea, affinché le relazioni euro-russe possano collocarsi su un piano di crescente integrazione, in una visione coordinata ed unitaria di tutte le dimensioni in cui si articolano.

*Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.*

L'esame svolto dalla XIV Commissione non si è specificamente concentrato sulle questioni relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che hanno costituito oggetto di numerose e specifiche pronunce

da parte delle commissioni competenti, in esito all'esame delle principali iniziative delle Istituzioni dell'Unione europea in materia.

I profili relativi all'immigrazione sono stati considerati in relazione alla politica di vicinato.

La Commissione affari costituzionali – nel parere reso sui programmi in esame – ha tuttavia ribadito alcuni orientamenti generali che potrebbero essere riportati anche nella risoluzione che sarà approvata in aula:

l'esigenza, ai fini del rafforzamento della sicurezza interna dell'Unione europea, di sostenere forme di cooperazione con i paesi terzi maggiormente a rischio rispetto alla propaganda terroristica e con i paesi terzi nei quali è maggiormente presente la criminalità organizzata;

la partecipazione diretta dell'Unione europea al controllo delle frontiere su

richiesta dello Stato membro, anche attraverso il rafforzamento di Frontex, e la fissazione di sanzioni nei confronti degli Stati che non controllano le frontiere;

la partecipazione, anche sotto il profilo finanziario, dell'Unione europea alle operazioni di rimpatrio degli stranieri entrati illegalmente sul territorio di uno Stato membro;

la previsione di sanzioni in caso di inosservanza, da parte di uno Stato membro, dei doveri di solidarietà e cooperazione in materia di lotta all'immigrazione e controllo delle frontiere, nonché prevedere l'adozione di programmi di assistenza tecnica tra l'Unione europea e gli Stati membri;

l'istituzione di un meccanismo di reinsediamento dei rifugiati tra gli Stati membri avente carattere obbligatorio, e non volontario, e si pongano i relativi costi a carico dell'Unione europea.