

## XIV COMMISSIONE PERMANENTE

### (Politiche dell'Unione europea)

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

##### SEDE CONSULTIVA:

DL 99/2015: Disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare all'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale denominata EUNAVFOR MED. C. 3249 Governo, approvato dal Senato. (Parere alle Commissioni III e IV) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	198
Legge annuale per il mercato e la concorrenza. C. 3012 Governo e abb. (Parere alle Commissioni VI e X) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni e condizione</i> ) .....	199
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	206

##### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/39/UE che modifica le direttive 2000/60/CE e 2008/105/CE per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque. Atto n. 190 ( <i>Esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e rinvio</i> ) .....	199
---	-----

##### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:

Sulla riunione dei Presidenti COSAC svolta a Lussemburgo il 12 e 13 luglio 2015 .....	201
ALLEGATO 2 ( <i>Relazione del Vice Presidente della XIV Commissione, onorevole Paolo Tancredi</i> ) .	210

##### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Programma di lavoro della Commissione per il 2015 – Un nuovo inizio (COM(2014)910 final). Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2015. Doc. LXXXVII-bis, n. 3.	
Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea (1° luglio 2014-31 dicembre 2015) (10948/1/14) ( <i>Seguito dell'esame congiunto, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e conclusione – Approvazione di una relazione per l'Assemblea</i> ) .....	204
ALLEGATO 3 ( <i>Relazione per l'Assemblea approvata dalla Commissione</i> ) .....	213
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	205

##### SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 29 luglio 2015. — Presidenza del presidente Michele BORDO.

**La seduta comincia alle 14.05.**

**DL 99/2015: Disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare all'operazione militare**

**dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale denominata EUNAVFOR MED.**

**C. 3249 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alle Commissioni III e IV).

(*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 28 luglio 2015.

Michele BORDO, *presidente*, ricorda che nella seduta svoltasi ieri il relatore, onorevole Tancredi, ha illustrato i contenuti del provvedimento, e preannunciato una proposta di parere favorevole.

Paolo TANCREDI (AP), *relatore*, conferma la proposta di parere favorevole preannunciata nella seduta di ieri.

Florian KRONBICHLER (SEL) dichiara la contrarietà del suo gruppo – che ha infatti presentato una questione pregiudiziale per motivi di costituzionalità in Assemblea – al provvedimento in esame, anche in considerazione del carattere militare degli interventi prospettati.

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

**Legge annuale per il mercato e la concorrenza.**

**C. 3012 Governo e abb.**

(Parere alle Commissioni VI e X).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni e condizione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 16 giugno 2015.

Marina BERLINGHIERI (PD), *relatrice*, formula una proposta di parere favorevole con osservazioni e condizioni (*vedi allegato 1*), che ha già provveduto a trasmettere a tutti i componenti della Commissione lo scorso 22 luglio.

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

**La seduta termina alle 14.15.**

**ATTI DEL GOVERNO**

*Mercoledì 29 luglio 2015. – Presidenza del presidente Michele BORDO.*

**La seduta comincia alle 14.15.**

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/39/UE che modifica le direttive 2000/60/CE e 2008/105/CE per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque.**

**Atto n. 190.**

*(Esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto.

Michele BORDO, *presidente*, intervenendo in sostituzione del relatore, onorevole Manfredi, illustra i contenuti del provvedimento, ricordando innanzitutto che lo schema di decreto legislativo in esame è stato adottato ai sensi dell'articolo 1 della legge di delegazione europea 2013 – *secondo semestre*, che nell'Allegato B prevede il recepimento della direttiva 2013/39/UE, relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque.

La direttiva 2013/39/UE – che modifica le direttive 2000/60/UE (direttiva quadro sulle acque) e 2008/105/UE – è volta ad ampliare l'elenco delle cosiddette sostanze prioritarie, vale a dire delle sostanze chimiche che presentano un rischio significativo per o attraverso l'ambiente acquatico e per le quali l'Unione europea stabilisce priorità di intervento ai fini del loro monitoraggio nelle acque superficiali.

A tal fine la direttiva riscrive l'allegato X della direttiva 2000/60/UE, che contiene l'elenco delle sostanze prioritarie, introducendo nuove sostanze, alcune delle quali ritenute pericolose.

Un'altra importante novità apportata dalla direttiva 2013/39/UE risiede nell'in-

roduzione di nuovi standard di qualità ambientale (SQA) a livello europeo, per i corpi idrici superficiali, per tutte le sostanze prioritarie elencate (nuovo articolo 3 della direttiva 2008/105/UE).

Ulteriori novità riguardano l'obbligo, per la Commissione, di stabilire (entro il 14 settembre 2014) un elenco di controllo di sostanze per le quali gli Stati membri dovranno raccogliere dati di monitoraggio, allo scopo di facilitare i futuri esercizi di definizione delle priorità d'intervento, nonché di definire (ove possibile entro il 13 settembre 2015) un approccio strategico riguardante l'inquinamento delle acque provocato dalle sostanze farmaceutiche (nuovi articoli 8-ter e 8-quater della direttiva 2008/105/UE).

Il termine di recepimento della direttiva (entrata in vigore il 13 settembre 2013) negli ordinamenti nazionali è fissato al 14 settembre 2015.

Rinvia quindi – per l'illustrazione dettagliata dello Schema di decreto – alla documentazione predisposta dagli uffici, limitandosi qui a ripercorrerne sinteticamente il contenuto.

L'articolo 1 è volto ad introdurre nella parte terza, sezione II, relativa alla tutela delle acque all'inquinamento, del decreto legislativo 152/2006 (cd. Codice dell'ambiente) le modifiche recate dalla citata direttiva 2013/39 alle direttive 2000/60/UE e 2008/105/UE.

In particolare, viene modificata la definizione di «buono stato chimico delle acque superficiali», ossia lo stato chimico richiesto per conseguire gli obiettivi ambientali per le acque superficiali. Rispetto alla definizione vigente sono modificati i riferimenti richiamati per le modalità secondo le quali vengono conseguiti gli obiettivi ambientali e le tabelle in cui sono contenute le sostanze dell'elenco di priorità.

Viene inoltre aggiornata la tempistica per il raggiungimento degli obiettivi di qualità per i corpi idrici superficiali. A tal fine, entro il 22 dicembre 2018, le regioni e le province autonome, in collaborazione con le Autorità di Bacino, elaborano un programma di monitoraggio supplemen-

tare ed un programma preliminare di misure relative a specifiche sostanze, che trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al Sistema informativo nazionale per la tutela delle acque italiane (SINTAI), per il successivo inoltro alla Commissione europea. Le stesse regioni e province autonome elaborano, entro il 22 dicembre 2021, un programma di misure definitivo attuato e reso pienamente operativo quanto prima dopo tale data e, comunque, entro e non oltre il 22 dicembre 2024. Il monitoraggio delle sostanze avviene con cadenza triennale. Sono inoltre introdotti criteri per la selezione dei siti in cui viene effettuata l'analisi della tendenza, nonché l'obbligo a carico delle regioni e delle province autonome, attraverso il sistema SINTAI, di rendere disponibile, entro il 31 dicembre 2015, l'elenco di detti siti. Infine è previsto il conseguimento degli obiettivi di riduzione e di eliminazione delle sostanze prioritarie e pericolose prioritarie entro venti anni dall'inserimento delle stesse sostanze nell'elenco delle sostanze prioritarie da parte del Parlamento europeo e del Consiglio; inoltre si stabilisce che l'obiettivo è eliminare l'inquinamento delle acque causato da scarichi, rilasci da fonte diffusa e perdite, entro il 2021.

Ulteriori disposizioni riguardano la disciplina dei calcoli medi relativamente ai criteri per la valutazione dello stato chimico globale di un corpo idrico, e regolano lo svolgimento, da parte delle regioni e delle province autonome, delle funzioni di monitoraggio delle sostanze presenti nell'elenco di controllo predisposto dalla Commissione europea, da ultimo definito con la Decisione 2015/495. La norma stabilisce che il monitoraggio sia effettuato una volta l'anno, per un periodo di almeno dodici mesi, a partire dal 24 settembre 2015 e, per ciascuna sostanza presente in elenchi successivi, entro sei mesi dall'inclusione di tali sostanze nell'elenco di controllo.

Sono attribuite all'ISPRA funzioni di coordinamento di dette attività, in quanto seleziona venti stazioni di monitoraggio rappresentative, su proposta delle regioni

e delle province autonome, e definisce la frequenza e la tempistica del monitoraggio per ciascuna sostanza, tenendo conto degli usi e dell'eventuale frequenza di ritrovamento della stessa.

L'articolo 1 provvede quindi, con numerose disposizioni di carattere tecnico, a modificare o sostituire le tabelle allegate al D.Lgs. 152/2006.

L'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria al fine di precisare che dall'attuazione del decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni e gli enti interessati provvedono agli adempimenti previsti dal medesimo decreto con le risorse umani, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Avverte infine che sullo Schema di decreto non è ancora pervenuto il parere della Conferenza unificata, e che la Commissione deve attendere tale documentazione per esprimere il parere.

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

**La seduta termina alle 14.25.**

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

*Mercoledì 29 luglio 2015. — Presidenza del presidente Michele BORDO.*

**La seduta comincia alle 14.25.**

**Sulla riunione dei Presidenti COSAC svolta a Lussemburgo il 12 e 13 luglio 2015.**

Paolo TANCREDI, ricorda che il 12 e 13 luglio scorsi si è recato a Lussemburgo, per partecipare alla riunione dei Presidenti COSAC. In esito allo svolgimento della missione, cui ha preso parte, presenta una relazione sui temi oggetto della predetta riunione (*vedi allegato 2*).

La Commissione prende atto.

Michele BORDO, *presidente*, ad integrazione di quanto riferito dal Vice Presidente Tancredi, segnala ai colleghi che è pervenuta da parte del Presidente della Commissione Affari europei della *House of Lords*, Lord Boswell, una lettera, indirizzata ai Presidenti delle Commissioni omologhe dei Parlamenti nazionali dell'UE, con la quale si chiede di sottoscrivere una richiesta di intervento alla Commissione europea sullo spreco alimentare. I punti fondamentali della richiesta sono i seguenti:

la Commissione dovrebbe definire linee guida per la donazione del cibo rimasto invenduto;

andrebbe istituito un meccanismo di coordinamento europeo per lo scambio di buone pratiche tra Stati membri relativamente alla prevenzione, riduzione e gestione degli sprechi alimentari e il monitoraggio della Commissione europea sulla catena alimentare transnazionale;

andrebbe adottata una raccomandazione della Commissione europea sulla definizione dello spreco alimentare e la creazione di un gruppo di lavoro interno alla Commissione per la valutazione del tema dello spreco alimentare nella definizione delle politiche europee.

Per valutare l'eventuale adesione all'iniziativa della *House of Lord*, occorre considerare, prima ancora del merito e della natura delle misure prospettate, che essa costituisce il tentativo di dare una prima attivazione della procedura della c.d. *green card*.

Questa procedura, proposta dallo stesso Lord Boswell con il sostegno iniziale di 13 Parlamenti/Camere nazionali, è volta a consentire, a Trattati vigenti, ad un gruppo (una minoranza qualificata) di parlamenti nazionali di chiedere alla Commissione europea di presentare un progetto normativo o altro documento di indirizzo o strategia), anche al fine di modificare o abrogare normativa europea vigente (atti legislativi, delegati o esecutivi).

In occasione della riunione dei Presidenti COSAC dello scorso febbraio a Riga, Lord Boswell ha presentato un documento di lavoro che propone alcune possibili soluzioni procedurali. Il documento, che sarà discusso nel corso della COSAC di Riga, prevede di articolare la procedura nelle seguenti fasi:

una proposta dettagliata di iniziativa da sottoporre alla Commissione sarebbe predisposta da un Parlamento/Camera capofila, eventualmente dopo aver consultato altre assemblee (anche mediante riunioni informali a livello politico, i c.d. *cluster of interests* »);

il Parlamento capofila la trasmetterebbe a tutte le altre assemblee invitandole a sottoscrivere, secondo le rispettive procedure, l'iniziativa. Ogni assemblea interessata potrebbe proporre modifiche che spetterebbe al capofila recepire in tutto o in parte;

l'iniziativa assumerebbe la qualifica e gli effetti di una *green card* soltanto se sottoscritta entro un certo termine (la *House of Lords* propone sei mesi) da una soglia minima di parlamenti nazionali. A tale ultimo riguardo, la *House of Lords* propone, sulla falsariga del controllo di sussidiarietà, di attribuire ad ogni Parlamento nazionale due voti (uno per Camera nei sistemi bicamerali); la *green card* sarebbe approvata se sostenuta da almeno un quarto dei voti complessivi (attualmente 14 su 56);

il Parlamento proponente, raggiunta la soglia minima, trasmetterebbe alla scadenza del termine l'iniziativa alla Commissione, nell'ambito del dialogo politico, anche a nome di tutti gli altri parlamenti nazionali aderenti;

la Commissione europea dovrebbe impegnarsi politicamente a rispondere, entro un termine di 8-12 settimane, motivando le ragioni per cui intende dare o meno seguito all'iniziativa.

L'iniziativa è stata, sia pure con diverse sfumature, sostenuta da gran parte dei

parlamenti nazionali nel corso della COSAC di Riga del 1°-2 giugno 2015, come riferito dal Vicepresidente Tancredi, che è stato relatore sul tema nel corso della riunione, e della riunione dei Presidenti COSAC lo scorso lunedì 13 luglio a Lussemburgo.

Soltanto la Camera dei deputati, e i Parlamenti finlandese, bulgaro e portoghese hanno espresso forti riserve sulla compatibilità della *green card* con l'assetto istituzionale vigente; il Bundestag tedesco e il Parlamento svedese, pur ritenendo attuabile l'iniziativa, hanno ribadito che il ruolo primario dei Parlamenti nazionali è quello di indirizzare e controllare l'azione dei rispettivi governi.

Come ha detto l'onorevole Tancredi, nella riunione di Lussemburgo è stata decisa la costituzione di un apposito gruppo di lavoro COSAC, con la partecipazione di un rappresentante per ciascuna Camera, che elaborerà proposte sulla eventuale introduzione della *green card*.

La *green card* presenta profili di particolare criticità e delicatezza, in quanto, riconoscendo una nuova prerogativa non codificata ai parlamenti nazionali, potrebbe incidere sull'equilibrio istituzionale definito dai Trattati vigenti. Rinvia alle ampie ed approfondite argomentazioni svolte sul punto dal Presidente Tancredi in occasione delle comunicazioni sulla COSAC di Riga.

In questa sede, ritiene tuttavia opportuno sottolineare i due principali aspetti di problematicità.

Il primo risiede nel fatto che la *green card* riconoscerebbe, sia pure sul piano politico e non strettamente giuridico, ad una minoranza di parlamenti nazionali un diritto di iniziativa analogo a quello che il Trattato sul funzionamento dell'UE, all'articolo 225, riconosce al Parlamento europeo. Si altererebbe pertanto l'equilibrio nei rapporti tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali stabilito dai Trattati, che affidano – ai sensi dell'articolo 10, par. 2 del TUE – al Parlamento europeo il compito primario di indirizzare e controllare (sebbene con forti limiti) la Commissione e ai parlamenti nazionali quello

di indirizzare controllare l'azione dei rispettivi governi in seno al Consiglio e al Consiglio europeo.

Il secondo consiste nel rischio di creare un ulteriore fattore di complessità del processo decisionale europeo, imponendo alla Commissione europea di valutare iniziative provenienti da gruppi ristretti di parlamenti nazionali.

Il terzo risiede nel fatto che una decisione in merito all'eventuale avvio della *green card* dovrebbe essere assunta dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti e non certo dalla COSAC: quest'ultima, rappresentando le sole commissioni per gli affari europei, non può infatti impegnare nel loro complesso le Assemblee a nuove forme di cooperazione tra di esse e con le Istituzioni dell'UE.

A queste due prime obiezioni, i parlamenti proponenti replicano che la *green card* costituirebbe invece una forma di dialogo politico, sia pure collettivo, di un gruppo di parlamenti nazionali con la Commissione europea e, pertanto, sarebbe pienamente compatibile con i Trattati e le prassi vigenti.

In realtà, la previsione di termini e soglie rigide, proposta dalla *House of Lords*, sembra snaturare il dialogo politico, che è strumento informale e privo di procedimentalizzazione rigida.

Non a caso, la Commissione europea ha manifestato una forte cautela verso l'iniziativa. In particolare, il Vicepresidente della Commissione responsabile (tra le altre cose) per le relazioni con i Parlamenti nazionali, Frans Timmermans, in occasione della riunione dei Presidenti COSAC di Lussemburgo, pur riconoscendo l'impegno della Commissione a rafforzare il dialogo politico, ha sottolineato l'esigenza di evitare la formalizzazione di nuove procedure che richiederebbero complesse valutazioni di natura giuridica e probabilmente modifiche dei Trattati. A suo avviso, sarebbe preferibile utilizzare pragmaticamente gli strumenti esistenti.

All'iniziativa sullo spreco alimentare proposta da Lord Boswell hanno sinora aderito 12 Camere di 11 Parlamenti nazionali, tra cui il Senato italiano e le due

Camere francesi; invece, 7 Camere, tra cui le due tedesche, hanno espressamente comunicato di non aderire.

In considerazione delle delicate implicazioni istituzionali della *green card*, ritiene che sia allo stato inopportuno aderire all'iniziativa pilota relativa allo spreco alimentare, indipendentemente dal merito delle misure proposte dalla *House of Lords*.

Si tratta, peraltro, di misure di natura non legislativa che rivelano chiaramente un approccio non favorevole all'intervento legislativo europeo, volto a limitare l'azione dell'UE ad un mero ruolo di impulso e di indirizzo. Ciò costituisce indice della volontà di alcune assemblee di non utilizzare la *green card* quale strumento per concorrere alla formazione delle iniziative politiche e legislative dell'UE. Ma., al contrario, quale strumento per chiedere una limitazione dell'azione europea o addirittura l'abrogazione di norme vigenti non ritenute coerenti con l'interesse nazionale di alcuni Paesi.

Marina BERLINGHIERI (PD) condivide le considerazioni del Presidente Bordo, ritenendo che iniziative quale quella della *green card* siano da biasimare: non contribuiscono affatto al rafforzamento della legittimità democratica delle Istituzioni europee, ma al contrario favoriscono accordi intergovernativi, volti a indirizzare le decisioni europee sulla base di interessi particolari di minoranze di paesi, che non rispondono in alcun modo ai bisogni e agli interessi dell'UE.

Paolo TANCREDI (AP) si associa alle valutazioni del presidente Bordo e della collega Berlinghieri. Ritiene che l'iniziativa assunta dal Parlamento britannico sia strumentale: non a caso l'argomento scelto – quello degli sprechi alimentari – è un tema di particolare *appeal* e attualità, essendo anche stato oggetto di un intervento di Papa Francesco. Si tratta cioè di un cavallo di Troia per introdurre una procedura che si sovrappone al processo legislativo, già complesso, presso il Parlamento europeo, con finalità che appaiono

volte alla tutela di interessi localistici e minoritari.

La Camera dei deputati si è trovata in minoranza nell'opposizione a questa proposta, ma in compagnia di parlamenti importanti, oltre che della Commissione europea, ed in particolare del Vicepresidente Timmermans.

Giudica ambigua la posizione assunta dalla *House of Lords*: dichiara che tale iniziativa intende collocarsi nell'ambito del dialogo politico, ma nello stesso tempo propone una procedura che si sovrappone a quelle esistenti. Ritiene personalmente che per contribuire alla costituzione di una Europa federale non si debba incentivare un sistema di accordi intergovernativi, ma occorre invece rafforzare le istituzioni esistenti, dando loro legittimità democratica.

Emanuele PRATAVIERA (Misto) osserva che, per i prossimi due anni, sino a che non si saranno svolte le elezioni politiche in Francia e Germania, vi sarà in Europa una situazione di stallo, senza significative evoluzioni. Occorrerà poi capire che prezzo questo immobilismo avrà per tutti gli altri paesi europei.

Michele BORDO, *presidente*, dichiara conclusa la discussione sul punto all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 14.55.**

#### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

*Martedì 28 luglio 2015. — Presidenza del presidente Michele BORDO.*

**La seduta comincia alle 14.55.**

**Programma di lavoro della Commissione per il 2015**  
— Un nuovo inizio.  
(COM(2014)910 final).

**Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2015.**  
Doc. LXXXVII-bis, n. 3.

**Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea (1° luglio 2014-31 dicembre 2015).**  
(10948/1/14).

*(Seguito dell'esame congiunto, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e conclusione — Approvazione di una relazione per l'Assemblea).*

La Commissione prosegue l'esame congiunto degli atti in oggetto, rinviato nella seduta del 15 aprile 2015.

Michele BORDO, *presidente*, rammenta che la Commissione prosegue oggi l'esame degli atti in titolo, il cui esame in Assemblea dovrebbe svolgersi alla ripresa dei lavori a settembre, come anticipato dalla Presidente della Camera in occasione della cerimonia del Ventaglio svoltasi lo scorso 22 luglio 2015.

Avverte che sugli atti si sono già espresse le Commissioni II (Giustizia), III (Affari esteri), IV (Difesa), VII (Cultura), VIII (Ambiente), X (Attività produttive), XI (Lavoro), XII (Affari sociali), XIII (Agricoltura) e il Comitato per la legislazione e che è in procinto di rendere il parere anche la Commissione I (Affari costituzionali).

Marina BERLINGHIERI (PD), *relatrice*, illustra i contenuti della relazione per l'Assemblea che intende formulare anche alla luce dei pareri espressi dalle Commissioni competenti in sede consultiva.

Riccardo FRACCARO (M5S) dichiara la posizione contraria del suo gruppo sulla relazione per l'Assemblea preannunciata dalla relatrice. Ricorda che la Relazione programmatica per l'anno 2015 è stata presentata dal Governo solo a marzo 2015 inoltrato, anziché entro il 31 dicembre dell'anno precedente, come stabilito dalla legge. Si è in tal modo del tutto vanificato lo scopo dell'atto, ovvero la possibilità di un confronto tra Parlamento e Governo

circa gli obiettivi, le priorità e gli orientamenti che il Governo intende seguire a livello europeo nell'anno successivo.

Roberto OCCHIUTO (FI-PdL) riterrebbe opportuno svolgere ulteriori approfondimenti sulla Relazione per l'Assemblea che la Commissione è chiamata a votare, e chiede pertanto di rinviare l'esame del punto all'ordine del giorno alla prossima settimana.

Michele BORDO, *presidente*, osserva che, in considerazione della probabile calendarizzazione del provvedimento in Assemblea sin dalla ripresa dei lavori dopo la pausa estiva, si è chiesto alle Commissioni chiamate ad esprimersi in sede consultiva di pronunciarsi entro la giornata odierna, al fine di non rischiare ritardi nella conclusione dell'*iter* del provvedimento da parte della XIV Commissione. Riterrebbe pertanto opportuno, alla luce dell'impegno in tal senso dimostrato dai colleghi delle altre Commissioni, approvare la Relazione nella seduta odierna.

Marina BERLINGHIERI (PD), evidenziato il fatto che la XIV Commissione ha avviato l'esame dei documenti in titolo – assegnati già nel mese di marzo 2015 a tutte le Commissioni – sin dallo scorso aprile, rammenta che la Presidente della Camera Laura Boldrini ha annunciato lo scorso 22 luglio alla cerimonia del Ventaglio la volontà di organizzare una sessione speciale, alla riapertura dei lavori a settembre dopo la pausa estiva, dedicata alla partecipazione italiana al progetto europeo e al ruolo del Paese nell'Unione, a partire dall'esame della Relazione programmatica

e del Programma di lavoro della Commissione UE per il 2015. Ritiene che occorra arrivare pronti a tale appuntamento, del quale gli atti in esame costituiscono un importante punto di partenza. Per tali motivi auspica che la Commissione possa esprimersi già nel corso della settimana corrente.

Michele BORDO, *presidente*, in attesa del parere che la Commissione Affari costituzionali è in procinto di esprimere, propone di svolgere la seduta dell'ufficio di Presidenza, per concludere successivamente l'esame degli atti dell'Unione europea in titolo.

La Commissione concorda.

**La seduta, sospesa alle 15.20, è ripresa alle 15.30.**

Marina BERLINGHIERI (PD), *relatrice*, essendo pervenuto il parere della I Commissione, formula una proposta di relazione per l'Assemblea (*vedi allegato 3*).

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di relazione per l'Assemblea formulata dalla relatrice.

**La seduta termina alle 15.35.**

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.20 alle 15.30.



## ALLEGATO 1

**Legge annuale per il mercato e la concorrenza  
(C. 3012 Governo e abb.).****PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea),

esaminato il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza;

apprezzate le finalità del provvedimento che mira a rimuovere gli ostacoli regolatori all'apertura dei mercati, alla promozione della concorrenza e alla garanzia della tutela dei consumatori, fornendo concreta attuazione ai principi del diritto dell'Unione europea in tema di mercato interno e alle politiche europee della concorrenza;

sottolineata la stretta relazione intercorrente tra crescita economica e politiche per la concorrenza, nonché la diretta incidenza della liberalizzazione delle attività economiche sul livello di concorrenzialità dei mercati che può determinare un incremento significativo della capacità competitiva dell'economia italiana;

ribadita a livello europeo l'urgenza di procedere ad una tempestiva attuazione delle riforme nel nostro Paese, a partire dalle semplificazioni e dalle liberalizzazioni;

evidenziata l'importanza dello strumento della legge annuale sulla concorrenza che – come riconosciuto dalla Commissione europea nel *Documento sugli squilibri macroeconomici* del marzo 2015 con specifico riferimento all'Italia – rappresenta un significativo punto di partenza per l'avvio di un meccanismo di esame periodico e di rimozione degli ostacoli regolamentari all'apertura del mercato e alla concorrenza;

richiamate le recenti *Raccomandazioni sul Programma nazionale di riforma 2015*, approvate dal Consiglio europeo ECOFIN lo scorso 14 luglio, in cui si ribadisce – tra gli obiettivi posti all'Italia per il 2015 e 2016 (Raccomandazione n. 6) – la necessità di intraprendere un'azione decisiva per rimuovere le ulteriori e residue barriere in tutti gli ambiti disciplinati dal diritto della concorrenza; nel documento si segnalano in particolare le barriere esistenti nell'ordinamento nazionale nel settore dei servizi legali e delle farmacie, nonché in altri ambiti, quali i servizi pubblici locali, gli aeroporti, i porti, il settore creditizio e quello sanitario;

richiamati i contenuti specifici del disegno di legge in esame e valutata l'esigenza di approfondire, per quanto concerne i profili di competenza della XIV Commissione, alcune disposizioni relative alla trasparenza e ai risparmi in materia di assicurazione obbligatoria per i veicoli a motore (articolo 3), alla concorrenza nella distribuzione dei carburanti per autotrazione (articolo 22), alla semplificazione del passaggio di proprietà dei beni immobili adibiti ad uso non abitativo (articolo 28), alle modifiche alla disciplina della società a responsabilità limitata semplificata (articolo 29), allo svolgimento di attività professionali in forma associata (articolo 31) e alle misure per incrementare la concorrenza nella distribuzione farmaceutica (articolo 32);

ricordato che l'articolo 3 introduce nel Codice delle Assicurazioni Private un nuovo articolo 132-ter in materia di sconti obbligatori; in particolare, il comma 1,

lettera e) della nuova disposizione inserisce tra le condizioni per accedere allo sconto sulla polizza RC auto, il risarcimento in forma specifica di danni a cose, richiedendo altresì, al comma 4, che le imprese assicuratrici dimostrino l'adeguatezza «della propria rete di riparatori convenzionati» circa la copertura territoriale e la congruità operativa e assistenziale;

rilevato che il ricorso ad una rete di riparatori convenzionati con la compagnia assicuratrice quale condizione per accedere a sconti – pur avendo carattere facoltativo, in quanto l'assicurato può decidere di non optare per questa forma di risarcimento – configura, nei confronti degli assicurati, una indebita compressione della libertà di scelta dell'impresa di autoriparazione e, al contempo, potrebbe legittimare un'interferenza delle imprese assicurative nelle condizioni di mercato offerte dalle imprese di autoriparazione convenzionate, vanificando l'obiettivo della liberalizzazione dei servizi;

ritenuto che il contrasto alle frodi in materia assicurativa rappresenta un obiettivo pienamente condivisibile e che, tuttavia, va perseguito attraverso l'adozione di misure che non limitino o condizionino i diritti dei consumatori né incidano sulla libera prestazione di servizi nel settore dell'autoriparazione, posto che la misura di cui all'articolo 3 sopra richiamata potrebbe di fatto influenzare negativamente il corretto funzionamento del mercato, in contrasto con i principi europei in materia;

richiamato l'articolo 22 che elimina il vincolo relativo alla presenza contestuale di più tipologie di combustibili per l'installazione e l'esercizio di impianti di distribuzione di carburanti, al fine di rimuovere le asimmetrie e le barriere all'entrata per i soggetti che intendono aprire nuovi impianti;

segnalato che è stata recentemente pubblicata la Direttiva 2014/94/UE recante la strategia europea per lo sviluppo del mercato dei combustibili alternativi nel

settore dei trasporti, in cui si richiede agli Stati membri di provvedere a realizzare la relativa infrastruttura, e che dovrà essere recepita dall'Italia entro il 2016 sulla base della delega contenuta nella legge di delegazione 2014, recentemente approvata;

ritenuto che i principi sanciti dal diritto dell'Unione europea relativi alla libertà di stabilimento e all'apertura alla piena concorrenza nel settore della distribuzione dei carburanti debbano essere temperati con le esigenze di sviluppo del mercato dei combustibili alternativi, connesse ad obiettivi di sviluppo sostenibile, tutelati a livello europeo in base ai principi fondamentali della salvaguardia della sanità pubblica e ambientale, nonché della tutela dei consumatori;

giudicato pertanto opportuno che si garantisca nel settore della distribuzione dei carburanti una coerenza normativa nel medio-lungo termine, evitando l'introduzione di misure contraddittorie che determinerebbero un contrasto tra i citati principi, egualmente meritevoli di tutela secondo il diritto dell'Unione europea;

ricordato peraltro che l'attuale disciplina (articolo 83-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008), subordina l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti ad una valutazione – da effettuarsi da parte delle Regioni – circa la proporzionalità tra l'obbligo di offerta di più tipologie di carburanti e la presenza di ostacoli tecnici e oneri economici eccessivi;

evidenziato che la definizione secondo parametri omogenei a livello nazionale dei suddetti criteri di valutazione potrebbe garantire un temperamento tra le esigenze di sviluppo del mercato dei combustibili alternativi e la rimozione di barriere alla promozione della concorrenza nel settore della distribuzione dei carburanti;

richiamati gli articoli 28 e 29 che modificano il quadro giuridico relativo al settore immobiliare e alla disciplina societaria, eliminando l'obbligo di ricorso al

notaio per alcuni atti specifici; in particolare, l'articolo 28 permette agli avvocati di autenticare la sottoscrizione degli atti di trasferimento di proprietà dei beni immobili di uso non abitativo di valore non superiore a centomila euro, mentre l'articolo 29 consente la costituzione di società a responsabilità limitata semplificata mediante scrittura privata;

premessi che per favorire una maggiore concorrenza nel settore delle professioni sarebbe preferibile operare una revisione generale della disciplina mediante l'elaborazione di un progetto di riforma complessivo che renda più concorrenziale l'offerta di servizi professionali, anziché introdurre misure di tipo microsettoriale, aventi portata necessariamente limitata, che incidono su specifici aspetti della disciplina immobiliare e societaria, determinando forti criticità circa la compatibilità della nuova disciplina con il diritto dell'Unione europea;

rilevato a tale riguardo che il trasferimento dai notai agli avvocati della competenza ad autenticare gli atti richiamati all'articolo 28 sembra determinare un contrasto con il principio della certezza giuridica – che secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea rientra tra i principi generali e fondamentali dell'Unione europea – posto che le attività notarili perseguono obiettivi di interesse generale e che il controllo di legalità spettante al notaio – esteso alla capacità di agire e alla volontarietà dell'atto da compiere tra privati – rientra nel corretto esercizio della funzione pubblica;

la disposizione sembra inoltre porsi in contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza in quanto per garantire la finalità di semplificazione (del passaggio di proprietà tra privati) rischia di pregiudicare la tutela di interessi generali sottesi alla pubblicità dell'atto;

ritenuto altresì che l'eliminazione del controllo notarile sugli atti di costituzione di società a responsabilità limitata, di cui all'articolo 29, potrebbe determinare un contrasto tra la disciplina nazionale e la

direttiva 2009/101/CE che prevede – quali garanzie per proteggere l'interesse dei soci e dei terzi – un controllo preventivo, amministrativo o giudiziario, degli atti costitutivi o, in alternativa, la forma dell'atto pubblico; l'attuale ordinamento non contempla invece un controllo preventivo di natura sostanziale, di tipo amministrativo o giudiziario, sull'autenticità e sulla validità degli atti societari e tale compito nella disciplina italiana è rimesso al notaio in sede di predisposizione dell'atto pubblico;

giudicata positivamente la norma di cui all'articolo 31 che, interpretando la disciplina vigente, chiarisce che alle società di ingegneria costituite in forma di società di capitali o cooperative si applica la disciplina dello svolgimento di attività professionali in forma societaria nei rapporti con i privati, così come previsto nelle legislazioni dei principali Paesi dell'Unione europea;

richiamato infine l'articolo 32 del disegno di legge in titolo, recante misure per incrementare la concorrenza nella distribuzione farmaceutica, che consente l'ingresso di società di capitali nella titolarità dell'esercizio della farmacia privata e rimuove il limite numerico di licenze attualmente previsto in capo ad una identica società;

valutate favorevolmente tali misure che appaiono propedeutiche alla nascita di nuovi modelli di *business*, potendo garantire, in prospettiva, una maggiore efficienza nel settore della distribuzione farmaceutica;

sottolineato tuttavia come il disegno di legge in titolo sia privo di specifiche misure relative al mercato dei farmaci, in quanto non vi sono disposizioni relative all'apertura del sistema di vendita dei farmaci con ricetta obbligatoria ma non rimborsati dal sistema sanitario;

evidenziato come l'introduzione di misure concrete di apertura del mercato dei farmaci, oltre ad apparire coerente con la nuova disciplina che consente anche alle società di essere titolari di farmacie, sia

stata espressamente sollecitata dalla Commissione europea nel *Documento sugli squilibri macroeconomici* del marzo 2015, in cui sono individuati gli ostacoli alla concorrenza che intralciano la produttività e gli investimenti nel nostro Paese,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

valutino le Commissioni di merito l'opportunità di:

*a)* sopprimere, all'articolo 3, comma 1, capoverso Art. 132-ter, la lettera e) del nuovo articolo 132-ter ovvero modificare tale disposizione nel senso di consentire l'accesso a sconti obbligatori sulla polizza RC auto agli assicurati a fronte di risarcimenti del danno in forma specifica, senza limitazioni alla facoltà di scelta dell'impresa di autoriparazione;

*b)* sopprimere l'articolo 22, ovvero integrare la disciplina di cui all'articolo 83-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel senso di prevedere che siano stabiliti a livello centrale in sede di Conferenza Stato-Regioni e secondo parametri omogenei, i criteri di valutazione delle condizioni ostative di carattere tecnico e economico di cui al comma 17 del medesimo articolo 83-bis;

*c)* integrare l'articolo 32 con disposizioni volte ad estendere il sistema di distribuzione e vendita al pubblico dei farmaci con ricetta obbligatoria ma non rimborsati dal sistema sanitario;

*e con la seguente condizione:*

1) provvedano le Commissioni a sopprimere gli articoli 28 e 29 del disegno di legge in materia di forma degli atti per il trasferimento della proprietà di immobili ad uso non abitativo e di atti costitutivi di società a responsabilità limitata semplificata, per contrasto delle disposizioni con la disciplina dell'Unione europea.

## ALLEGATO 2

**Sulla riunione dei Presidenti COSAC, svolta a Lussemburgo  
il 12 e 13 luglio 2015.****RELAZIONE DEL VICE PRESIDENTE DELLA XIV COMMISSIONE,  
ONOREVOLE PAOLO TANCREDI**

Il 13 luglio si è svolta a Lussemburgo, nell'ambito della Presidenza semestrale di turno del Consiglio dell'UE, la riunione dei Presidenti delle delegazioni COSAC (Conferenza delle Commissioni per gli affari europei dei Parlamenti dell'UE), alla quale anno partecipato, per la Camera il Vicepresidente della Commissione politiche Ue Paolo Tancredi, e, per il Senato il Presidente della omologa Commissione Vannino Chiti.

Dopo l'indirizzo di saluto del Presidente della Camera lussemburghese, Mars Di Bartolomeo, la riunione si è articolata in tre sessioni.

Nella prima si è proceduto alla approvazione del progetto di programma della COSAC plenaria che si svolgerà dal 29 novembre al 1° dicembre a Lussemburgo ed avrà ad oggetto tre principali temi: l'agenda europea per l'immigrazione, la strategia per il mercato digitale e l'allargamento dell'UE. Va considerata molto positivamente la scelta della Presidenza lussemburghese di ridurre il numero di questioni all'ordine del giorno rispetto alle passate Conferenze, in modo da concentrare la discussione su poche questioni realmente prioritarie e di non comprimere i temi per gli interventi dei delegati.

La seconda sessione, dedicata alle priorità della Presidenza lussemburghese, è stata introdotta dal Ministro del lavoro e della solidarietà economica e sociale del Granducato del Lussemburgo, Nicolas Schmit, in sostituzione del Primo Ministro Bettel, impegnato nel Vertice Euro straordinario sulla Grecia.

Schmit ha illustrato gli obiettivi della Presidenza, articolati intorno a 7 assi: promuovere investimenti per la crescita e l'occupazione; approfondire la dimensione sociale dell'Unione europea; gestire l'immigrazione, combinare libertà, giustizia e sicurezza; rilanciare il mercato unico, concentrandosi sulla sua dimensione digitale; promuovere la competitività europea in un quadro globale e trasparente; promuovere lo sviluppo sostenibile; rafforzare la presenza dell'Unione sulla scena mondiale. Ha riservato una specifica attenzione alla situazione greca e al referendum britannico, auspicando la permanenza del Regno Unito nell'Unione ma sottolineando al tempo stesso, con forza, che nessuno Stato membro può pretendere di rinegoziare e mettere in discussione l'*acquis* comunitario.

Nel corso del dibattito sono intervenuti 21 oratori, confermando l'esistenza di posizioni molto differenziate tra gli Stati membri su tutti i principali temi dell'agenda europea.

Il Vicepresidente Tancredi ha espresso apprezzamento per il programma della Presidenza, auspicando che esso possa tradursi in soluzioni adeguate soprattutto in due ambiti. Il primo risiede nella riflessione sul futuro dell'Unione economica e monetaria: la crisi greca dimostra quanto sia necessario procedere verso nuove e più profonde forme di integrazione economica e politica. Tancredi ha osservato che l'Unione economica e monetaria avesse avuto natura federale e fosse intervenuta con efficacia ed imme-

diatezza nessuno avrebbe osato mettere in discussione la solvibilità di un suo Stato membro. A questo scopo, a suo avviso, sono meritevoli di interesse le innovazioni istituzionali prospettate nel nuovo rapporto del cd. Quintetto, ma prima ancora occorre ridurre lo sbilanciamento esistente tra le regole stringenti di finanza pubblica, da un lato, e l'assenza di un reale coordinamento delle politiche dell'occupazione e di quelle sociali, dall'altro. In questo senso la definizione di *target* sociali vincolanti, proposta nella relazione, potrebbe essere un primo passo importante ma non certo sufficiente.

Con riferimento ad un secondo profilo, lo sviluppo di una reale politica dei flussi migratori, Tancredi ha osservato che lasciare alla spontanea generosità di ogni Stato il funzionamento del meccanismo di redistribuzione dei rifugiati e dei richiedenti asilo smentirebbe per l'ennesima volta i principi di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità previsti dai Trattati e darebbe un pessimo segnale ai cittadini che aspettano dall'Ue risposte adeguate alle sfide globali.

La terza sessione, relativa al rafforzamento del dialogo politico mediante l'introduzione della *green card* e al miglioramento del controllo di sussidiarietà, è stata introdotta da Paulo Mota Pinto, Presidente della Commissione affari Ue del Parlamento portoghese, da Lord Timothy Boswell, Presidente della Commissione affari Ue della *House of Lords*, e da Frans Timmermans, Primo Vicepresidente della Commissione europea.

Nella sostanza la sessione costituiva una prosecuzione del dibattito già avviato nel corso della COSAC di Riga. I primi due relatori hanno ribadito, rispettivamente, la posizione critica e quella favorevole alla *green card*. In particolare, Mota Pinto ha in ampia misura richiamato gli argomenti illustrati alla COSAC di Riga dal Vicepresidente Tancredi, quale relatore sul tema, sottolineando come la procedura proposta da alcuni parlamenti per la *green card* sia di dubbia compatibilità con i Trattati vigenti e, in particolare, con il ruolo del Parlamento europeo.

Anche Timmermans, pur ribadendo la disponibilità della Commissione a rafforzare il dialogo politico con i parlamenti nazionali, ha espresso forti perplessità verso la formalizzazione di nuove procedure che richiederebbero complesse valutazioni di natura giuridica, ritenendo preferibile utilizzare pragmaticamente gli strumenti esistenti. Timmermans ha in sostanza osservato che i Parlamenti i quali intendono condividere proposte e contributi possono già trasmetterli direttamente alla Commissione secondo le prassi vigenti, senza osservare soglie e termini predefiniti e rigidi.

Nel dibattito sono intervenuti 12 oratori, evidenziando – come già in occasione della COSAC di Riga dello scorso giugno – il sostegno di un'ampia maggioranza di assemblee (tra cui il Senato italiano) alla introduzione della *green card*, sebbene con diverse sfumature e cautele.

Nel suo intervento, il Vicepresidente Tancredi, condividendo le considerazioni di Mota Pinto, ha sottolineato che se la *green card* mira ad attribuire alla richiesta di una minoranza qualificata di Parlamenti nazionali effetti sostanzialmente analoghi alle risoluzioni del Parlamento europeo di cui all'articolo 225 del Trattato sul funzionamento dell'unione europea, essa non è compatibile con l'equilibrio istituzionale vigente.

Ha inoltre osservato che, al di là dell'aspetto giuridico istituzionale, una *green card* così intesa sarebbe solo un modo per aggirare i problemi reali che sono alla base della debolezza della posizione dei parlamenti nazionali a livello europeo, interferendo con il ruolo del Parlamento in una logica di competizione piuttosto che di collaborazione.

Ha quindi raccolto l'invito del Vicepresidente Timmermans, ad evitare la formalizzazione di nuove procedure che richiederebbero complesse valutazioni di natura giuridica e ad utilizzare pragmaticamente gli strumenti esistenti.

Tancredi ha concluso ricordando che – in coerenza con il contributo della COSAC

di Riga – spetterà alla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti, per la sua composizione e la sua funzione di supervisione e coordinamento della cooperazione interparlamentare, decidere in merito a nuove forme di dialogo con le Istituzioni dell'Unione quali la *green card*.

In esito alla riunione di Lussemburgo è stata decisa la costituzione di un apposito gruppo di lavoro COSAC, con la partecipazione di un rappresentante per ciascuna Camera, che elaborerà proposte sulla eventuale introduzione della *green card*.

## ALLEGATO 3

**Programma di lavoro della Commissione per il 2015 – Un nuovo inizio (COM(2014)910 final) – Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2015 (Doc. LXXXVII-bis, n. 3) – Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea (1° luglio 2014-31 dicembre 2015) (10948/1/14)**

**RELAZIONE PER L'ASSEMBLEA APPROVATA  
DALLA COMMISSIONE**

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea ha svolto l'esame congiunto del Programma di lavoro della Commissione per il 2015 – Un nuovo inizio (COM(2014)910 final), della Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2015. (Doc. LXXXVII-bis, n. 3) e del Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea (1° luglio 2014 – 31 dicembre 2015), approfondendo diverse questioni.

Si sono svolte audizioni di soggetti qualificati (Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega agli affari europei, Sandro Gozi, rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; professor Enrico Giovannini, Vice Presidente del Gruppo permanente di alto livello sulla competitività e la crescita, rappresentanti di Confindustria) che hanno fornito utili elementi di informazione e valutazione.

Le Commissioni permanenti I, II, III, IV, VII, VIII, X, XI, XII e XIII, nonché il Comitato per la legislazione, per i profili ricadenti nell'ambito delle rispettive competenze, hanno espresso i pareri dei quali si dà conto in questa relazione.

L'esame congiunto dei documenti, che alla Camera si colloca nell'ambito di una vera e propria « sessione europea di fase ascendente », dedicata alla valutazione e al confronto tra le priorità delle Istituzioni europee e quelle del Governo per l'anno in corso, costituisce potenzialmente un pas-

saggio cruciale per l'intervento del Parlamento nella definizione della politica europea del nostro paese.

I documenti programmatici presentano quest'anno un rilievo politico e strategico significativo in considerazione di due elementi: si tratta dell'esame del primo Programma di lavoro della nuova Commissione Juncker, con rilevanti novità sul piano del metodo e dei contenuti; contemporaneamente, vi è la possibilità di dare seguito, attraverso la Relazione programmatica, all'azione svolta dal nostro Paese nel corso del semestre di Presidenza, che ha già prodotto importanti innovazioni nell'approccio dell'Unione europea all'economia e ad altre questioni cruciali.

L'obiettivo finale dell'esame è concorrere a definire una cornice strategica coerente per la politica europea del nostro Paese, articolata intorno a grandi obiettivi e linee d'intervento prioritarie, la cui realizzazione può andare anche oltre l'anno di riferimento dei documenti.

È appena il caso di sottolineare che l'utilità di una sessione di questo tipo è direttamente proporzionale alla sua tempestività. È quindi importante che la Relazione programmatica sia trasmessa dal Governo entro la fine di ciascun anno, in modo da porre il Parlamento in condizioni di fornire un contributo utile entro il primo semestre dell'anno di riferimento.

Non va infatti trascurato il valore aggiunto costituito dalla possibilità di svolgere nei tempi più congrui una discussione sui documenti programmatici, stante il



fatto che i processi decisionali europei sono organizzati in maniera ordinata e rispondono ad una sequenza per cui i singoli provvedimenti sono preceduti da documenti preparatori che individuano la questione che si intende affrontare definendone caratteristiche, aspetti problematici e prospettando eventuali soluzioni.

È questo, insieme alla previsione di una motivazione nel corpo degli atti legislativi, un elemento assai qualificante del processo decisionale europeo che potrebbe essere opportuno incorporare anche nella nostra esperienza, posto che tuttora l'attività normativa in Italia è contrassegnata da una forte imprevedibilità e da un'eccessiva produzione di atti, che determina il fenomeno più volte denunciato dell'inflazione legislativa generando confusione e incertezza nei destinatari delle norme.

Ciò potrebbe risultare tanto più necessario in considerazione del fatto che l'Europa è investita da una serie di problemi che mettono a dura prova la sua capacità di fornire risposte adeguate e condivise sia tra i diversi partner che all'interno di ciascun paese membro.

Negli ultimi mesi si sono presentati in rapida successione problemi che hanno inevitabilmente assunto le caratteristiche di vere e proprie emergenze per la difficoltà dell'UE di farvi fronte con le necessarie fermezza e tempestività: dalla gestione dei flussi migratori, alla recrudescenza delle situazioni di crisi e dei conflitti in molti paesi ai confini dell'Europa; dalla diffusione del terrorismo e della criminalità transfrontaliera alla difficoltà di superare la lunga crisi economico-finanziaria, all'accentuazione della concorrenza delle economie più aggressive e dinamiche, fino alla recente vicenda greca.

L'Europa è ormai stabilmente al centro del dibattito pubblico e del confronto politico. Ciò pone con urgenza la necessità di riavviare la discussione sulle prospettive del processo di integrazione e sulle iniziative da assumere per consentire all'UE di attrezzarsi in maniera più efficace di fronte alle questioni che di volta in volta si pongono.

La Commissione Juncker ha dimostrato dall'inizio del suo mandato un'apprezzabile capacità di segnare una discontinuità individuando alcune priorità definite nel Programma di lavoro della Commissione, Un nuovo inizio (COM(2014)910 final).

Appare condivisibile l'obiettivo dichiarato dalla Commissione di dare risposta concreta alle aspettative dei cittadini europei che chiedono all'Unione una soluzione ai grandi problemi legati all'attuale congiuntura socioeconomica, quali la forte disoccupazione, l'elevato debito pubblico, la scarsa crescita e la carenza di investimenti e di competitività a livello mondiale, auspicando al tempo stesso una minore ingerenza dell'Unione nelle questioni quotidiane, nelle quali gli Stati membri possono intervenire più efficacemente.

Merita segnalare che, per la prima volta, la Commissione ha accettato di discutere con il Consiglio il proprio programma prima della sua formale presentazione al Parlamento europeo, dando seguito alle indicazioni emerse dalla riflessione sul funzionamento delle Istituzioni UE promossa dalla Presidenza italiana.

Il Programma è basato su quattro importanti e condivisibili principi: 1) conformità ai dieci orientamenti politici annunciati da Juncker in qualità di candidato presidente della Commissione; 2) applicazione della discontinuità legislativa: la Commissione ha deciso il ritiro delle proposte che non sono conformi agli orientamenti politici o che hanno subito così tante modifiche nel corso dei negoziati da risultare non più aderenti agli obiettivi iniziali, nonché delle proposte sulle quali in sede negoziale non vi è stato alcun accordo; 3) alleggerimento del carico normativo: le nuove norme proposte non dovranno imporre eccessivi oneri e formalità burocratiche, mentre quelle esistenti saranno oggetto di revisione sulla base del Programma REFIT (adeguatezza della regolamentazione); 4) modifica dei metodi di lavoro: il programma auspica una maggiore collaborazione con il Parlamento europeo e il Consiglio per definire

le principali priorità politiche e legislative delle tre istituzioni e accelerare così il processo decisionale.

Tale ultimo aspetto, in maniera molto più esaustiva e sistematica, è affrontato nel pacchetto da ultimo presentato dalla Commissione europea sulla migliore regolamentazione, cosiddetta *better regulation*, sul quale ci si soffermerà in seguito.

Questi principi si traducono nei 4 allegati che accompagnano il Programma, tra i quali il più rilevante (Allegato 1) è quello che reca essenzialmente le iniziative che saranno presentate nel 2015, alcune delle quali sono state già presentate nei primi tre mesi dell'anno.

Nell'ambito della priorità n. 1 (*un nuovo impulso all'occupazione, alla crescita e agli investimenti*) la Commissione rileva che la sua nuova strategia economica agisce fundamentalmente su tre fronti: promozione degli investimenti, proseguimento delle riforme strutturali e responsabilità di bilancio. In tale ambito si collocano anzitutto le proposte, già presentate ed esaminate ovvero in corso di esame da parte della Camera, per attuare il Piano di investimenti per l'Europa, nonché un pacchetto di misure rivolto ai giovani e a disoccupati di lunga durata mirante, tra l'altro, a promuovere lo sviluppo delle competenze.

Di particolare rilevanza la Comunicazione relativa alla revisione intermedia della Strategia Europa 2020, preannunciata dalla Commissione.

Gli obiettivi generali della nuova strategia economica della Commissione appaiono condivisibili, ma potranno trovare ulteriore concreta traduzione nell'ambito della discussione avviata dalla Relazione « Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa », elaborata dal Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, in stretta collaborazione con il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, il Presidente dell'Eurogruppo, Jeroen Dijsselbloem, il Presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, e il Presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz, che delinea le prospettive di sviluppo dell'UEM su quattro

fronti: in primo luogo, un'Unione economica autentica, che assicuri che ciascuna economia abbia le caratteristiche strutturali per prosperare nell'Unione monetaria. In secondo luogo, verso un'Unione finanziaria che garantisca l'integrità della moneta unica e accresca la condivisione dei rischi con il settore privato, completando l'Unione bancaria e accelerando l'Unione dei mercati dei capitali. In terzo luogo, verso un'Unione di bilancio che garantisca sia la sostenibilità sia la stabilizzazione dei bilanci. In quarto luogo, verso una effettiva Unione politica – che sola può porre le basi per l'attuazione dei tre obiettivi precedenti – da realizzare attraverso una accresciuta legittimazione democratica e un rafforzamento delle Istituzioni europee.

È in ogni caso indispensabile porre al centro della discussione l'esigenza di costruire politiche in grado di porre l'UE nel suo complesso in condizioni di conseguire tassi di crescita più consistenti, in modo da assorbire la disoccupazione che, negli ultimi anni, è aumentata e di sostenere la domanda complessiva. La ripresa degli investimenti, sostanzialmente crollati negli ultimi anni in molti paesi europei, compresa l'Italia, è un presupposto imprescindibile a questo scopo così come per favorire le capacità competitive dell'Europa.

Nella Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, il Governo fa riferimento alle suddette iniziative inquadrando in due delle sei grandi aree individuate dal documento: l'area delle politiche macroeconomiche, della riforma del quadro di *governance* dell'Unione economica e monetaria, della Strategia 2020, del bilancio UE, della fiscalità; l'area delle politiche sociali, rispetto alle quali ribadisce essenzialmente gli obiettivi perseguiti nel semestre di Presidenza italiana.

Con riguardo al primo ambito, le priorità indicate dal Governo sono anzitutto il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche, la promozione degli investimenti, le riforme strutturali, la le-

gittimità democratica della *governance* dell'euro all'interno dell'Unione economica e politica.

Nel secondo ambito, il Governo considera prioritari il completamento del percorso verso una vera e propria Unione del mercato dei capitali peraltro già previsto dal Piano Juncker.

Rispetto alla revisione della strategia Europa 2020, in particolare, ci si dovrà porre l'obiettivo di assumere sistematicamente tra i parametri rilevanti, accanto ai dati macroeconomici e di finanza pubblica, la dimensione sociale e l'impatto che le singole misure poste in essere determinano sul piano sociale.

Con riferimento al bilancio dell'UE l'Italia intende garantire l'equilibrio tra la disciplina di bilancio e le esigenze in materia di spesa, con specifico riguardo alle priorità in materia di crescita e occupazione. Merita segnalare che da tempo si è avviato in Europa un approfondito confronto sull'esigenza di conciliare gli obiettivi del risanamento finanziario, cui è strettamente connesso il tema della qualificazione della spesa pubblica, con l'individuazione di spazi adeguati per politiche orientate alla crescita, oltre che per interventi anticiclici, che consentano di invertire le tendenze recessive ancora molto forti all'interno dell'Unione monetaria.

La Commissione europea ha compiuto un importante passo avanti con gli orientamenti recentemente adottati per quanto concerne i margini di flessibilità delle regole del patto di stabilità, anche sulla base di un positivo lavoro svolto dal Governo italiano.

In merito alla fiscalità, il Governo intende proseguire lavori avviati nel corso del semestre di Presidenza italiana in particolare in materia di lotta alla frode e all'evasione fiscale.

Più in prospettiva occorre riprendere la discussione sulle risorse proprie, superando un'attuale situazione per cui il bilancio dell'Unione europea è alimentato essenzialmente da entrate derivanti da trasferimenti degli Stati membri: l'obiettivo deve essere quello di individuare tri-

buti propri dell'Unione europea che siano strettamente correlati con le politiche europee. Al riguardo merita segnalare la proposta caldeggiata anche dalle principali imprese petrolifere europee per introdurre una *carbon tax* che risulterebbe coerente con le politiche per la lotta ai cambiamenti climatici condotta dall'Unione europea e individuare misure adeguate a superare la concorrenza fiscale dannosa, fenomeno gravissimo che produce sperequazioni ed aumenta il divario all'interno dell'Unione. La concorrenza fiscale penalizza in particolare i redditi da lavoro e da impresa, stante la volatilità dei mercati finanziari e la libertà di movimento di capitali.

Con riguardo, infine, alle politiche di natura sociale, che hanno come obiettivo primario l'impulso all'occupazione, soprattutto per i giovani e la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, il Governo ribadisce anzitutto l'impegno ad attuare efficacemente la programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali e di investimento nei settori sopra indicati e richiama le iniziative poste in essere a livello nazionale per promuovere l'occupazione.

Occorre acquisire dal Governo, già in occasione di questo dibattito, lo stato di impiego delle risorse del precedente periodo di programmazione: nel 2015 si concluderà infatti il ciclo n+2 entro cui devono essere spese le risorse assegnate e va concretamente avviata l'attuazione del nuovo ciclo di programmazione.

Le condizioni economiche, specie nelle aree del Mezzogiorno, non consentono dilazioni o sprechi: le risorse dei fondi strutturali sono davvero decisive per consentire tale recupero.

Particolare attenzione viene riservata, in linea di continuità con il semestre di Presidenza e a differenza del Programma della Commissione, all'integrazione della dimensione culturale nelle politiche dell'Unione, anche nell'ambito del processo di revisione della Strategia Europa 2020. Ciò con particolare riferimento agli ambiti dell'istruzione e della ricerca, delle tecnologie dell'informazione e comunicazione,

dell'occupazione e coesione sociale, dello sviluppo territoriale e urbano, della cooperazione internazionale.

Nell'ambito della priorità n. 2 (*un mercato unico digitale connesso*), come preannunciato, la Commissione ha presentato un pacchetto di iniziative legislative e non legislative volte a garantire ai consumatori l'accesso transfrontaliero ai servizi digitali e a porre le basi di un'economia digitale quale nuova fonte di occupazione, crescita e innovazione. Le misure mirano, tra l'altro, a migliorare la normativa sui diritti d'autore, a semplificare le norme in materia di acquisti *online* e digitali e a rafforzare la cibersecurity.

Tale priorità nella Relazione programmatica del Governo è inserita nell'area delle politiche per il mercato e la competitività, che fa particolare riferimento al miglioramento e alla semplificazione del quadro normativo per gli investimenti, alla rimozione delle residue barriere che limitano il funzionamento del mercato dei prodotti e dei servizi, al potenziamento del pacchetto Clima energia 2030, alla ricerca, alla realizzazione dell'Agenda digitale europea, all'agricoltura e alla pesca, al rafforzamento del sistema commerciale multilaterale di grande rilevanza è anzitutto l'impegno dell'Italia per l'integrazione della politica industriale con le altre politiche europee relative a competitività, crescita e occupazione e l'introduzione dell'obbligo di indicazione di origine sui prodotti (c.d. *made in*).

In merito all'Agenda digitale, il Governo ha sostenuto l'impegno della Presidenza lettone ai fini dell'adozione del pacchetto sul mercato unico digitale considerando necessario, per la sua attuazione, e in particolare per l'innovazione digitale e la copertura della banda larga, mettere a disposizione nuove risorse avvalendosi del Piano europeo per gli investimenti.

Resta ancora molto da fare per la realizzazione di un'efficiente rete di banda ultra larga nel nostro Paese.

Relativamente alla priorità n. 3 (*un'Unione dell'energia resiliente con politiche lungimiranti in materia di cambia-*

*menti climatici*) la Commissione ha presentato, come preannunciato, il pacchetto relativo alla creazione dell'Unione per l'energia, esaminato dalle Commissioni riunite VIII e X della Camera, che hanno approvato un documento finale all'inizio del mese di luglio, trasmesso alle istituzioni europee nell'ambito del cosiddetto dialogo politico. Si tratta di un progetto di estrema importanza di carattere strategico volto a ridurre la dipendenza dell'Unione europea da fornitori esterni, spesso non sufficientemente affidabili, attraverso il risparmio e l'efficienza energetica, lo sfruttamento delle risorse proprie e il potenziamento delle reti infrastrutturali per garantire le necessarie interconnessioni. Viene inoltre prospettato un riordino degli incentivi per le fonti rinnovabili che razionalizzi i sistemi attualmente vigenti in diversi paesi europei e la revisione della disciplina relativa al sistema ETS per lo scambio di quote di emissioni che non si è rilevato adeguato agli obiettivi che gli erano stati assegnati. I progressi che l'Europa potrà realizzare su questa materia risulteranno decisivi per rafforzarne il ruolo e le prospettive di crescita su scala internazionale. In questa prospettiva occorre pure che l'Europa riesca ad esprimere pienamente le potenzialità di leadership nella lotta ai cambiamenti climatici al fine di definire obiettivi condivisi e vincolanti nell'ambito del prossimo importante appuntamento costituito dalla Conferenza COP21 che si terrà a Parigi.

Per l'attuazione della priorità n. 4 (*un mercato interno più profondo e più equo con una base industriale più solida*), sarà presentata una strategia sul mercato interno per i beni e i servizi, che dedicherà particolare attenzione alle PMI e una proposta riguardante la risoluzione delle crisi degli enti non bancari di rilevanza sistemica.

Infine la Commissione europea elaborerà un piano d'azione per un'Unione dei mercati dei capitali, tenendo conto degli esiti di una consultazione avviata con il Libro verde presentato nel mese di febbraio 2015.

Il Governo sottolinea che l'Italia promuove il completamento del percorso di integrazione verso una vera e propria unione del mercato dei capitali e contribuisce alla semplificazione normativa, allo sviluppo di interconnessioni europee e al superamento dei residui ostacoli alla mobilità nel mercato unico attraverso la rimozione di barriere ingiustificate.

In merito alla riforma dei servizi negli Stati membri, il Governo rileva che, in considerazione dell'impatto che essa avrà sul settore, in fase di attuazione, sarà necessario coinvolgere le diverse amministrazioni dello Stato ed avviare un raccordo tra i diversi livelli territoriali.

A tale proposito, sarebbe auspicabile dare piena attuazione alle disposizioni recate dalla legge 234 del 2012 riguardanti il coordinamento tra regioni, Parlamento e Governo nella valutazione delle proposte della Commissione già dalle prime fasi della « fase ascendente ».

Nell'ambito della priorità n. 5 (*Un'unione economica e monetaria più profonda e più equa*) saranno presentate iniziative volte al riesame del quadro normativo in materia di governance economica, nonché un piano d'azione volto a combattere la frode e l'evasione fiscale, richiamato anche dalla relazione del Governo. Su questo terreno le recenti vicende che hanno accompagnato i faticosi negoziati per una soluzione alla crisi greca dimostrano che occorre lavorare per rimediare agli evidenti limiti che l'attuale assetto della *governance* economica e finanziaria ha dimostrato. Sono state avanzate diverse proposte; il punto di partenza non può che essere costituito dalla impossibilità di arretrare ma piuttosto dalla necessità di far avanzare il processo di integrazione attraverso un rafforzamento degli strumenti di coordinamento negli indirizzi di politica economica e finanziaria e l'attivazione di strumenti e risorse adeguate per fronteggiare efficacemente eventuali nuove crisi che dovessero presentarsi, con particolare riguardo al loro impatto sotto il profilo sociale e delle prospettive di crescita dell'economica.

La crisi esplosa nel 2008 ha infatti accentuato i divari di crescita all'interno dell'Unione europea aumentando le sprequazioni e provocato un aumento del tasso di disoccupazione in molti paesi europei, oltre che una caduta della domanda interna, con particolare riguardo alle spese per investimenti. Le istituzioni europee hanno cercato di fronteggiare gli effetti più gravi della crisi avviando una serie di programmi: dalla *Youth Guarantee* per favorire l'occupazione giovanile al Piano Juncker per promuovere una ripresa degli investimenti, al completamento dell'Unione bancaria per salvaguardare la sostenibilità del sistema finanziario europeo.

Occorre tuttavia consolidare e rafforzare ulteriormente le strategie messe in campo, in particolare sostenendo le politiche per la ricerca e l'innovazione e la crescita oltre che per la formazione e la qualificazione del capitale umano. La percentuale della spesa in ricerca e innovazione nei paesi europei, pur registrando situazioni assai differenziate, resta comunque più bassa di quella delle aree economiche più dinamiche: è evidente che la competitività dei sistemi produttivi europei non potrà essere preservata e migliorata senza un intervento più coraggioso in questo campo.

In attuazione della priorità n. 6 (*Un accordo realistico ed equilibrato di libero scambio con gli Stati Uniti*), la Commissione, come preannunciato, sta procedendo al riesame globale della strategia commerciale dell'UE e del suo contributo all'occupazione, alla crescita e agli investimenti. Il riesame riguarderà i negoziati multilaterali, bilaterali e le misure autonome.

Nella Relazione programmatica del Governo si afferma che l'Italia sosterrà una rapida conclusione dei negoziati per il TTIP attraverso un'intesa bilanciata e onnicomprensiva, coerente con il mandato negoziale, che sia suscettibile di produrre ricadute positive sulle due sponde dell'Atlantico in termini di crescita economica, occupazione e mobilità. Appare opportuno che il Governo tenga costantemente ag-

giornato il Parlamento sull'andamento dei negoziati e che fornisca rassicurazioni sugli aspetti di maggiore criticità: trasparenza dei negoziati; accesso agli atti; tutela delle produzioni di qualità legate alla specificità dei territori e servizi essenziali, tutela delle PMI.

Con riguardo alla priorità n. 7 del programma di lavoro (*Uno spazio di giustizia e di diritti fondamentali basato sulla reciproca fiducia*), la Commissione, come preannunciato, ha presentato un'Agenda europea in materia di sicurezza per il periodo 2015-2020 COM(2015)185, volta a contrastare la criminalità transfrontaliera, il terrorismo, il fenomeno dei combattenti stranieri e la cibercriminalità, porterà avanti il processo di adesione dell'Unione alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo, su cui peraltro, dopo la presentazione del programma, la Corte di giustizia ha espresso un parere che sancisce la non compatibilità del progetto di accordo con le disposizioni del diritto dell'Unione. Sarà pertanto necessario riavviare i negoziati con il Consiglio d'Europa.

Il Governo declina in modo differente gli ambiti prioritari rispetto alle indicazioni della Commissione per quanto concerne l'area dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il primo consiste nel monitoraggio sulla salvaguardia dello Stato di diritto nell'UE, attuando il meccanismo introdotto durante la Presidenza italiana, che prevede un dibattito annuale in sede di Consiglio Affari Generali.

Il secondo attiene alla gestione dei flussi migratori, nel cui ambito è considerato anzitutto prioritaria – con maggiore coraggio rispetto al più generico programma della Commissione – la condivisione degli oneri connessi al controllo delle frontiere esterne dell'Unione europea, alla gestione dei flussi migratori e al traffico di esseri umani anche con riferimento all'operazione TRITON. Contemporaneamente verrà perseguito, l'obiettivo di favorire la migrazione legale, con particolare riguardo alla definizione della proposta di direttiva relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi

terzi per motivi di ricerca, studio, scambio di alunni, tirocinio, volontariato e collocamento alla pari.

Nella prospettiva di favorire la migrazione legale e contrastare l'immigrazione illegale, l'Italia sosterrà inoltre lo sviluppo dei partenariati di mobilità con i Paesi terzi.

Il Governo ribadisce infine l'impegno per l'adozione di un meccanismo di riconoscimento reciproco delle decisioni in materia di asilo, pur nella consapevolezza che tale obiettivo risulta difficilmente raggiungibile nel breve periodo.

Il terzo ambito consiste nel contrasto del radicalismo, del terrorismo e della criminalità organizzata, anche nell'ottica dell'adozione della Strategia europea di sicurezza interna, presentata dalla Commissione nel mese di aprile 2015 e sulla quale il Parlamento europeo si è espresso con una risoluzione dell'8 luglio 2015; particolare rilevanza in questo ambito viene attribuita alla prevenzione e al contrasto del fenomeno dei *foreign fighters*; anche mediante la costituzione di squadre multinazionali ad hoc al fine di promuovere lo scambio d'informazioni su fatti e condotte che rappresentano una potenziale minaccia e di una rete di punti di contatto nazionali specializzati in questo fenomeno.

Il quarto ambito attiene al settore della giustizia, in cui il Governo intende, in particolare, evidenziare il contributo che le politiche in materia possono offrire a crescita e stabilità e adoperarsi per la rapida approvazione del pacchetto relativo alla protezione dei dati, che mira ad adeguare la vigilanza degli Stati membri sull'uso, la registrazione e l'elaborazione dei dati personali, al mondo dell'economia digitale e ai nuovi diritti legati all'utilizzo di piattaforme e servizi *on-line* che sono in costante evoluzione.

Per l'attuazione della priorità n. 8 (*verso una nuova politica della migrazione*), come preannunciato, la Commissione ha presentato l'Agenda europea della migrazione COM(2015)240 definendo, in particolare, un approccio alla questione dei flussi migratori basato sui principi di responsabilità e solidarietà. In particolare la

Commissione ha dato seguito all'Agenda tra l'altro con le proposte di ricollocazione e reinsediamento di richiedenti asilo in evidente bisogno di protezione internazionale, con la presentazione di un piano di azione contro il traffico dei migranti, e con il potenziamento delle operazioni coordinate da Frontex al fine di una capacità maggiore di salvare le vite umane dei migranti lungo la rotta del Mediterraneo.

Anche la relazione del Governo attribuisce forte rilievo alle politiche in materia di flussi migratori, con particolare riguardo all'intensificazione della lotta all'immigrazione clandestina e al traffico degli esseri umani. Il Governo ha in particolare accolto favorevolmente le proposte dell'UE volte a potenziare le missioni Frontex nel Mediterraneo e a redistribuire il carico delle domande di asilo in modo più equo tra tutti gli Stati membri.

Relativamente alla priorità n. 9 (*un ruolo più incisivo a livello mondiale*), è senza dubbio condivisibile l'obiettivo della Commissione di dotarsi di una vera politica estera comune per promuovere la stabilità lungo i confini dell'Unione. Centrale resta la volontà di aiutare i paesi vicini ad attuare le riforme democratiche ed economiche, a rispettare lo Stato di diritto, a rafforzare la *governance* economica e a dotarsi di una pubblica amministrazione efficiente. In tal senso la comunicazione sul riesame della Politica europea di vicinato, presentata congiuntamente all'Alto rappresentante, all'esame delle Commissioni III e XIV, rappresenta uno strumento utile consentendo anche ai Parlamenti nazionali di esprimersi nella fase della consultazione, al fine di definire nuovi orientamenti strategici e di acquisire in tempo utile la posizione del Governo.

Il Governo dedica ampio spazio a tale ambito considerando quale « priorità assoluta » l'azione dell'UE a favore di una stabilizzazione sostenibile nel vicinato, anzitutto con riferimento alla crisi libica, per la quale si ribadisce la posizione sinora tenuta dall'Italia, e alla necessità di una progressiva democratizzazione dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo. Il Governo intende inoltre incoraggiare

l'azione dell'Alto rappresentante per propiziare un cessate il fuoco duraturo a Gaza e a favorire la ripresa del processo di pace in Medio oriente basato sul principio dei due Stati nonché sostenere gli sforzi della UE per porre fine alle violenze in Siria, facilitando una transizione politica conforme alle aspirazioni democratiche del popolo siriano. Particolare attenzione sarà dedicata al contributo che l'Unione potrà dare al contrasto delle minacce legate al terrorismo e all'estremismo violento. Per quanto riguarda la crisi ucraina, il Governo si impegnerà a mantenere una linea politica unitaria in ambito UE basata sui seguenti principi: sostegno ai principi fondamentali del diritto internazionale in relazione all'integrità territoriale del Paese, non riconoscimento delle autorità *de facto* emerse nelle regioni orientali, invito alle parti a rispettare pienamente il cessate il fuoco e gli accordi di Minsk, promozione di ogni utile occasione di dialogo diretto fra Ucraina e Russia, anche al più alto livello politico. In questo contesto, il Governo incoraggerà la UE a tenere aperti i canali di dialogo con la Russia, pur riconoscendo la necessità di ripensare strategicamente i rapporti reciproci. La seconda grande priorità attiene all'approfondimento della dimensione europea della sicurezza e della difesa, considerata dal Governo completamente necessario e imprescindibile del processo di integrazione continentale nel medio-lungo periodo. La terza priorità consiste nel sostegno alla strategia di allargamento dell'Ue verso i Balcani Occidentali e la Turchia, in quanto strumento politico essenziale per garantire il consolidamento della democrazia, della sicurezza e della stabilità politico-economica ai nostri confini e per rafforzare l'UE sia sul piano interno che su quello internazionale.

In generale, è auspicabile che il Governo italiano si muova per correggere la tendenza che ha prevalso negli ultimi anni in Europa di guardare più al nord che al sud. Occorre riorientare l'asse delle priorità tenendo conto che dalle sponde meridionali del Mediterraneo e dall'Africa arrivano le più grandi minacce ma anche

notevoli opportunità che richiedono di adottare un nuovo approccio anche per la politica di cooperazione al fine di fronteggiare l'aggressiva intraprendenza della Cina che sta intervenendo pesantemente per assicurarsi la disponibilità di preziose materie prime.

La Relazione si sofferma sulle strategie macroregionali, sottolineando che la Strategia adriatico-ionica ha un forte significato politico per i Paesi coinvolti e per la stessa UE, dando impulso sia al percorso europeo dei Balcani, favorendo la collaborazione su politiche convergenti e basate su standard comunitari, sia ad un migliore utilizzo dei fondi comunitari e nazionali. La Relazione ricorda quindi che nel 2015 entrerà nella sua fase finale, in vista dell'approvazione da parte del Consiglio europeo di dicembre, l'*iter* della Strategia UE per la regione alpina, la cui caratteristica innovativa risiede nella stretta collaborazione tra i livelli statale, regionale e transfrontaliero. Il Governo sottolinea che la Strategia potrà tradursi in un effettivo valore aggiunto solo se saprà affrontare gli squilibri territoriali e socio-economici tra le zone montuose dell'arco alpino e i più vasti territori circostanti, sulla base di un approccio di «mutua solidarietà».

Infine, nel rispetto della priorità n. 10 (*un'unione di cambiamento democratico*), la Commissione, come preannunciato, ha presentato un pacchetto sulla *better regulation*, del quale fanno parte due iniziative non legislative attualmente all'esame della XIV Commissione: la prima è la comunicazione «Migliorare la regolamentazione per risultati migliori – Un'agenda dell'Unione europea (COM(2015)215), che delinea le direttrici generali del pacchetto; la seconda è la proposta di un accordo interistituzionale, «Legiferare meglio» (COM(2015)216 final) accompagnata da due allegati sugli atti delegati.

La XIV Commissione sta svolgendo un ciclo di audizioni ritenendo che l'esame delle due comunicazioni rappresenti un'occasione importante per riflettere su come l'introduzione delle misure prospettate potranno incidere sugli ordinamenti

nazionali e, in particolare, su quello italiano, nonché sul ruolo delle Camere in vista della riforma costituzionale.

Tenendo conto del parere del Comitato della legislazione e di quanto emerso nell'ambito delle audizioni, è opportuno sottolineare alcuni aspetti fondamentali.

In primo luogo, l'obiettivo di disciplinare in chiave politica e programmatica tutti i profili che possono concorrere al miglioramento della legislazione è sicuramente condivisibile ancorché molto ambizioso data la complessità della procedura legislativa.

In linea generale, è condivisibile anche la previsione di rafforzare il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione sia attraverso lo scambio di opinioni con il Parlamento europeo e il Consiglio, sulla base di un contributo scritto del suo Presidente, sia attraverso lo scambio di opinioni tra le tre istituzioni sulle priorità pluriennali, nonché attraverso l'aggiornamento periodico sulla pianificazione del programma di lavoro nel corso dell'anno, tuttavia si rileva un *vulnus* rispetto al ruolo dei Parlamenti nazionali, citati una sola volta nella proposta che si limita a ribadire il loro ruolo e la responsabilità previsti nei trattati e nei protocolli 1 e 2 allegati al TFUE.

Molto opportunamente si affronta il tema delle valutazioni d'impatto delle norme UE per l'analisi dei costi imposti alle imprese, dei costi sociali e ambientali, i cui risultati dovranno essere resi pubblici entro un termine ragionevole e disponibili nel corso del processo decisionale. Tuttavia, sarebbe opportuno che, seppure fatte autonomamente, le valutazioni d'impatto facessero riferimento a criteri omogenei così come avviene per le valutazioni *ex post*.

Nel nostro Paese il Governo è tenuto a operare una valutazione d'impatto *ex ante* sui progetti legislativi e gli schemi di atti normativi del Governo, in particolare attraverso l'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi della regolamentazione (AIR) (disciplinate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008 e dal decreto del Consiglio dei mi-



nistri dell'11 settembre 2008, n. 170); tuttavia, come evidenziato dal Comitato della legislazione della Camera e come constatato presso la XIV Commissione, tali strumenti non di rado presentano lacune e criticità anche metodologiche. Peraltro la loro efficacia è poi ridotta o resa nulla dalla presentazione di emendamenti governativi e parlamentari, sprovvisti di analisi di impatto, che stravolgono il testo originario del provvedimento. Sono del tutto assenti, poi, strumenti per operare una sistematica valutazione *ex post* delle politiche pubbliche, soprattutto da parte del Parlamento.

Il tema della *better regulation* induce ciascuna assemblea a riflettere non tanto sulla possibilità di intervento diretto a livello europeo – esistendo già per i Parlamenti nazionali il dialogo politico – quanto sul rapporto con il proprio Esecutivo, nonché con i livelli di governo territoriali.

La Commissione, nelle considerazioni sul Programma di lavoro per il 2015, dichiara di volere intensificare la collaborazione con gli Stati membri, i parlamenti nazionali, le regioni e le città per definire le priorità da considerare alla base delle future proposte. Ciò presuppone un migliore coordinamento della « fase ascendente » anche a livello nazionale al duplice scopo di: intervenire ancor prima della presentazione delle proposte nella fase preparatoria dopo avere individuato tutti gli strumenti utili per una migliore cooperazione tra sistema regionale e parlamento; evitare difficoltà nella fase dell'interpretazione e della trasposizione delle norme una volta approvate e conseguentemente ridurre il numero delle infrazioni.

La capacità di anticipare la riflessione e le valutazioni dell'impatto delle misure che si intendono varare attraverso lo studio delle *roadmap* definite dalla Commissione e la partecipazione alle consultazioni online lanciate dalla Commissione diventa caratteristica fondamentale per perseguire i suddetti obiettivi, nonché per collaborare attivamente ad una migliore regolamentazione.

Relativamente alla Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, il documento appare, nel suo complesso, conforme alle previsioni della legge n. 234 del 2012.

Per le politiche sono infatti indicati, sia pure in termini a volte generici, gli orientamenti del Governo e le azioni dell'UE che esso considera prioritarie.

Apprezzabile è, in particolare, l'incrocio operato a questo scopo con le priorità indicate nel Programma di lavoro della Commissione e con quelle della Presidenza lettone del Consiglio, preceduta dalla Presidenza dell'Italia che quindi – va ricordato – ha contribuito alla definizione delle stesse – nonché la forte attenzione alle iniziative che il Governo intende assumere per dare continuità agli obiettivi perseguiti nel corso del semestre italiano di Presidenza.

Una analisi più dettagliata si auspica, per il futuro, possa essere dedicata all'attività delle Camere nella fase di formazione delle politiche e della normativa europea, come previsto dall'articolo 13 della legge n. 234 del 2012, richiamando gli atti di indirizzo approvati dalle Camere in relazione a specifici progetti legislativi o ad altri documenti dell'Unione europea, pur menzionati nella Relazione.

In conclusione, si segnala la necessità di cogliere l'occasione che ci viene offerta dai documenti programmatici per svolgere un'approfondita discussione che eviti posizioni propagandistiche e inutilmente ostili, in termini pregiudiziali, all'Europa.

È bene chiarire che l'integrazione europea e il suo rafforzamento rappresenta l'unica prospettiva per ciascuno dei nostri Paesi, ivi compresi quelli economicamente più solidi, in considerazione della dimensione globale dei fenomeni che l'Europa è chiamata a fronteggiare. Ciò vale, in particolare per l'Italia, che ha sempre trovato nell'aggancio all'Unione europea un elemento di crescita e di progresso.

Il nostro paese deve interpretare con intelligenza e spirito di iniziativa il ruolo fondamentale che, in quanto paese fondatore, è chiamato a svolgere per il rilancio

del processo di integrazione, che non deve inseguire velleitari obiettivi astratti, ma fondarsi su questioni concrete che possano essere apprezzate dai cittadini europei. L'unico modo per fronteggiare e invertire la tendenza al crescente euroscetticismo consiste nel recuperare pienamente la capacità dell'Unione europea di proporsi come *leader* a livello internazionale affermando i valori fondanti che consentano legittimamente di assumere il modello europeo a riferimento: la salvaguardia dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto; il superamento dei divari economici, la coesione e la solidarietà tra gli Stati mem-

bri; la promozione di uno sviluppo economico sostenibile rispettoso dell'ambiente e della dignità umana.

In questo quadro l'Italia può far valere gli sforzi compiuti negli ultimi anni per mantenere gli impegni assunti sul terreno della finanza pubblica; per realizzare le riforme strutturali per modernizzare il paese e, più in generale, per adempiere più tempestivamente agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, come dimostra anche il positivo lavoro svolto per il recepimento della normativa europea e la riduzione delle procedure di infrazione.