

Partecipazione dell'Italia all'UE per il 2007: in Parlamento la Relazione sulle attività svolte.

4 Novembre 2008

È giunta all'attenzione della Commissione Politiche dell'Unione Europea del Senato, la Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea per il 2007 (relatore il Sen. Simonetta Licastro Scardino del Gruppo parlamentare PDL), predisposta dal Governo in attuazione della L. 11/05.

Il testo, che come da prassi, sarà esaminato congiuntamente al disegno di legge comunitaria 2008 (DDL 1078/S), si compone di sei parti concernenti:

- **Parte prima: Sviluppi del processo di integrazione europea, relazioni esterne e cooperazione intergovernativa;**
- **Parte seconda: Prospettive economiche, orientamenti generali e nuove strategie;**
- **Parte terza: Partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e recepimento nell'ordinamento interno;**
- **Parte quarta: Mercato interno e concorrenza;**
- **Parte quinta: Politiche comuni;**
- **Parte sesta: Politiche sociali.**

Tra le numerose tematiche che vengono analizzate negli ambiti delle suddette macro aree, si segnalano, in particolare, per quanto di maggior interesse, le seguenti:

· Sviluppi del processo di integrazione europea, relazioni esterne e cooperazione intergovernativa

Nella prima parte vengono trattate le principali questioni politico-istituzionali alla luce degli eventi verificatisi nel corso del 2007: la conclusione dei negoziati intergovernativi e la firma del **“Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione Europea e il trattato che istituisce la Comunità Europea”**; la prosecuzione del processo di allargamento; la rilevanza assunta dalla politica estera e di difesa comune dell'Unione, nonché dal settore della giustizia e degli affari interni.

Con la firma del Trattato di Lisbona da parte dei Capi di Stato e di Governo si è chiusa una fase di riflessione e incertezza che si era aperta con l'esito negativo dei referendum organizzati in Francia e nei Paesi Bassi per l'approvazione del Trattato costituzionale firmato a Roma nell'ottobre 2004.

In sede di stesura del suddetto trattato, le priorità del negoziato da parte italiana erano: la salvaguardia del pacchetto di riforma delle istituzioni, la conferma della personalità giuridica unica dell'UE; il superamento della struttura a pilastri; il conferimento di carattere giuridico vincolante della Carta dei diritti fondamentali e l'estensione dei settori in cui si vota a maggioranza qualificata.

Le maggiori novità contenute nel testo riguardano l'architettura generale dell'Unione (che sarà considerata Unione Europea con personalità giuridica unica, ponendo fine, in questo modo, alla distinzione tra “Comunità” e “Unione”), le istituzioni e il loro funzionamento. Con il nuovo sistema viene, altresì, superata la struttura a pilastri in cui si articolava l'Unione fin dal Trattato di Maastricht, pur mantenendosi alcune procedure distinte a seconda delle materie.

Vengono istituite, inoltre, la figura del Presidente stabile del Consiglio europeo, che ne presiede e anima i lavori e l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che si avvale di un Servizio europeo per l'azione esterna composto da funzionari della Commissione e del Consiglio e da diplomatici dei Paesi membri.

Un ulteriore elemento innovativo concerne il sistema di voto della doppia maggioranza in Consiglio (vale a dire 55% degli Stati e 65% della popolazione), che verrà introdotto a partire dal 1° novembre 2014.

Per quanto riguarda le istituzioni, il Trattato di Lisbona ha provveduto a rafforzare il ruolo del

Parlamento europeo. Infatti, viene generalizzata la procedura legislativa ordinaria (codecisione con voto a maggioranza qualificata in Consiglio) che assicura il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo in materie in cui sinora svolgeva un ruolo marginale, come ad esempio: lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, politica commerciale. Vengono, altresì, introdotte nuove norme per definirne la composizione, che viene complessivamente ridotta a 751 membri.

A tal proposito, viene ricordato il Vertice informale del 17 e 18 ottobre 2007 che ha raggiunto una soluzione di compromesso sulla composizione del Parlamento europeo per la legislatura 2009-2014, riconoscendo un seggio aggiuntivo che verrà attribuito all'Italia (per un totale di 73 seggi, numero identico a quello previsto per il Regno Unito).

Rispetto a quanto già prevedeva il Trattato costituzionale, vengono ulteriormente rafforzati il ruolo dei Parlamenti nazionali e le procedure in materia di controllo dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Con riferimento ai Parlamenti nazionali, viene previsto che gli stessi contribuiscono al buon funzionamento dell'Unione attraverso una serie di attività appositamente individuate: vengono informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevono i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE; vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà; partecipano, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore; partecipano alle procedure di revisione dei trattati; vengono informati delle domande di adesione all'Unione e partecipano alla cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo. Il citato Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE stabilisce, in particolare, una serie di obblighi di informazione e misure di trasparenza che dovrebbero mettere le Assemblee dei Paesi membri nella condizione di esercitare pienamente la propria funzione di controllo sui rispettivi Governi. Viene, altresì, esteso da sei a otto settimane, rispetto al Trattato costituzionale, il periodo previsto per l'esame dei progetti di atti legislativi da parte dei Parlamenti nazionali, prima che gli stessi vengano iscritti all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio ai fini della loro adozione o dell'adozione di una posizione nel quadro di una procedura legislativa.

Per quanto concerne il controllo della proporzionalità e sussidiarietà, svolto dai Parlamenti nazionali, oltre al meccanismo di controllo politico ex ante (c.d. "early warning" o "allerta precoce"), già previsto dal Trattato costituzionale, il Trattato di Lisbona aggiunge un'ulteriore procedura con la quale si prevede che qualora una maggioranza semplice dei voti espressi dei Parlamenti nazionali contesti la proposta della Commissione per mancato rispetto del principio di sussidiarietà, tale proposta possa essere mantenuta, modificata o ritirata. Nel caso in cui scelga di mantenerla, la Commissione deve spiegare in un parere motivato perché ritenga la proposta conforme al principio di sussidiarietà. I pareri motivati dei Parlamenti nazionali e della Commissione sono sottoposti al legislatore dell'Unione (Consiglio e Parlamento) che può bloccare la proposta con la maggioranza dei voti del Parlamento europeo e del 55% dei membri del Consiglio.

Viene, inoltre, previsto che su istanza degli stessi Parlamenti nazionali, il rispetto del principio di sussidiarietà può essere verificato dalla Corte di giustizia.

Sul piano delle politiche viene stabilita l'integrazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel sistema di legiferazione ordinario, sia pur con precise peculiarità e vengono create o riformulate alcune basi giuridiche (rappresentanza esterna dell'Euro, energia, protezione civile, cooperazione amministrativa, sport, turismo).

Per quanto riguarda, infine, gli aspetti finanziari e di bilancio viene istituzionalizzata la programmazione finanziaria pluriennale e in relazione alla governance economica vengono riprese le innovazioni contenute nel Trattato costituzionale.

Con riferimento alla materia energetica e ambientale, vengono, invece, introdotti elementi di arricchimento rispetto al dettato del precedente Trattato.

Il Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea è stato ratificato nel nostro ordinamento con la L. 130/08.

· **Prospettive economiche, orientamenti generali e nuove strategie**

Nella seconda parte vengono illustrati gli aspetti e le prospettive per l'economia europea e italiana e viene, altresì, affrontato il tema della crescita, della competitività e delle riforme necessarie per lo sviluppo dell'Italia.

In particolare, viene evidenziato l'impegno del Governo per rispondere allo stimolo europeo legato alla **Strategia di Lisbona** e per favorire, quindi, la modernizzazione del Paese tramite l'aumento degli investimenti, maggiori e migliori opportunità di lavoro, più concorrenza e coesione interna. Il primo ciclo di programmazione (2005-2008) si sta concludendo in modo positivo: in ambito europeo il PIL è cresciuto mediamente nel triennio 2005-2007 a un tasso del 2,6% e l'occupazione è aumentata a un tasso nettamente superiore a quello dei primi anni 2000.

Nell'anno in corso si apre un nuovo ciclo di programmazione (2008-2010), caratterizzato dal c.d. "pacchetto Lisbona" per la crescita e l'occupazione, volto a preparare le decisioni da adottare al Consiglio europeo nella primavera 2008.

Viene, altresì, fornito un quadro sugli orientamenti prioritari del Consiglio europeo relativi allo sviluppo sostenibile, all'ambiente e all'energia, a dimostrazione del fatto che la strategia di Lisbona e lo sviluppo sostenibile sono complementari e si rafforzano a vicenda. In particolare, viene ricordato come gli aspetti legati alla politica energetica e ambientale siano ormai divenuti la sfida più importante per la crescita dell'Unione.

Al riguardo, il Consiglio europeo dell'8 e 9 marzo 2008 ha approvato il piano d'azione "una politica energetica per l'Europa" che persegue i seguenti obiettivi: aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento; garantire la competitività delle economie europee e la disponibilità di energia a prezzi accessibili; promuovere la sostenibilità ambientale e lottare contro i cambiamenti climatici.

· Partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e recepimento nell'ordinamento interno

La parte terza della Relazione riguarda le attività relative alla c.d. fase ascendente, vale a dire la partecipazione dell'Italia al processo decisionale dell'Unione Europea e la c.d. fase discendente, concernente l'attuazione del diritto comunitario.

In questo ambito viene illustrato il ruolo centrale del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), quale luogo di confronto e ricomposizione dei diversi interessi italiani in un unico interesse nazionale da portare a Bruxelles, e vengono, altresì, indicati i temi affrontati dal Comitato stesso, tra i quali, si segnalano, tra l'altro: strategia europea di sviluppo sostenibile, energia e cambiamenti climatici; innovazione e proprietà intellettuale.

Viene presentato, inoltre, lo stato relativo al recepimento nell'ordinamento interno delle direttive comunitarie, alle procedure di infrazione e al ruolo del Parlamento e delle Regioni nel processo normativo comunitario.

Un apposito capitolo riguarda i contenuti dello Schema di disegno di legge comunitaria 2008, che mantiene, in gran parte, la struttura delle precedenti leggi comunitarie e allo stesso tempo, conferma le importanti novità previste dal disegno di legge comunitaria 2007: in particolare, l'allineamento del termine per l'esercizio della delega legislativa al termine di recepimento fissato dalle singole direttive e la delega al Governo per l'attuazione delle decisioni-quadro adottate nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Sono stati, inoltre, introdotti due interventi normativi:

- in aggiunta ai consueti criteri generali di delega legislativa, è stato inserito un principio di semplificazione amministrativa, coerentemente con l'obiettivo della riduzione degli oneri amministrativi;
- è stata apportata una modifica alla L. 11/05, per quanto concerne i contenuti della legge comunitaria annuale; in particolare, è stata eliminata la previsione relativa all'indicazione dei principi fondamentali per singola materia contenuta nella legge comunitaria nel rispetto dei quali le Regioni e le Province autonome esercitano la propria competenza normativa per dare attuazione ad atti comunitari in caso di legislazione concorrente.

Tra le direttive che il Governo deve attuare e recepire tramite decreto legislativo, si segnala, tra le altre, la direttiva 2007/66/CE, che riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in

materia di aggiudicazione degli appalti pubblici.

· **Mercato interno e concorrenza**

Nella quarta parte della relazione vengono illustrati gli sviluppi del mercato interno ed evidenziati, in particolare, i progressi compiuti in materia di cooperazione doganale, mutuo riconoscimento e “nuovo approccio” per quanto riguarda la libera circolazione dei beni.

Si dà conto, inoltre, del recepimento della direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali in tema di libera circolazione dei lavoratori, così come del lavoro in corso per il recepimento della c.d. “direttiva servizi”.

A tale proposito, viene ricordato che la **direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno**, nasce dall'esigenza di superare i numerosi ostacoli di ordine giuridico che si frappongono all'effettivo esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori e della libertà di circolazione dei servizi negli Stati membri.

Numerosi sono gli adempimenti richiesti agli Stati membri: approntare uno sportello unico attraverso il quale, anche a distanza e per via elettronica, i prestatori di servizi possono adempiere a tutte le procedure e le formalità per l'accesso e per l'esercizio di attività di servizi; controllare tutta la normativa che riguarda l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio per verificarne la compatibilità con i criteri dettati dalla direttiva; instaurare forme di cooperazione amministrativa efficaci con gli Stati membri al fine di garantire il controllo dei prestatori e dei loro servizi. Al riguardo, la direttiva prevede l'obbligo di scambio di informazioni per via elettronica sulla base della rete in via di elaborazione da parte della Commissione in collaborazione con gli Stati membri (Sistema Informativo per il Mercato Interno).

All'interno di questa area concernente il completamento del mercato interno, un apposito capitolo viene dedicato al settore degli **appalti pubblici**.

Al riguardo, viene ricordato che nel corso del 2007 sono stati adottati due decreti legislativi di modifica del D.Lgs. 163/06 (Codice dei contratti pubblici), in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. Il primo provvedimento, il D.Lgs. 6/07, ha dato risposta alle esigenze di rideterminare l'efficacia temporale di alcune disposizioni del suddetto Codice e garantire una maggiore trasparenza e legalità, recepire condizioni ed osservazioni provenienti dal Parlamento e operare un migliore coordinamento tra alcune parti del Codice stesso.

Con il secondo provvedimento, il D.Lgs. 113/07, sono state introdotte ulteriori modifiche finalizzate ad aprire maggiormente il mercato dei contratti pubblici ad una concorrenza effettiva tra gli operatori economici.

Viene, altresì, menzionato il Regolamento che reca le disposizioni di attuazione ed esecuzione del D.Lgs. 163/06 e che sostituisce la precedente disciplina in materia, completando il quadro regolatorio previsto dal Codice.

Nel corso del 2007 è proseguita la discussione nell'ambito del Gruppo di lavoro del Consiglio Appalti Pubblici in relazione alla **proposta di direttiva della Commissione europea di revisione delle direttive ricorsi in materia di appalti pubblici** che introduce “una serie di specifici dispositivi volti a migliorare l'efficacia dei ricorsi pre-contrattuali, in modo da garantire alle imprese comunitarie di poter tutelare effettivamente i loro interessi qualora ritengano che gli stessi siano stati lesi nel corso di una procedura di aggiudicazione”.

Le principali disposizioni concernono:

- la previsione di termine minimo di pausa, “*standstill*”, che non può essere inferiore a 10 giorni, intercorrente tra il momento di aggiudicazione della gara e la stipula del contratto, tale da permettere un ricorso utile ai partecipanti eventualmente lesi;
- un meccanismo di sospensione automatica della procedura di aggiudicazione, nel caso in cui un organo indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice riceva in prima istanza un ricorso relativo ad una decisione d'aggiudicazione. In tal caso l'autorità aggiudicatrice non può concludere il contratto fino a che tale organo non abbia adottato una decisione al riguardo, attraverso una decisione cautelare o di merito. Il periodo di sospensione automatica non può terminare prima dello scadere del periodo dello *standstill*;

- la previsione in base alla quale gli Stati membri devono assicurare che un contratto sia considerato inefficace da un organo di ricorso nel caso esso sia stato stipulato in violazione della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici.

Viene, altresì, illustrato il progetto, presentato dalla Commissione europea nell'ottobre 2007, di comunicazione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici ai partenariati istituzionalizzati pubblico-privati.

Nel corso del 2007 la Commissione europea ha proseguito, inoltre, in sede di Comitato Consultivo Appalti la discussione su una possibile iniziativa sulle concessioni.

· **Politiche comuni**

La quinta parte della Relazione illustra gli sviluppi realizzatisi per quanto riguarda le politiche comuni previste dal Trattato CE e per le quali il Governo si è impegnato per un'azione complessiva programmatica, che va dallo sviluppo rurale ai trasporti, dalla nuove tecnologie alla politica energetica, alla politica di coesione sempre più integrata con le politiche di riforma legate alla strategia di Lisbona, anche nell'ottica della nuova riforma del bilancio comunitario le cui discussioni si avvieranno nel 2009.

Per quanto concerne la **politica per i trasporti e le reti transeuropee**, la stessa è finalizzata alla realizzazione di una mobilità sostenibile, garantendo una maggiore sicurezza e protezione.

In particolare, in relazione alle reti transeuropee, viene ricordata la presentazione, da parte della Commissione Europea della bozza di decisione sul programma multiennale 2007-2013 e della bozza di decisione relativa al programma annuale 2007. Al programma multiennale sono stati destinati 6.811 milioni di euro, pari all'85% del budget complessivo TEN-T a disposizione, di cui 5.111 per i 30 Progetti Prioritari (di cui all'Allegato III della decisione 884/2004, e 250 milioni sono stati destinati al Sistema Europeo di Controllo e Gestione del traffico ferroviario (ERTMS). Il restante 25% del budget TEN-T è destinato a finanziare i progetti presentati dagli Stati membri a valere sulla programmazione annuale.

Con riferimento al programma annuale 2007, la Commissione Europea ha proposto di co-finanziare 4 progetti italiani nel settore della intermodalità dei sistemi di trasporto per un totale di 8,2 milioni di euro.

Viene, altresì, sottolineato che il comma 224, dell'art. 2, della L. 244/07 (legge finanziaria 2008) consente di attingere quota parte del canone di utilizzo della infrastruttura ferroviaria per coprire, nei prossimi anni, parte dei costi d'investimento delle tratte ferroviarie del sistema Alta Velocità/Alta Capacità. Tale disposizione è di assoluto rilievo per accedere al co-finanziamento delle risorse assegnate dalla Commissione Europea per la implementazione delle sezioni ferroviarie della rete TEN-T.

Riguardo alla **politica energetica** viene evidenziato che nel corso del 2007 la Commissione Europea ha presentato, sotto forma di una serie di Comunicazioni al Consiglio e al Parlamento europeo, un importante e specifico pacchetto di misure per il settore energia "Energia per un mondo che cambia", contenente, tra l'altro, le nuove proposte per "Una politica energetica per l'Europa". Oltre al pacchetto energia è stato, altresì, presentato il programma sull'energia nucleare, in relazione al quale, la Commissione ha ritenuto opportuno lasciare agli Stati membri la decisione sul ricorso o meno a questa fonte.

Nell'ambito della **politica fiscale** le principali proposte normative discusse nel 2007 in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione europea riguardano, tra l'altro, il c.d. "pacchetto IVA" e il sistema di aliquote IVA ridotte.

A quest'ultimo proposito, la Commissione ha presentato il 5 luglio 2007 al Consiglio e al Parlamento europeo una relazione sull'impatto nel mercato interno delle aliquote ridotte applicate ai servizi prestati localmente, sottolineando, in particolare, la necessità di una maggiore semplificazione e razionalizzazione dell'attuale sistema delle aliquote IVA ridotte.

La Commissione, suggerisce, altresì, una struttura a 3 aliquote inclusa quella ordinaria, con un'aliquota superridotta (0-5%) per i beni e i servizi di prima necessità ed una ridotta (10-12%) per altri beni e servizi meritori (ad esempio, nel settore della cultura, dell'istruzione, dei trasporti pubblici,

dell'occupazione, dell'energia e dell'ambiente).

· **Politiche sociali**

La sesta e ultima parte della Relazione analizza l'evoluzione in materia di politiche sociali, in particolare, la politica per l'inclusione sociale, per la famiglia e per le pari opportunità, per il lavoro, la salute e l'istruzione.

Per quanto concerne la **politica per il lavoro**, viene evidenziato che l'azione politica e legislativa in ambito comunitario nel corso del 2007 si è incentrata sulla implementazione della qualità ed efficienza della amministrazione pubblica e sul miglioramento della qualità dei servizi pubblici.

Sui contenuti della Relazione sarà approvata dall'Aula un'apposita Risoluzione.

[**Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2007.**](#)