

Partecipazione all'UE: all'esame del Parlamento la Relazione sulle attività svolte in ambito europeo.

27 Settembre 2010

È all'attenzione della Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato, la Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea per il 2009 (Relatore il Sen. De Eccher del Gruppo parlamentare PdL), predisposta ai sensi dell'articolo 15 della L. 11/05, sulle norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.

Il Documento è suddiviso in tre parti:

- PARTE PRIMA: PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E ORIENTAMENTI GENERALI DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA;

Vengono ripercorse le questioni istituzionali legate all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nonché al processo di allargamento dell'Unione europea. Altre Sezioni sono dedicate alla risposta dell'Unione europea alla crisi mondiale, con l'analisi delle politiche europee messe in atto per affrontare la recessione economica, nonché all'energia e cambiamenti climatici.

A quest'ultimo riguardo, viene, tra l'altro, evidenziato, che gli obiettivi prioritari per il 2010 e gli anni seguenti in campo energetico sono tesi a garantire il corretto funzionamento del mercato interno dell'energia, la sicurezza dell'approvvigionamento strategico, la riduzione delle emissioni di gas serra e la presentazione di una posizione unitaria dell'Unione europea nelle sedi internazionali.

- PARTE SECONDA: PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E RECEPIMENTO DEL DIRITTO DELL'UNIONE NELL'ORDINAMENTO INTERNO;

La prima Sezione è dedicata **alle fasi ascendente** (formazione degli atti comunitari) **e discendente** (recepimento ed applicazione del diritto comunitario) **del processo normativo comunitario.**

Con riguardo alla fase ascendente, in particolare, viene evidenziata l'attività del Comitato interministeriale per gli affari comunitari (CIACE), nonché il ruolo delle Regioni, delle Parti sociali e del Parlamento di Camera e Senato in sede di esame di atti dell'Unione europea. In quest'ultimo ambito, vengono, tra l'altro, riportati in elenco i documenti adottati dalle Commissioni parlamentari e viene rilevato che il Parlamento ha chiesto un'informativa sempre più qualificata e approfondita al Governo ed al riguardo nel corso del 2009 si sono svolti appositi incontri tra il Dipartimento per le politiche comunitarie e i competenti uffici parlamentari al fine di perfezionare la trasmissione dei documenti relativi alla fase ascendente. Un profilo d'analisi ha riguardato, tra l'altro, la necessità che il Governo tenga conto della dinamica del negoziato europeo, caratterizzato da fasi di grande accelerazione e pause nella formazione dell'atto dell'Unione, per perfezionare gli strumenti atti a consentire l'adeguamento dei tempi dell'esame parlamentare ai ritmi del negoziato.

Viene quindi evidenziato, riguardo al 2010, il **rafforzamento del canale di comunicazione e collaborazione con il Parlamento**, creando i migliori presupposti per l'attuazione di quelle disposizioni del Trattato di Lisbona che prevedono il potenziamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo normativo dell'Unione, affidando, in particolare, a questi ultimi il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nei progetti di atti dell'UE (secondo il quale nelle materie in cui non dispone di competenza esclusiva l'Unione interviene solo nella misura in cui gli obiettivi prefissati dai Trattati non possono essere adeguatamente raggiunti dagli Stati membri).

A tal fine dovrebbe **istituzionalizzata una procedura informativo-informatica relativa al monitoraggio delle varie fasi dell'atto comunitario**, oggetto dell'informativa qualificata al Parlamento: segnalazione alle Camere, assegnazione alla Commissione di merito e/o consultiva, trattazione in Commissione, emissione dell'atto di indirizzo/parere, trasmissione di quest'ultimo al

Dipartimento per le politiche comunitarie e, infine, inoltre dello stesso alle amministrazioni capofila, incaricate di svolgere il negoziato. Ciò consentirà di conoscere, in tempo reale, lo “stato dell’arte” all’interno delle istituzioni nazionali degli atti dell’Unione oggetto di informativa qualificata. In una apposita Sezione, vengono approfonditi, altresì, gli aspetti relativi alla **partecipazione al processo normativo nelle singole politiche**. Tra queste si evidenziano, in particolare:

Mercato interno e concorrenza

Un apposito paragrafo è dedicato agli **appalti pubblici**, con l’analisi degli sviluppi nel 2009 e gli orientamenti per il 2010. In particolare, riguardo all’anno passato viene ricordata l’**approvazione della direttiva appalti pubblici nel settore della difesa e della sicurezza** (2009/81/CE), che include nel suo campo di applicazione il settore della “sicurezza”, ovvero gli appalti di lavori, forniture e/o servizi che richiedono o comportano informazioni sensibili e la cui realizzazione è necessaria per la sicurezza dell’Unione europea e dei suoi Stati membri nei settori della protezione contro atti terroristici o di criminalità organizzata, della protezione delle frontiere e delle missioni per la gestione delle crisi. Il termine previsto per la trasposizione della direttiva negli ordinamenti nazionali è il 21 agosto 2011. Viene, altresì, evidenziato il **recepimento della direttiva “ricorsi”** (2007/66/CE per il miglioramento dell’efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici) finalizzata a garantire una tutela processuale effettiva e celere, che giunga prima dell’avvenuta stipulazione del contratto, mediante il termine dilatorio per la stipulazione del contratto, c.d. *standstill*, decorrente dall’aggiudicazione definitiva e l’effetto sospensivo automatico della possibilità di stipulazione del contratto, decorrente dalla proposizione del ricorso giurisdizionale, e perdurante fino alla pronuncia giurisdizionale.

Viene, inoltre, sottolineato il proseguimento, a seguito della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 19 maggio 2009, Causa C – 538/07 – direttiva 92/50/CEE relativa al collegamento sostanziale tra imprese, dell’opera di **revisione del Codice dei contratti pubblici** (D.Lgs 163/2006), avviata con i decreti legislativi correttivi 26 gennaio 2007, n. 6, 31 luglio 2007, n. 113, e 11 settembre 2008, n. 152.

È inoltre menzionata la modifica in tema di anomalia dell’offerta introdotta dall’art. 4-quater della legge 102/2009 che, oltre prevedere lo snellimento dell’intera procedura, in particolare ha soppresso l’obbligo di presentazione, per i concorrenti, delle giustificazioni in sede di offerta.

Viene, infine, ricordata **la Presidenza italiana, assunta a giugno 2009, del Public Procurement Network (PPN)**, rete di cooperazione internazionale istituita con l’obiettivo di contribuire all’armonizzazione ed all’attuazione della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici attraverso il confronto e lo scambio di esperienze. Alla Rete partecipano tutti gli Stati membri dell’Unione europea e dello Spazio Economico Europeo, nonché i Paesi candidati all’adesione o comunque impegnati al rispetto dei principi comunitari in base ad accordi specifici con l’Unione europea. Viene prevista, inoltre, la partecipazione della Commissione europea con lo status di osservatore. Al riguardo viene evidenziata, in particolare, tra le priorità del programma della Presidenza italiana il rafforzamento della cooperazione tra Paesi partecipanti nell’ambito dello scambio di informazioni e buone pratiche nella concreta applicazione della normativa sugli appalti, nonché il rafforzamento della collaborazione con la Commissione europea nell’ambito del Comitato consultivo per gli appalti pubblici.

Riguardo agli orientamenti per il 2010, vengono evidenziati in particolare, nell’ambito del recepimento della direttiva appalti pubblici nel settore della difesa e della sicurezza (direttiva 2009/81/CE), una serie di workshop tematici programmati dalla Commissione europea per approfondire le questioni più complesse e problematiche anche in vista dell’eventuale elaborazione di linee guida che possano essere di ausilio agli Stati membri nell’attività di recepimento, nonché l’avvio da parte della DG Mercato interno di una **valutazione globale dell’impatto delle politiche comunitarie sugli appalti, che dovrebbe essere completata nella primavera del 2011**.

La valutazione, oltre ad esaminare l’attuazione delle disposizioni e l’esperienza delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori economici alla luce del quadro normativo esistente, analizzerà anche **l’impatto della legislazione relativa agli appalti sulla concorrenza**.

Gli esiti della valutazione costituiranno la base per la possibile adozione da parte della Commissione europea di una comunicazione su come gli appalti pubblici possano svolgere un ruolo importante nel conseguimento di alcuni degli obiettivi della (post) Strategia di Lisbona, con riferimento, in particolare, a quelli concernenti il cambiamento climatico, l'inclusione sociale e l'innovazione.

In materia di **diritto societario** vengono menzionati, tra l'altro, i negoziati sullo statuto relativo alla **Società Privata Europea**, inserito tra le iniziative dello "Small Business Act", nell'ambito dei quali è stato messo a punto un testo di compromesso che, pur se notevolmente indebolito rispetto all'originaria proposta della Commissione, consentirebbe comunque di delineare una nuova forma societaria, vantaggiosa soprattutto per le PMI.

Vengono, inoltre, evidenziati i lavori del Consiglio "Competitività e crescita" sulla **proposta di modifica della direttiva 2000/35/CE riguardante i ritardi dei pagamenti** nelle transazioni commerciali, al fine di pervenire ad una soluzione di compromesso sulla proposta. Le modifiche sostanziali proposte rispetto alla direttiva 2000/35/CE riguardano l'introduzione del rimborso dei costi di recupero interno collegati alle attività amministrative interne delle imprese, connesse al ritardato pagamento, al fine di produrre un effetto deterrente nei confronti dei debitori sia pubbliche amministrazioni sia società o imprese private.

Trasporti e reti transeuropee

Tra gli orientamenti per l'anno in corso, relativi al **settore delle infrastrutture** viene evidenziato, in particolare, che la legge finanziaria 2010 ha introdotto nell'ordinamento degli appalti pubblici la nozione di **"lotto costruttivo" nella realizzazione dei progetti prioritari**, nell'ambito dei corridoi europei TEN-T inseriti nel programma di infrastrutture strategiche, che prevedano costi superiori a 2 miliardi di euro, tempi di realizzazione superiore a quattro anni e non siano suddivisibili in lotti di importo inferiore a un miliardo di euro.

Tali progetti sono individuati attraverso decreti del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Per tali opere, il Cipe può autorizzare l'avvio della realizzazione del progetto definitivo per lotti costruttivi, nel limite di un importo complessivo residuo da finanziare di 10 miliardi di euro, a condizione che il costo sia integralmente finanziato, che sia allegata una relazione recante le fasi di realizzazione dell'opera, il cronoprogramma dei lavori e i fabbisogni annuali, e che l'affidatario dei lavori rinunci a pretese risarcitorie connesse a eventuali mancati finanziamenti dei lotti successivi. Il CIPE, con l'autorizzazione al primo lotto costruttivo, assume l'impegno di finanziare integralmente l'opera, o di corrispondere il contributo finanziato. Dei progetti deve essere fornita specifica indicazione nell'Allegato Infrastrutture del Documento di Programmazione Economico- Finanziaria.

Energia e ambiente:

In tema di politica energetica vengono ricordati, in particolare, i negoziati del 2009 sull'insieme di misure che costituiscono il pacchetto efficienza energetica, riguardanti, tra l'altro, la Proposta di rifusione della Direttiva sulla prestazione energetica degli edifici, approvata poi a maggio di quest'anno.

Riguardo agli orientamenti per il 2010 vengono elencati tra i temi prioritari:

- la conclusione del negoziato sul Regolamento concernente la comunicazione alla Commissione di progetti di investimento nelle infrastrutture per l'energia;
- le misure attuative, anche in comitatologia, del pacchetto clima-energia;
- il conseguimento dell'operatività dell'Agenzia dei Regolatori dell'energia;
- l'attuazione del Piano solare per il mediterraneo.

In merito alle politiche ambientali vengono esaminati i profili dei cambiamenti climatici, della salvaguardia dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile.

A quest'ultimo riguardo, in particolare, viene ricordato che il sesto riesame della politica ambientale, nel 2009, ha evidenziato come la dimensione ambientale incida sempre più spesso in altri settori delle politiche comunitarie, quali, i trasporti e la politica energetica; la gestione dei rifiuti e delle acque; lo sviluppo sostenibile nell'ambito della politica industriale e della ricerca e sviluppo.

Fiscalità:

Viene evidenziato, tra l'altro, che nel corso dei primi mesi del 2009 sono proseguite le discussioni sulla proposta di direttiva intesa a realizzare una prima fase di razionalizzazione delle aliquote IVA ridotte fino all'accordo raggiunto dai Ministri al Consiglio ECOFIN il 10 marzo 2009. Il Consiglio ha successivamente adottato la direttiva 2009/47/CE del 5 maggio 2009, che introduce, in via definitiva, l'applicazione, opzionale da parte degli Stati membri delle aliquote ridotte IVA per taluni servizi ad alta intensità di manodopera.

Riguardo al 2010 l'attività del Governo italiano segue gli orientamenti del Programma delle Presidenze di turno dell'Unione europea (spagnola e belga) volte, con riguardo all'imposizione indiretta, a proseguire i lavori sulla revisione delle regole di fatturazione, il trattamento IVA dei servizi finanziari, la strategia comunitaria di lotta alla frode IVA. Con riferimento alla fiscalità diretta, viene, altresì, menzionato il c.d. "pacchetto *good governance*", comprendente la proposta di direttiva che modifica la direttiva risparmio, la proposta di direttiva sulla cooperazione amministrativa nel campo della fiscalità diretta, la proposta di direttiva sull'assistenza per il recupero dei crediti fiscali.

Politica del lavoro:

Viene ricordato che nel corso del passato anno l'attività del Governo italiano in quest'ambito, a livello dell'UE, ha visto un impegno costante imperniato essenzialmente sul dibattito sviluppatosi sul tema della crisi internazionale e le sue ripercussioni negli Stati membri, con particolare riguardo alle misure adottate per contenere gli effetti negativi della recessione economica sui livelli occupazionali e sul mercato del lavoro in generale.

Con riferimento alla partecipazione al processo normativo comunitario l'attività svolta ha riguardato la stesura della modifica del Regolamento europeo 1927/2006, che istituisce un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG). In particolare, il nuovo Regolamento 546/2009 del 18 giugno 2009, recepisce la definizione di "esuberanti" così come intesa dalla normativa nazionale, superando l'interpretazione più restrittiva precedentemente attribuita dal Parlamento europeo. Viene, altresì, evidenziata la prosecuzione di attività relative alla negoziazione della posizione italiana, in tema di partecipazione dei lavoratori, nell'ambito della proposta di regolamento del Consiglio del 25 giugno 2008 relativo allo statuto della Società privata europea (SPE).

Per quanto riguarda la fase discendente, viene ricordato il monitoraggio del recepimento della direttiva 104/2008/CE in tema di agenzie del lavoro, nonché le attività svolte per la predisposizione di risposte a questionari e relazioni sullo stato di attuazione della direttiva 94/33/CE, relativa alla protezione dei giovani sul lavoro e della direttiva 2008/94/CE, relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro.

- PARTE TERZA: POLITICHE DI COESIONE ECONOMICA E SOCIALE E FLUSSI FINANZIARI DALL'UNIONE EUROPEA ALL'ITALIA.

La prima Sezione è dedicata all'**attuazione delle politiche di coesione** nel 2009 e alle priorità nel 2010. Al riguardo vengono forniti i dati relativi all'attuazione dei programmi del Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013, nel cui ambito molti investimenti interessano le infrastrutture di trasporto che rappresentano circa il 13,2 per cento della programmazione complessiva. Viene, inoltre, ricordato l'impegno per il miglioramento dei servizi (30 per cento delle risorse nel Paese), che è stato indirizzato, soprattutto nel Mezzogiorno, a: istruzione, acqua, rifiuti, difesa del suolo. Una particolare attenzione è stata, altresì, posta alla promozione della ricerca, conoscenza e dell'innovazione a favore della crescita, con il 27,4 per cento del totale.

Al 30 settembre 2009 il livello di attivazione complessiva del Quadro Strategico Nazionale era pari al 38 per cento delle risorse programmate con diversificazione dell'avanzamento nelle priorità.

Particolarmente significativo l'avanzamento delle Priorità 6 "Reti e collegamenti per la mobilità" (71 per cento), 8 "Competitività e attrattività dei sistemi urbani" (poco meno del 50 per cento) ma anche della Priorità 2 "Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione" (poco meno del 40 per cento).

Nell'anno in corso, sulla base delle analisi dello stato di attuazione delle diverse priorità del quadro strategico nazionale, dovrebbe essere posta particolare attenzione alle priorità 3 "energia e ambiente", 5 "valorizzazione delle risorse naturali e culturali".

Viene, inoltre menzionata l'assegnazione di una quota della premialità associata al raggiungimento dei target fissati per gli indicatori individuati per i quattro ambiti di servizio: istruzione, servizi di cura per gli anziani e per l'infanzia, gestione dei rifiuti urbani e ciclo integrato dell'acqua. Con questa prima assegnazione vengono riconosciuti gli avanzamenti registrati nel percorso di avvicinamento al target rispetto ai valori di partenza da parte delle otto Regioni del Mezzogiorno, coinvolte nel meccanismo, e dal Ministero dell'Istruzione.

Vengono sottolineati, altresì, le attività legate agli sviluppi del confronto sul futuro della politica di coesione europea e sulla revisione del bilancio comunitario, nonché i lavori e l'attività della Task force "Semplificazione", presieduta dalla Commissione europea, a cui partecipano tutti gli Stati membri, con l'obiettivo di sviluppare ulteriormente il lavoro di semplificazione delle procedure di gestione e attuazione degli interventi cofinanziati.

Nella Sezione relativa all'**andamento dei flussi finanziari dall'UE verso l'Italia**, viene evidenziato, tra l'altro, che al 30 settembre 2009, gli accrediti a favore del nostro Paese, a titolo di cofinanziamento degli interventi strutturali e come sostegno alla Politica Agricola Comune, sono stati pari a 6.525,77 milioni di euro, pari al 65 per cento del totale. Per i Fondi strutturali l'ammontare delle risorse complessivamente pervenute è pari a 2.200,06 milioni di euro (circa il 34 per cento del totale). Hanno carattere residuale le risorse a valere sulle altre linee del bilancio comunitario che ammontano a complessivi 83,18 milioni di euro.

In appendice alla Relazione sono, infine, riportati alcuni **allegati**, concernenti, tra l'altro:

- i provvedimenti attuativi di atti comunitari nel 2009;
- il recepimento direttive europee da parte delle Regioni nel 2009;
- gli aiuti di stato in materia fiscale nel 2009;
- i ricorsi presentati dal Governo italiano nel 2009

A conclusione dell'esame sui contenuti della Relazione sarà approvato un'apposita Risoluzione dall'Aula.

Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2009