

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 completamento 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.