

XVII legislatura

# Il Programma di lavoro 2015 della nuova Commissione europea

n. 128  
gennaio 2015



servizio affari  
internazionali  
del Senato

ufficio dei rapporti  
con le istituzioni  
dell'Unione europea



**Unione  
Europea**

Senato della Repubblica  
Servizio affari internazionali  
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVII legislatura

# **Il Programma di lavoro 2015 della nuova Commissione europea**

Dossier n. 128  
gennaio 2015

## **INDICE**

Il Programma di lavoro 2015 della nuova Commissione europea	Pag.	5
---	------	---



## 1. Introduzione

Il 16 dicembre 2014 la neoeletta Commissione europea ha presentato il suo primo [Programma di lavoro](#) nel quale illustra le misure e le iniziative che intende adottare nel corso del 2015. Il programma si ispira agli [orientamenti politici](#) annunciati da Jean-Claude Juncker in qualità di candidato presidente della Commissione europea il 15 luglio 2014<sup>1</sup>, e traduce le dieci priorità ivi indicate in una prima serie di obiettivi concretamente realizzabili<sup>2</sup>.

Il programma intende essere un **programma di cambiamento**, che dà una 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. Sempre rispondendo alla richiesta dei cittadini di una maggiore trasparenza sulle iniziative e sul modo di applicarle, il programma di lavoro illustra chiaramente e in totale trasparenza sia le iniziative che l'UE attuerà nel 2015 sia quelle che invece non intraprenderà.

Il programma è basato sui seguenti principi:

- **conformità agli orientamenti politici:** non saranno presentate proposte che non contribuiscano alle dieci priorità degli orientamenti politici della Commissione, e grande risalto sarà dato ai grandi temi quali la crescita e l'occupazione;
- **applicazione della discontinuità legislativa:** come accade all'inizio di ogni nuovo mandato la Commissione ha esaminato le proposte pendenti e ha predisposto 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;
- **alleggerimento del carico normativo:** le norme dovranno contribuire all'occupazione e alla crescita e non dovranno imporre eccessivi oneri e formalità burocratiche. Per tale ragione si procederà alla revisione delle norme esistenti sulla base del Programma REFIT (adeguatezza della regolamentazione) che mira a migliorare la regolamentazione. Sarà inoltre avviato un processo di semplificazione a livello della politica agricola comune;
- **modifica dei metodi di lavoro** del Parlamento europeo e del Consiglio: il programma auspica una maggiore collaborazione con i due legislatori per definire le principali priorità delle tre istituzioni e accelerare così il processo decisionale. La Commissione intende inoltre collaborare maggiormente con

---

<sup>1</sup>"Un nuovo inizio per l'Europa - Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea".

<sup>2</sup> Per l'elenco delle priorità vedi *infra*.

gli Stati membri, con i parlamenti nazionali, con le regioni e con le città per garantire una migliore attuazione delle politiche esistenti.

Il programma è composto da 4 allegati:

- l'[Allegato 1](#) elenca le 23 nuove iniziative che la Commissione intende presentare nel 2015 nell'ambito delle dieci priorità indicate negli orientamenti politici;
- l'[Allegato 2](#) contiene le 80 proposte pendenti di cui si prospetta il ritiro o la modifica, corredate da una motivazione;
- l'[Allegato 3](#) elenca le 79 proposte inserite nel programma REFIT;
- l'[Allegato 4](#) elenca gli 81 atti legislativi che entreranno in vigore nel 2015.

## 2. Le principali iniziative per il 2015

Per quanto riguarda le iniziative che saranno presentate nel 2015, contenute nell'Allegato 1, l'impegno della Commissione europea riguarderà principalmente il completamento del piano di investimenti, la realizzazione del mercato unico digitale, la preparazione in vista di un'Unione europea dell'energia, l'elaborazione di un approccio di maggiore equità fiscale e la definizione di un'agenda europea in materia di migrazione.

Più nel dettaglio, nell'ambito della priorità n. 1 degli orientamenti politici (**un nuovo impulso all'occupazione, alla crescita e agli investimenti**), le proposte che saranno presentate daranno seguito legislativo al Piano di investimenti per l'Europa, presentato il 26 novembre 2014<sup>3</sup>, mediante la creazione di un Fondo europeo degli investimenti strategici (FEIS) e il miglioramento dell'accesso ai finanziamenti per le PMI. Al fine di promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro e l'occupazione sarà presentato un pacchetto di misure rivolto ai giovani e a disoccupati di lunga durata mirante, tra l'altro, a promuovere lo sviluppo delle competenze. Sarà poi presentata una revisione intermedia della Strategia Europa 2020, a quattro anni dal suo varo. La revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale e la preparazione del pacchetto di misure post-2020 saranno condotte in una fase successiva.

Nell'ambito della priorità n. 2 (**un mercato unico digitale connesso**), sarà elaborato un pacchetto sul mercato unico digitale consistente in una serie 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 mireranno, 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. Inoltre, si cercherà di portare a termine i negoziati sulle proposte in materia di protezione dei dati e sul continente connesso.

Al fine di realizzare la priorità n. 3 (**un'Unione dell'energia resiliente con politiche lungimiranti in materia di cambiamenti climatici**) sarà elaborato un quadro strategico per l'Unione dell'energia volto innanzitutto a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e l'integrazione dei mercati nazionali dell'energia, a migliorare l'efficienza energetica onde ridurre la dipendenza dalle importazioni

---

<sup>3</sup> COM(2014)903. Il piano si pone l'obiettivo di mobilitare almeno 315 miliardi di euro nei prossimi tre anni.

provenienti dai paesi terzi, a decarbonizzare il mix energetico e a promuovere la ricerca e l'innovazione anche in questo settore. Per quanto riguarda la lotta al riscaldamento globale, la Commissione presenterà una Comunicazione nella quale sarà definita la posizione da tenere nell'ambito della Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici, che si terrà alla fine del 2015.

Nell'ambito della priorità n. 4 (**un mercato interno più profondo e più equo con una base industriale più solida**), al fine di sfruttare maggiormente il potenziale del mercato unico per migliorare la competitività dell'Europa e creare posti di lavoro, sarà presentata una strategia sul mercato interno per i beni e i servizi che dedicherà particolare attenzione alle PMI. Sarà poi presentato un pacchetto rivolto al settore dell'aviazione, al fine di migliorarne la competitività. Per aiutare gli Stati membri a combattere la disoccupazione - giovanile e di lunga durata - sarà presentato un pacchetto di misure sulla mobilità dei lavoratori, volto a incentivare gli investimenti sulle competenze e a lottare contro gli abusi o le richieste fraudolente di prestazioni. Nell'ambito del quadro normativo in materia di risoluzione delle crisi nel settore finanziario, sarà presentata una proposta riguardante la risoluzione delle crisi degli enti non bancari di rilevanza sistemica. La Commissione europea elaborerà poi un piano d'azione per un'Unione dei mercati dei capitali, volto, tra l'altro, a migliorare il finanziamento dell'economia mediante la diversificazione delle fonti e a migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti. Infine, verrà definito un quadro per la cartolarizzazione di qualità in Europa.

In linea con la priorità n. 5 (**un'unione economica e monetaria più profonda e più equa**), saranno presentate iniziative volte al riesame delle recenti misure di governance economica ("six pack" e "two pack"), al fine di approfondire il pacchetto sull'Unione economica e monetaria. La Commissione presenterà poi un piano d'azione volto a combattere la frode e l'evasione fiscale, in base al quale il paese dove sono generati gli utili sarà anche il paese di imposizione: principio che andrà ad applicarsi anche all'economia digitale. Inoltre sarà previsto lo scambio automatico di informazioni sui *ruling* fiscali e la stabilizzazione delle basi imponibili dell'imposta sulle società.

Conformemente alla priorità n. 6 (**un accordo realistico e equilibrato di libero scambio con gli Stati Uniti**), la Commissione procederà 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. Inoltre, la Commissione si adopererà per migliorare la trasparenza dei negoziati TTIP affinché si giunga ad un accordo equilibrato e ragionevole tra l'Unione europea e gli USA.

Nell'ambito della priorità n. 7 (**uno spazio di giustizia e di diritti fondamentali basato sulla reciproca fiducia**), la Commissione si impegnerà a promuovere la parità tra donne e uomini soprattutto nel mercato del lavoro, adoperandosi per il ritiro della proposta del 2008 sul congedo di maternità qualora non sia possibile sbloccare i negoziati: nel qual caso si procederà a vagliare un nuovo approccio basato sulla realtà della società attuale. Inoltre, presenterà un'agenda europea in materia di sicurezza per il periodo 2015-2020, volta a contrastare la criminalità transfrontaliera, il terrorismo, il fenomeno dei combattenti stranieri e la cibercriminalità. Nel programma di lavoro, la Commissione ha inoltre espresso l'intenzione di portare avanti il processo di adesione dell'Unione alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo, in attesa degli orientamenti della Corte di giustizia. In data 18 dicembre 2014, quindi successivamente alla

pubblicazione del programma, quest'ultima si è espressa emettendo un parere che sancisce la non compatibilità del progetto di accordo con le disposizioni del diritto dell'Unione<sup>4</sup>. Sarà pertanto necessario riavviare i negoziati con il Consiglio d'Europa.

Con riferimento alla priorità n. 8 (**verso una nuova politica della migrazione**), la Commissione elaborerà un'agenda europea della migrazione, il cui obiettivo è definire un approccio nuovo nei confronti della migrazione legale, intensificando la collaborazione con i paesi terzi affinché l'UE si affermi come meta in grado di attrarre i talenti. Al tempo stesso si impegnerà affinché sia intensificata la lotta all'immigrazione clandestina e al traffico degli esseri umani.

Relativamente alla priorità n. 9 (**un ruolo più incisivo a livello mondiale**), la Commissione si impegnerà per dotarsi di una vera politica estera comune e per promuovere la stabilità lungo i confini dell'Unione. Aiuterà 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. Procederà al riesame della Politica europea di vicinato, congiuntamente all'Alta rappresentante, al fine di definire nuovi orientamenti strategici. Inoltre, presenterà un'altra iniziativa volta a definire la posizione dell'UE sul partenariato globale per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile post-2015.

Infine, nel rispetto della priorità n. 10 (**un'unione di cambiamento democratico**) la Commissione presenterà due proposte non legislative, la prima riguardante l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", volta al miglioramento della legislazione, e la seconda riguardante un accordo interistituzionale volto a rendere il registro per la trasparenza obbligatorio e a fare così in modo che tutte le istituzioni indichino chiaramente chi influenza il processo decisionale<sup>5</sup>. Infine procederà al riesame del processo decisionale per l'autorizzazione degli OGM, in modo da tenere in considerazione la posizione maggioritaria degli Stati membri.

### 3. I principali provvedimenti oggetto di ritiro

Come già ricordato, l'allegato 2 del programma di lavoro include 80 proposte legislative pendenti delle quali si propone il ritiro o la riformulazione, corredate da una motivazione delle scelte della Commissione. Visto il rilievo conferito dal Senato - in sede di esame in fase ascendente - o dalla Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea ad alcune tra le proposte contenute nell'allegato, si fornisce di seguito un'informativa più dettagliata su di esse, raggruppandole per grandi aree tematiche.

---

<sup>4</sup> Si ricorda che il processo di adesione era stato avviato nel giugno 2010 ed era sfociato in un progetto di accordo, negoziato con il Consiglio d'Europa dalla Commissione europea e firmato nell'aprile 2013. Tale progetto era stato poi sottoposto dalla Commissione europea alla Corte di giustizia al fine valutarne la compatibilità con il diritto dell'Unione. Nel [Parere 2/13](#) del 18 dicembre 2014 la Corte di giustizia, rilevando che l'Unione europea non può essere considerata uno Stato, sostiene che l'adesione alla CEDU deve tenere in considerazione le caratteristiche peculiari dell'Unione stessa, come prescritto dal Protocollo n. 8 allegato al Trattato di Lisbona, relativo all'adesione dell'UE alla CEDU. Sulla base di ciò la Corte di giustizia ha identificato alcuni **profili di incompatibilità**, sintetizzati nel [Comunicato Stampa n. 180/14](#).

<sup>5</sup> Il registro per la trasparenza è uno strumento comune del Parlamento europeo e della Commissione, istituito nel 2011 e contiene informazioni sulle organizzazioni, sulle persone giuridiche e sui lavoratori autonomi che partecipano all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea. Le informazioni riguardano il tipo di attività, gli interessi perseguiti e le risorse destinate alle proprie attività. Ad oggi la registrazione è facoltativa.



### 3.1 Agricoltura

#### **Proposta di regolamento sul finanziamento del regime di aiuti per la distribuzione di ortofrutticoli, banane e latte negli istituti scolastici ([COM \(2014\) 32](#))**

La Commissione ha manifestato l'intenzione di procedere a una rivalutazione della proposta in oggetto, nell'ambito di una più complessiva semplificazione della PAC.

Si ricorda che la proposta interveniva a modificare i regolamenti 1308/2013 e 1306/2013, istitutivi dei programmi "Latte nelle scuole" e "Frutta nelle scuole", creando un quadro giuridico e finanziario comune, completato da un rafforzamento delle misure educative per riaffermare il legame con l'agricoltura e una varietà di suoi prodotti e affrontare altri temi di più ampia portata quali la salute pubblica e le questioni ambientali.

La proposta è stata esaminata dalla 9a Commissione permanente (Agricoltura e produzione agroalimentare), che nella sua Risoluzione approvata il 19 marzo 2014 ([Doc. XVIII n. 58](#)) ha espresso una valutazione positiva sul provvedimento, segnalando tuttavia l'opportunità di non delimitare a priori la distribuzione di prodotti lattiero-caseari al solo "latte alimentare" e di prevedere l'inserimento a pieno titolo di formaggi, yogurt e altri derivati con caratteristiche di salubrità alimentare; di uniformare i criteri di ripartizione dei fondi a quelli già utilizzati nel programma "Frutta nelle scuole", "prendendo quindi in considerazione il numero dei bambini dai sei ai dieci anni, anziché l'utilizzo storico dei fondi"; di privilegiare, nell'ambito del programma di distribuzione di prodotti ortofrutticoli, "frutta e verdura prodotta dalla filiera corta e quindi di provenienza locale".

Nella sua [risposta](#) alle osservazioni surriportate, trasmessa in data 18.6.2014, la Commissione europea ha ribadito la propria intenzione di limitare al solo "latte alimentare" lo stock di prodotti da distribuire nelle scuole, lasciando agli Stati membri la facoltà di "includere altri prodotti lattiero-caseari nel quadro di azioni tematiche educative e di sensibilizzazione"; la volontà di combinare, nel criterio di ripartizione dei fondi, l'uso storico degli stessi negli anni precedenti e il numero di bambini tra i 6 e i 10 anni presenti nello Stato membro; l'opportunità di concedere agli Stati membri il massimo possibile di flessibilità per quanto concerne l'attuazione pratica del programma, la selezione degli organismi di esecuzione, l'approvvigionamento di prodotti locali e/o biologici e il ricorso alle filiere corte.

In sede di Consiglio, il dibattito sulla proposta di regolamento è proceduto a rilento e si è incentrato su base giuridica, ambito di applicazione e criterio di ripartizione delle risorse.

Per quanto riguarda il primo aspetto, tutti gli Stati membri hanno appoggiato la posizione espressa dal Servizio giuridico del Consiglio, e volta ad applicare l'art. 43, paragrafo 3 del TFUE (fissazione dei prezzi, dei prelievi e degli aiuti) anziché, come suggerito dalla Commissione, l'art. 43, paragrafo 2 (organizzazione comune dei mercati), e a considerare pertanto la materia di competenza esclusiva del Consiglio.

Quanto all'ambito di applicazione diversi Stati membri, tra cui l'Italia, si sono espressi per un ampliamento della lista dei prodotti ammissibili (a yogurt, formaggi, succhi freschi, olio, miele). Quanto infine ai criteri di ripartizione, si è creata una forte

polarizzazione tra gli Stati membri favorevoli al criterio storico e quelli che privilegiano il criterio obiettivo del numero di bambini tra i 6 e i 10 anni.

### **Proposta di regolamento sulla produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici ([COM \(2014\) 180](#))**

La Commissione europea intende valutare la possibilità, ove non venga raggiunto un accordo entro sei mesi, di ritirare la proposta e sostituirla con una nuova iniziativa.

La proposta di regolamento intende migliorare la normativa relativa alla produzione biologica, allo scopo di limitare gli ostacoli allo sviluppo sostenibile della produzione biologica nell'Unione, garantire condizioni di concorrenza eque per gli agricoltori e gli operatori, consentendo al mercato interno di funzionare in modo più efficiente, mantenere e migliorare la fiducia del consumatore nei prodotti biologici, attuare un sistema di riconoscimento unico e affidabile degli organismi di controllo operanti nei Paesi terzi.

A tal fine, nella sua formulazione originaria, la proposta prevede, tra l'altro, la soppressione *in toto* delle eccezioni alla normativa sul biologico, il chiarimento e la semplificazione delle norme di produzione, la creazione di un migliore sistema di controllo e di norme di produzione armonizzate e l'adozione di un approccio basato sui rischi, che dovrebbe migliorare l'efficacia e l'efficienza dei controlli e, unito a un regime di importazione più affidabile, contribuire alla prevenzione delle frodi.

La proposta di regolamento è stata esaminata dalla 9a Commissione permanente (Agricoltura e produzione agroalimentare) del Senato, che, acquisito il parere della 14a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) ha approvato un'articolata risoluzione ([Doc. XVIII n. 63](#)) nella quale, sottolineata l'importanza della proposta per il comparto agricolo italiano ed espresso l'auspicio che sul dossier si potesse raggiungere un accordo politico durante il semestre italiano di Presidenza dell'UE, formulava un ampio ventaglio di suggerimenti e proposte, concernenti, tra l'altro, un eccessivo ricorso allo strumento della delega, "in assenza di precisi criteri direttivi espressamente indicati nel regolamento stesso"; la necessità di introdurre misure "che considerino specificatamente le peculiarità dell'agricoltura biologica italiana e mediterranea nel suo complesso"; l'opportunità di una valutazione "della generalizzata estensione del campo di applicazione del regolamento a qualsiasi operatore che esercita attività in qualunque fase della produzione, preparazione e distribuzione dei prodotti agricoli biologici, al fine di scongiurare il rischio di diminuire sensibilmente la presenza di tali prodotti nella rete distributiva e nel dettaglio tradizionale, stante l'elevata frammentazione della filiera in Italia".

La Commissione europea, in data 20 agosto 2014, ha inviato una [risposta](#) alle osservazioni formulate dalla 9a Commissione, mostrando piena disponibilità a introdurre criteri di delega più specifici nel regolamento, così come a tener conto dei rilievi del Senato italiano nel corso del dibattito interistituzionale sul dossier.

Va altresì segnalato come il Governo italiano abbia profuso un notevole impegno, nel corso del suo semestre di Presidenza, per il raggiungimento di un orientamento politico comune. La sensibilità italiana nei confronti del dossier è infatti particolarmente elevata, in considerazione del fatto che il nostro paese, con oltre 40.000 aziende (produttori esclusivi) detiene il primato europeo di produttori e con una superficie di quasi 1,2 milioni di ettari si colloca tra i dieci maggiori produttori mondiali

e mantiene il secondo posto in Europa dopo la Spagna. Il Governo ha guardato con una certa soddisfazione a taluni elementi presenti nella proposta e considerati prioritari per una riforma credibile del settore, con particolare riferimento alla definizione di una soglia per la presenza di residui di prodotti non consentiti in agricoltura biologica, alla possibilità della certificazione di gruppo - che avvantaggia le piccole aziende di produzione, molto diffuse in Italia - e all'approccio armonizzato ai controlli completamente basati sulle analisi del rischio nelle diverse fasi di produzione.

I negoziati in sede di Consiglio, dopo un primo dibattito svoltosi in avvio di semestre italiano, sono stati segnati dalla presentazione, in occasione del Consiglio agricoltura e pesca del 10 novembre 2014, della Dichiarazione comune del gruppo Visegrad (Polonia, Ungheria, Slovacchia e Repubblica ceca), firmata anche da Slovenia, Romania e Bulgaria e supportata da Francia, Austria, Paesi Bassi, Croazia, Svezia, Danimarca, Portogallo, Spagna ed Estonia. Tale dichiarazione era caratterizzata da un approccio fortemente critico rispetto alla proposta della Commissione, accusata di non essere sufficientemente orientata alla crescita del settore, in termini di produzione e di mercato, di non apportare la necessaria semplificazione e di non garantire piena trasparenza a causa di un ricorso eccessivo agli atti delegati. La dichiarazione critica altresì l'eliminazione delle aziende miste, la riduzione delle deroghe, il ricorso all'analisi del rischio come unico criterio per la gestione dei controlli. Alle forti perplessità dei paesi firmatari e/o sostenitori della Dichiarazione si è sommata la tradizionale contrarietà di Germania e Austria, che hanno auspicato il ritiro della proposta, se non corretta in modo sostanziale.

Tenendo conto delle forti criticità presenti nel testo originario, e delle indicazioni fornite dal dibattito, la Presidenza italiana ha presentato, in occasione del Consiglio agricoltura e pesca del 15 e 16 dicembre, un testo di orientamento politico che sintetizza i principi generali sulla base dei quali proseguire i negoziati, ottenendo un certo apprezzamento ma anche l'opposizione di Danimarca, Lituania, Austria e Paesi Bassi.

### **3.2 Fiscalità**

#### **Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità ([COM\(2011\) 169](#))**

La Commissione, in considerazione della situazione di stallo in sede di Consiglio ma anche in virtù delle modifiche sostanziali apportate alla proposta originaria, ritiene opportuno il ritiro della proposta medesima.

La proposta è finalizzata a rendere la direttiva 2003/96/CE sulla tassazione dei prodotti energetici compatibile con gli obiettivi dell'Unione in materia di energia e cambiamenti climatici e funzionale al perseguimento dei traguardi del programma "Europa 2020". Il testo mira a uniformare il trattamento fiscale di tutte le forme di energia, così da creare condizioni eque per i consumatori, con un regime specifico per l'energia da fonti rinnovabili. Si è altresì cercato di integrare il sistema di scambio delle quote di emissione ETS in un quadro specifico per la tassazione delle emissioni di CO<sub>2</sub>. A questo fine si è ipotizzata l'introduzione di un'imposta che tenga in considerazione sia il contenuto energetico, sia le emissioni in CO<sub>2</sub> di ogni prodotto, con l'introduzione di un trattamento fiscale proporzionale di tutti i prodotti energetici utilizzati per lo stesso scopo. L'auspicio della Commissione europea era che una tassazione più razionale e

mirata dell'energia potesse contribuire, in maniera neutra sotto il profilo tecnologico, a renderne il consumo più pulito ed efficiente, a vantaggio della crescita sostenibile.

La proposta è stata oggetto di approfondimento in una [scheda di lettura](#), curata dell'Ufficio dei rapporti con l'Unione europea, ed è stata esaminata dalla 14<sup>a</sup> Commissione permanente (**Politiche dell'Unione europea**) del Senato della Repubblica. Il 22 giugno 2011 è stata approvata la risoluzione [Doc XVIII-bis, n. 42](#), nella quale è stato reso un parere favorevole con rilievi, invitando ad un'attenta valutazione dell'impianto di tassazione sui settori industriali già soggetti allo schema ETS (*emission trading system*) nonché degli effetti della tassazione proposta sul costo dell'energia. Si è, inoltre, rivolto l'invito a valutare la possibilità di garantire agli Stati membri la necessaria flessibilità nella definizione delle politiche fiscali in materia di energia.

Il 20 dicembre 2011 la Commissione europea, nella propria [risposta](#), ha sottolineato come la proposta faccia effettivamente una distinzione tra i settori a seconda che essi siano o no coperti dal sistema ETS e che, poiché il COM(2011) 169 ipotizza solo i livelli minimi di tassazione, essa già assicura la necessaria flessibilità agli Stati membri. All'interno di tali livelli minimi rimane la libertà, per ogni Stato, di adattare i livelli nazionali alle proprie esigenze.

Il 19 aprile 2012 il Parlamento europeo ha approvato un [testo in prima lettura](#), contenente varie [raccomandazioni di modifica](#), relative tra l'altro all'energia ottenuta dai rifiuti, a quella utilizzata in agricoltura, orticoltura, piscicoltura e nel settore delle foreste, e ad una maggiore trasparenza.

Le negoziazioni in seno al Consiglio si sono protratte ma senza raggiungere un accordo, come ricostruito nel documento del Consiglio [13782/14](#) del 7 ottobre 2014 ("Nonostante gli sforzi compiuti da varie presidenze, il raggiungimento di un compromesso globale tra gli Stati membri sembra ancora difficile, a motivo della divergenza di opinioni su taluni degli elementi principali della proposta": aliquote minime, trattamento fiscale degli impianti soggetti al sistema ETS dell'UE e le imprese a forte consumo di energia, esenzioni e riduzioni al di sotto dei livelli minimi di tassazione e loro potenziale impatto sulle norme in materia di aiuti di Stato).

Un testo di compromesso globale era stato elaborato dalla Presidenza italiana nel settembre 2014 (documento del Consiglio [13116/14](#)). In esso - come si legge nella stessa introduzione al testo - "la presidenza ha proposto un nuovo approccio ai livelli minimi di tassazione". Durante la discussione che ha avuto luogo nella riunione del Consiglio ECOFIN il 14 ottobre 2014 non si è potuto che prendere atto dell'assenza del sostegno sufficiente e già in quella sede si era prospettata la possibilità di abbandonare la proposta vista l'assenza di progressi negoziali nonostante i tre anni e mezzo di discussioni in Consiglio.

### **3.3 Ambiente**

**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici e che modifica la direttiva 2003/35/CE ([COM\(2013\) 920](#))**

La Commissione intende presentare una proposta modificata nell'ambito del seguito legislativo del pacchetto sull'energia e il clima per il 2030.

La proposta<sup>6</sup> abroga e sostituisce l'attuale regime dell'Unione sulla limitazione annua delle emissioni nazionali di inquinanti atmosferici, definito dalla direttiva 2001/81/CE<sup>7</sup>, al fine di garantire che i limiti massimi nazionali stabiliti da tale direttiva a partire dal 2010, relativi al biossido di zolfo (SO<sub>2</sub>), agli ossidi di azoto (NO<sub>x</sub>), ai composti organici volatili non metanici (COVNM) e all'ammoniaca (NH<sub>3</sub>), vengano applicati fino al 2020. La proposta stabilisce, inoltre, nuovi impegni nazionali di riduzione delle emissioni applicabili a partire dal 2020 e dal 2030 per l'SO<sub>2</sub>, i NO<sub>x</sub>, i COVNM, l'NH<sub>3</sub>, il particolato fine (PM<sub>2,5</sub>) e il metano (CH<sub>4</sub>), ma anche livelli intermedi delle emissioni per il 2025 applicabili agli stessi inquinanti. Modifica infine la direttiva 2003/35/CE<sup>8</sup> per fare in modo che questa comprenda anche i programmi nazionali di controllo dell'inquinamento. La proposta è parte integrante di un pacchetto di misure presentato dalla Commissione europea a fine 2013 per una nuova strategia tematica sull'inquinamento atmosferico, delineata dal "Programma 'Aria pulita' per l'Europa" ([COM\(2013\) 918](#)), insieme alla "proposta di direttiva relativa alla limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati da impianti di combustione medi" ([COM\(2013\) 919](#)) e alla "proposta di decisione del Consiglio relativa all'accettazione della modifica del protocollo del 1999 della convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza per la riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico" (protocollo di Göteborg) ([COM\(2013\) 917](#)).

Si segnala che il 23 ottobre 2014 il Consiglio europeo ha trovato un accordo sul quadro per il clima e l'energia a orizzonte 2030. Tale quadro era stato presentato dalla Commissione il 22 gennaio 2014 con la comunicazione "Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2010 al 2030" ([COM\(2014\) 15](#))<sup>9</sup>, ed era accompagnato dalla "proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla costituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema unionale di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra e recante modifica della direttiva 2003/87/CE" ([COM\(2014\) 20](#)). L'accordo verte in particolare su un obiettivo vincolante dell'UE di almeno il 40% di riduzione delle emissioni nazionali dei gas a effetto serra, un obiettivo dell'UE di almeno il 27% nel 2030 per la quota di fonti energetiche rinnovabili ivi consumate e un obiettivo indicativo a livello di UE di almeno il 27% per l'efficienza energetica nel 2030.

La 13<sup>a</sup> Commissione permanente ha adottato una risoluzione ([Doc. XVIII n. 49](#)) sulla proposta in oggetto, pronunciandosi in senso favorevole ed evidenziando, in particolare, "l'opportunità di corredare gli strumenti di piano per il miglioramento della qualità dell'aria con la previsione di azioni, risorse, incentivi fiscali e controlli al fine di permettere un rapido conseguimento degli obiettivi previsti".

---

<sup>6</sup> Su cui si veda la [Scheda di lettura n. 90](#), a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

<sup>7</sup> Direttiva 2001/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici.

<sup>8</sup> Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia.

<sup>9</sup> Nella stessa data, la Commissione europea ha inoltre presentato una comunicazione su "Costi e prezzi dell'energia in Europa" (COM(2014) 21) e "sulla ricerca e la produzione di idrocarburi (come il gas di scisto) mediante la fratturazione idraulica ad elevato volume nell'UE" (COM(2014) 23).

Il Consiglio "Ambiente" ha discusso la proposta il 12 giugno 2014 (sessione n.° 3320). Molte delegazioni si sono mostrate concordi sull'approccio strategico di procedere per fasi, ma dubbi sono emersi con riferimento agli impegni di riduzione per il periodo fino al 2030. E' stata inoltre espressa la necessità di effettuare ulteriori analisi di impatto, soprattutto per quanto concerne il settore agricolo.

**Proposta di direttiva che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche ([COM\(2014\) 397](#))**

La Commissione propone il ritiro e la sostituzione entro la fine del 2015, con una proposta nuova e più ambiziosa volta a promuovere l'economia circolare.

Il 2 luglio 2014 la Commissione europea ha adottato il pacchetto sull'economia circolare che comprende, oltre alla proposta in oggetto, le comunicazioni "Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti" ([COM\(2014\) 398](#)) e "Opportunità per migliorare l'efficienza delle risorse nell'edilizia" ([COM\(2014\) 445](#)). La proposta di direttiva modifica sei direttive in materia di rifiuti con l'intento di rendere l'Europa più competitiva e di ridurre la domanda di risorse costose e limitate. Essa risponde all'obbligo giuridico di riesaminare diversi obiettivi inerenti alla gestione dei rifiuti, in linea con la "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" ([COM\(2011\) 571](#)) e con il Settimo programma d'azione per l'ambiente<sup>10</sup>. A tal fine, prevede entro il 2030 obiettivi di riciclaggio del 70% per i rifiuti urbani e dell'80% per i rifiuti di imballaggio, vieta a partire dal 2025 il collocamento in discarica dei rifiuti riciclabili e introduce obiettivi di riduzione dei rifiuti alimentari. Contiene inoltre disposizioni intese a semplificare gli obblighi di rendicontazione, armonizzare le definizioni e i metodi di calcolo, fissare i requisiti minimi per la responsabilità estesa del produttore e instaurare sistemi di segnalazione rapida per monitorare il rispetto degli obiettivi.

La 13<sup>a</sup> Commissione ha approvato una risoluzione ([Doc. XVIII n. 74](#)) favorevole alla proposta in oggetto, in cui sottolineava come la revisione delle direttive sia orientata a una valutazione economica del riuso e del riciclo della materia prima e costituisca pertanto un'esigenza strategica per i Paesi dell'Unione europea. Auspicava, fra l'altro: che il nuovo scenario divenga il presupposto per l'aggiornamento delle previsioni relative al mantenimento e alla eventuale realizzazione di impianti di smaltimento e termovalorizzazione sul territorio nazionale (obiettivi da raggiungere con gradualità ed elasticità); una revisione fino alla progressiva cancellazione, a partire dal 1° gennaio 2015, del sistema di incentivazione e contribuzione allo smaltimento in discarica e del sistema di incenerimento; l'adozione di specifiche azioni mirate alla riduzione dello spreco alimentare.

Il pacchetto sull'economia circolare è stato oggetto di discussione durante il Consiglio "Ambiente" del 17 dicembre 2014 (sessione n.° 3363). I ministri hanno sottolineato l'importanza di continuare a lavorare su tale pacchetto, in particolare per quanto concerne la revisione della gestione dei rifiuti, esprimendo d'altra parte

---

<sup>10</sup> [Decisione n. 1386/2013/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta".

preoccupazione per l'intenzione della Commissione europea di ritirare la proposta e sostituirla con una più ambiziosa. Hanno inoltre evidenziato come la transizione verso un'economia circolare sia un elemento decisivo per ottenere notevoli vantaggi sia in termini di crescita sostenibile che di occupazione.

Si segnala che, durante il Consiglio "Ambiente" del 28 ottobre 2014, sebbene fossero risultate condivise le finalità generali della proposta, considerata importante per attuare la transizione verso un'economia circolare, numerosi Stati membri avevano, fra l'altro, espresso dubbi in merito al livello di ambizione degli obiettivi proposti, esprimendo inoltre l'esigenza di prendere in considerazione le specificità nazionali.

### **3.4 Salute e sicurezza alimentare**

#### **Proposta di regolamento relativo alla produzione e alla messa a disposizione sul mercato di materiale riproduttivo vegetale (Testo Unico sul materiale riproduttivo vegetale) ([COM \(2013\) 262](#))**

La Commissione dichiara l'intenzione di ritirare la proposta in oggetto, come da richiesta del Parlamento europeo, che l'ha respinta in prima lettura con [risoluzione dell'11 marzo 2014](#).

La decisione del Parlamento europeo, adottata con 650 voti contro 15, muove dalla constatazione che il testo proposto dalla Commissione, uniformando temi complessi - attualmente trattati in dodici diverse direttive - attraverso un ricorso abnorme alla delega legislativa, avrebbe finito per conferire un potere eccessivo alla Commissione stessa, privando gli Stati membri della possibilità di adattare le regole comuni alle proprie specifiche esigenze e realtà produttive.

Essendosi la Commissione europea rifiutata di ritirare la proposta in fase negoziale, il Parlamento ha trasmesso la propria posizione al Consiglio. Il COREPER del 26 marzo, preso atto della decisione del Parlamento europeo, si è pronunciato a maggioranza per un'azione di stimolo e di riflessione comune, che culminasse in una proposta modificata di regolamento, peraltro mai adottata. A seguito del cambio di legislatura, il COREPER ha inviato, il 5 dicembre, una lettera alla nuova Commissione, nella quale ribadisce il suo invito a presentare una proposta modificata. Visto infatti che la proposta fa parte di un pacchetto più ampio in tema di salute delle piante, catena alimentare e regimi di controllo, un ritardo nella sua applicazione comporterebbe un vuoto legislativo e un complessivo disallineamento del settore.

Si ricorda che sulla proposta, il cui obiettivo è quello di sostituire e aggiornare dodici direttive attualmente in vigore, a scopi di armonizzazione legislativa e di aggiornamento tecnico-scientifico, si era espressa la 9a Commissione permanente del Senato (Agricoltura e produzione agroalimentare), adottando il 9 ottobre 2013 una risoluzione ([Doc. XVIII n. 23](#)) nella quale venivano espresse diverse perplessità, relative tanto all'eccessivo ricorso ad atti delegati, quanto alla necessità di una maggiore tutela "delle specificità locali, non solo in riferimento alle sementi destinate ai mercati di nicchia sottratti agli iter di registrazione, ma anche alle varietà tipiche diffuse su ampia scala, che rappresentano una ricchezza della biodiversità agricola italiana". Venivano altresì segnalati i rischi insiti nella procedura prevista dall'art. 34 della proposta di regolamento, in materia di messa a disposizione sul mercato di materiale riproduttivo vegetale in attesa di registrazione. La 9a Commissione osservava infatti: "La procedura ivi descritta potrebbe permettere di immettere sul mercato materiale

vegetale ibrido, potenzialmente oggetto di registrazione con brevetto industriale e non solo di privativa vegetale, soprattutto da parte delle grandi multinazionali del settore agricolo", e chiedeva pertanto un inasprimento della procedura stessa al fine di tutelare le attività agricole di medie e piccole dimensioni e di favorire, rispetto ai brevetti, "le naturali sperimentazioni agricole derivanti dai processi di coltivazione e costituzione di nuove varietà vegetali basati sull'incrocio e sulla successiva selezione, in quanto processi essenzialmente biologici".

Nella sua [risposta](#), trasmessa il 13 marzo 2014, la Commissione europea ha difeso il ricorso alla delega sottolineando l'intenzione di "riprendere le parti della vigente normativa in materia di sementi e di materiale di moltiplicazione vegetale che hanno già dimostrato di funzionare bene" e di procedere comunque a un'ampia consultazione "per garantire che le norme fissate siano il più possibile opportune e flessibili"; ha illustrato le misure già previste dalla proposta di regolamento a tutela delle varietà tradizionali e ha sottolineato come la deroga per il materiale riproduttivo appartenente a varietà non ancora iscritte, essendo prevista a fini esclusivamente sperimentali, non sarebbe applicabile allo scopo di moltiplicazione delle sementi né per altre finalità commerciali.

### 3.5 Mercato interno

#### **Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 97/9/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai sistemi di indennizzo degli investitori ([COM\(2010\) 371](#))**

La Commissione, preso atto dello stallo dei negoziati in sede di Consiglio, intende ritirare la proposta. Tale decisione era stata, peraltro, già anticipata nella Comunicazione relativa al "Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT)" del 18 giugno 2014 ([COM\(2014\) 368](#), pag. 11).

Al fine di armonizzare l'attuale quadro giuridico dell'UE, la proposta in oggetto reca modifiche alla vigente direttiva 97/9/CE sui sistemi di indennizzo degli investitori (ICSD). Quest'ultima stabilisce che i clienti che ricevono servizi da imprese di investimento siano indennizzati in circostanze specifiche in cui l'impresa non sia in grado di restituire il denaro o gli strumenti che detiene per conto dei clienti. La modifica proposta ne estende il campo di applicazione, garantendo una maggiore tutela degli investitori e un miglior coordinamento tra Stati membri per ciò che concerne le regole di finanziamento dei sistemi di indennizzo.

La proposta è stata oggetto di approfondimento in una [Scheda di lettura](#), curata dall'Ufficio dei rapporti con l'Unione europea, ed è stata esaminata dalla 6<sup>a</sup> Commissione permanente (**Finanze e tesoro**) del Senato della Repubblica. Il 20 ottobre 2010 è stata approvata la risoluzione [Doc XVIII, N. 57](#), in cui è stato reso un parere favorevole con rilievi. Nel considerare condivisibile l'obiettivo di aggiornare la direttiva 97/9/CE e garantire una maggiore capacità di intervento dei sistemi di indennizzo per gli investitori, in tale documento:

- 1) si propone di escludere dal campo di applicazione della proposta le imprese di investimento che esercitano la sola attività di consulenza e la gestione di sistemi multilaterali di negoziazione in quanto non ricevono fondi dagli investitori;
- 2) con riferimento all'ipotesi di fallimento di un terzo depositante, si ritiene che la disciplina proposta possa essere accolta a condizione che il terzo depositario sia



una banca. In particolare, vengono messe in luce alcune problematiche derivanti dalla diversa integrazione della legislazione applicabile alla funzione dei depositari OICVM e si auspica l'armonizzazione delle responsabilità che incombono su di essi;

- 3) si qualificano come non condivisibili le proposte relative all'armonizzazione massima delle modalità di finanziamento, in quanto non tengono conto delle diversità del modello di *business*, e all'estensione della copertura dei sistemi di indennizzo anche all'attività di gestione collettiva in assenza di un quadro normativo di riferimento armonizzato;
- 4) si esprime perplessità sul tentativo di definire regole di finanziamento coerenti tra Stati membri e all'introduzione di accordi di cooperazione tra sistemi nazionali in virtù della profonda diversità dei sistemi di vigilanza e delle discipline fallimentari nei diversi Stati membri.

Nella propria [risposta](#) la Commissione europea ha confermato che, a proprio giudizio, tutte le imprese di investimento dovrebbero essere soggette alla normativa in via di approvazione, ha riaffermato la validità della propria proposta in merito all'ipotesi di fallimento di un terzo depositante e delle modalità di finanziamento. Ha fornito quindi alcuni chiarimenti sul sistema di prestiti tra i sistemi di indennizzo nazionali.

Il 21 febbraio 2011 la Banca centrale europea ha adottato un proprio [parere](#), in cui sono state formulate specifiche proposte di modifica, adeguatamente motivate (Allegato).

Il 5 luglio 2011 il Parlamento europeo ha adottato una propria [posizione in prima lettura](#), in cui sono state proposte alcune [modifiche](#), relative tra l'altro a: livello di garanzia, copertura per gli investitori, trasparenza, parametrizzazione dei contributi sulla base del grado di rischio, cooperazione tra le autorità nazionali ed europee di vigilanza e adozione di atti delegati.

Il documento, però, non è mai stato, negli scorsi tre anni, discusso in sede di Consiglio.

### **Proposta di direttiva relativa alla trasparenza delle misure che disciplinano la fissazione dei prezzi dei medicinali per uso umano e la loro inclusione nei regimi pubblici di assicurazione malattia ([COM\(2012\) 84](#))**

La Commissione intende ritirare la proposta, nell'impossibilità di prevedere un qualunque sbocco positivo dei negoziati interistituzionali.

La proposta in oggetto si propone di garantire, a tutela del mercato unico dei medicinali, la trasparenza procedurale delle misure nazionali volte a regolare la fissazione dei prezzi dei medicinali, a gestirne il consumo o a fissarne le condizioni di finanziamento pubblico. Il testo mira ad aggiornare la normativa vigente disciplinando l'aspetto procedurale dell'*iter* per la fissazione dei prezzi dei medicinali e per la copertura dei medicinali da parte dei regimi pubblici di assicurazione malattia.

La proposta è stata oggetto di approfondimento in una [Scheda di lettura](#), curata dall'Ufficio dei rapporti con l'Unione europea, ed è stata esaminata dalla 12<sup>a</sup> Commissione permanente (**Igiene e sanità**) del Senato della Repubblica. Il 28 marzo 2012 è stata approvata la risoluzione [Doc XVIII, N. 148](#), in cui si è espresso un parere favorevole con osservazioni. In particolare, si è richiesto il prolungamento dei termini relativi ai farmaci generici (da 15 a 45 giorni) e l'esclusione dagli automatismi

procedurali di cui al capo III (silenzio assenso) per le decisioni relative all'inclusione dei medicinali nei regimi pubblici di assicurazione malattia.

Nella propria [risposta](#) la Commissione europea ha confermato il termine inizialmente proposto per i farmaci generici e, con riferimento al principio del silenzio assenso, ha illustrato le motivazioni alla base della proposta originaria, ribadendone la validità.

Il 6 febbraio 2012 il Parlamento europeo ha adottato una propria [posizione in prima lettura](#), in cui sono state proposte alcune [modifiche](#), relative tra l'altro a: definizioni, criteri per le decisioni, scadenze e trasparenza. Con specifico riferimento ai termini per i farmaci generici, il Parlamento europeo ha proposto il termine di 30 giorni.

Il documento, però, non è mai stato discusso in sede di Consiglio dell'Unione europea.

Il 18 marzo 2013 la Commissione europea ha presentato una proposta sostitutiva ([COM\(2013\) 168](#)), successivamente emendata nel [COM\(2013\) 168 def/2](#) il 21 marzo 2013. In questo testo i termini applicabili ai medicinali generici sono ipotizzati in 30-60 giorni.

Su quest'ultimo documento non si sono pronunciati né il Senato della Repubblica né il Parlamento europeo e il Consiglio.

**Proposta di regolamento relativo all'accesso di beni e servizi dei paesi terzi al mercato interno degli appalti pubblici dell'Unione europea e alle procedure a sostegno dei negoziati sull'accesso di beni e servizi dell'Unione europea ai mercati degli appalti pubblici dei paesi terzi ([COM \(2012\) 124](#))**

La Commissione europea dichiara la volontà di modificare la proposta, in linea con le priorità della nuova Commissione in materia di semplificazione.

La proposta ha l'obiettivo principale di creare un effetto leva nei negoziati commerciali bilaterali con i paesi terzi per ottenere un'apertura dei loro mercati degli appalti pubblici. Le misure suggerite dovrebbero migliorare l'accesso degli operatori economici dell'UE ai mercati degli appalti pubblici dei paesi terzi protetti da misure restrittive e al contempo garantire che tutte le imprese beneficino di pari condizioni di concorrenza all'interno del mercato unico dell'UE.

Il Parlamento europeo si è pronunciato il [15 gennaio 2014](#), adottando 91 emendamenti ma rimandando l'adozione della risoluzione legislativa a una successiva sessione, in modo da mantenere la possibilità di raggiungere un accordo con il Consiglio in prima lettura. Il relatore al provvedimento, Daniel Caspary (PPE), ha sottolineato come la proposta non si debba considerare protezionistica, ma volta ad aprire i mercati dei paesi terzi e a creare condizioni di parità. Ha dichiarato altresì che il settore della politica commerciale è competenza esclusiva dell'UE e che non è pertanto accettabile che gli Stati membri decidano individualmente sulle proprie norme in materia di accesso agli appalti di beni e servizi provenienti da paesi non-UE: andrebbe pertanto precisato con maggiore chiarezza che soltanto la Commissione, e non le autorità locali, può decidere di escludere un offerente proveniente da un paese terzo. Ha infine espresso l'auspicio che il Consiglio ponga fine al suo "silenzio" e avvii al più presto i negoziati con il Parlamento.

Sulla base degli sforzi compiuti dalle precedenti presidenze e degli intensi lavori svolti nel luglio e settembre 2014 per trovare una soluzione accettabile che fungesse da base per l'avvio di un trilatero, il 3 settembre 2014 la Presidenza italiana del Consiglio dell'UE ha elaborato un progetto di compromesso, che ha tuttavia ottenuto l'appoggio soltanto di 10 delegazioni nazionali, mentre 18 hanno ribadito una decisa contrarietà.

In occasione del Consiglio "Affari esteri" (questioni commerciali) del 21 novembre 2014, la proposta è stata inserita all'interno di un più ampio dibattito sulla modernizzazione degli strumenti di difesa commerciale. In tale contesto il Ministro Calenda ha ricordato come, malgrado gli sforzi profusi dalla presidenza italiana nel tentativo di trovare un compromesso accettabile, non sia stato possibile conseguire alcun progresso né a livello tecnico, né a livello politico. Ha quindi voluto sottolineare come, con questo atteggiamento ostativo, il Consiglio non consenta all'Unione di dotarsi di uno strumento necessario per proteggere quelle imprese europee che - affrontando continuamente situazioni discriminatorie - intendono partecipare a gare di appalto al di fuori dell'UE. Ha inoltre affermato che lo strumento proposto consentirebbe alla Commissione europea di negoziare accordi di libero scambio senza affidarsi a compromessi che, inevitabilmente, andrebbero a toccare interessi oggetto di altri capitoli negoziali. Ha invitato infine i rappresentanti degli Stati membri a rilanciare la discussione sugli appalti internazionali, accettando una volta per tutte la valenza europea del tema e rinunciando alla tutela dei loro interessi individuali.

#### **Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a principi europei della qualità del turismo ([COM\(2014\) 85](#))**

La Commissione ha manifestato l'intenzione di ritirare la proposta avendo constatato che, in sede di Consiglio, si è formata una solida minoranza di blocco.

Nella proposta in oggetto si elaborano degli indicatori per la valutazione dei servizi turistici offerti nell'Unione direttamente ai consumatori. Se ne raccomanda l'adozione da parte delle organizzazioni pubbliche e private che forniscono servizi nel settore del turismo, al fine di disporre nell'UE, al momento della revisione dell'iniziativa, di un numero significativo di organizzazioni del turismo che rispettino i principi europei della qualità del turismo.

La proposta non è stata oggetto di dibattito o voto presso le Commissioni permanenti del Senato. La regione Emilia Romagna, tuttavia, ha approvato in merito un [voto regionale](#), in cui si è espresso l'auspicio che i principi elencati dalla Commissione europea siano affiancati da ulteriori parametri di valutazione, tra i quali si citano la presenza di sistemi di servizio alla persona, di protezione ambientale e salvaguardia ecologico-ambientale, nonché l'orientamento al cd. turismo sociale (persone con disabilità) e al turismo giovanile. Si è suggerita, inoltre, la predisposizione a livello europeo di un programma di attività promozionali sull'attuazione della proposta di raccomandazione che diffonda le informazioni relative ai principi europei della qualità del turismo e pubblicizzi adeguatamente i soggetti che li recepiranno, così da accrescerne la visibilità.

Il [Parlamento europeo](#) non ha esaminato il documento. Dopo l'elaborazione di un testo di compromesso della Presidenza (documento [8396/14](#), disponibile solo in lingua inglese) non risultano ulteriori discussioni presso il Consiglio dell'Unione europea.

### **Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla diffusione dei dati satellitari di osservazione della Terra per scopi commerciali ([COM \(2014\) 344](#))**

La Commissione intende ritirare la proposta e sostituirla con una nuova iniziativa, nel caso in cui i negoziati non sfocino in un accordo entro sei mesi.

La proposta mira ad istituire un mercato interno dei dati di osservazione della terra, armonizzando le disposizioni degli Stati membri riguardanti la commercializzazione dei dati satellitari ad alta risoluzione (HSRD) che consentono di monitorare l'ambiente, l'urbanistica, l'agricoltura, la gestione delle risorse naturali, e rivestono importanza nella gestione delle catastrofi naturali e delle emergenze, nonché ai fini di sicurezza e di difesa. In particolare la proposta, al fine di facilitare la divulgazione di tali dati nel rispetto della sicurezza, introduce: una definizione comune di HRSD, sulla base di specifiche tecniche contenute nell'[allegato](#), che consentono di distinguere i dati satellitari ad alta risoluzione, che necessitano quindi di una regolamentazione, dalle immagini a bassa risoluzione, che possono essere utilizzate immediatamente dalle imprese; norme comuni in materia di trasparenza, prevedibilità, certezza giuridica e trattamento equo; procedure comuni in materia di controllo e autorizzazione per la diffusione dei dati HRSD.

La discussione sulla proposta è stata avviata durante il semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione nell'ambito del Gruppo Spazio (*Space working party*) del Consiglio. A seguito del vivace dibattito in sede di Gruppo, la Presidenza italiana ha sottoposto il dossier all'attenzione del Coreper con l'obiettivo di ricevere chiari orientamenti per il prosieguo dei lavori in sede tecnica. A conclusione della discussione svoltasi il 17/10/2014, il Coreper ha approvato la proposta della Presidenza di chiedere al Gruppo Consiliare Spazio di rinviare l'esame del testo legislativo, fino al momento in cui la Commissione fornirà il richiesto supplemento di informazioni. Tali informazioni riguardano le opzioni proposte dalla Commissione nell'analisi di impatto relative al conseguimento degli obiettivi proposti (principalmente la diffusione dei dati HRSD e la tutela della sicurezza) attraverso l'istituzione di un quadro giuridico per la gestione e la diffusione dei dati di osservazione della Terra nell'Unione europea.

Il Parlamento europeo non ha ancora iniziato l'esame della proposta.

Si rammenta altresì che il Governo italiano, in ottemperanza alla legge n. 24 dicembre 2014, n 234 (articolo 6, comma 4), ha inviato alle Camere una [Relazione tecnica](#), nella quale, ad una prima valutazione complessiva e in attesa di un'approfondita disamina, che riguarderà anche l'impatto delle norme sul settore della sicurezza interna, ha osservato che la proposta non è in contrasto con l'interesse nazionale.

### **3.6 Parità di genere**

#### **Proposta di direttiva recante modifica della direttiva 92/85/CEE del Consiglio concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento ([COM\(2008\)637](#))**

La Commissione europea intende, nel caso in cui non si raggiunga un accordo tra Parlamento europeo e Consiglio entro sei mesi, ritirare la proposta e sostituirla con una nuova iniziativa.

La proposta è volta a migliorare la protezione offerta alle gestanti, alle puerpere e nel periodo dell'allattamento modificando la normativa vigente, e a migliorare la conciliazione tra la vita professionale e quella privata. In particolare, essa intende: estendere la durata minima del congedo dalle 14 settimane, previste dalla direttiva 92/85/CEE, a 18 settimane, 6 delle quali obbligatoriamente successive al parto; applicare una seconda base giuridica, ovvero l'articolo 141 del TCE (divenuto art. 157 del TUE) relativo alla parità di trattamento tra donne e uomini alla base giuridica della direttiva 92/85/CEE (l'art. 137 del TCE, attuale articolo 153 del TFUE) che riguardava soltanto la salute e la sicurezza delle lavoratrici; introdurre il principio che l'indennità di maternità dovrebbe assicurare un reddito equivalente all'ultima retribuzione mensile percepita o a una retribuzione mensile media, o pari almeno all'indennità di malattia; estendere l'obbligo per il datore di lavoro di fornire una motivazione scritta per il licenziamento nel corso dei sei mesi seguenti il termine del congedo di maternità, mentre attualmente ciò è previsto solo se il licenziamento avviene durante il periodo di congedo; prevedere che a seguito del congedo di maternità la donna abbia il diritto di riprendere il proprio lavoro o un posto equivalente secondo termini e condizioni che non le siano meno favorevoli, e di beneficiare di eventuali miglioramenti delle condizioni di lavoro che le sarebbero spettati durante la sua assenza; garantire alla lavoratrice il diritto di chiedere al datore di lavoro di adattare le modalità e l'orario di lavoro alla sua nuova situazione familiare, senza che il datore di lavoro sia peraltro obbligato ad accettare la richiesta o darle seguito.

I negoziati sulla proposta sono entrati in fase di stallo dopo l'adozione della posizione del Parlamento europeo in [prima lettura](#), nel 2010. Gli organi preparatori del Consiglio non hanno inserito il *dossier* all'ordine del giorno dei propri lavori per tutto il 2013 e il 2014. Tuttavia, a seguito del rinnovo del Parlamento europeo, e nel contesto della nomina della nuova Commissione, la presidenza italiana del Consiglio dell'UE ha deciso di esplorare la possibilità di riprendere il dialogo tra Consiglio e Parlamento europeo. Il principale elemento di contrasto tra i due legislatori sta nelle modifiche apportate alla proposta dal Parlamento europeo, che ha esteso il periodo di congedo di maternità a retribuzione piena a 20 settimane, di cui 6 obbligatorie dopo il parto. Il PE ha inoltre introdotto un congedo di maternità totalmente retribuito di almeno due settimane per i lavoratori la cui moglie o partner stabile abbia partorito di recente (congedo di paternità).

Il Consiglio ritiene l'estensione del periodo di congedo a 20 settimane una base irrealistica per ulteriori discussioni, in particolare nel contesto dell'attuale crisi economica e finanziaria e in una fase di pressione a favore del risanamento di bilancio, e auspica un segnale di flessibilità da parte del Parlamento europeo, considerandolo indispensabile in vista di un'eventuale ripresa dei negoziati.

### **3.7 Consumatori**

#### **Proposta di regolamento relativo a un diritto comune europeo della vendita ([COM \(2011\) 635](#))**

La Commissione ha espresso l'intenzione di presentare una proposta modificata, "allo scopo di liberare appieno il potenziale del commercio elettronico".

La proposta originaria mira a istituire un diritto comune europeo della vendita, mediante il quale si venga a creare nell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro un secondo regime di diritto dei contratti, identico in tutta l'Unione e coesistente con le

norme vigenti di diritto nazionale, che si applicherebbe ai contratti transfrontalieri su base volontaria e per accordo espresso delle parti. Tramite un diritto comune europeo sarebbero facilitati tanto i consumatori, che vedrebbero tutelati i loro diritti in modo più efficace, quanto i professionisti, che sarebbero sollevati dall'onere di reperire tante leggi nazionali diverse quanti sono i mercati di destinazione dei beni da loro prodotti.

La proposta è stata esaminata dalla Commissione 14a del Senato (Politiche dell'Unione europea), la quale ha approvato il 21 marzo 2012 una risoluzione ([Doc. XVIII-bis n. 64](#)) di orientamento favorevole, sottolineando l'ampio potenziale del nuovo regime contrattuale per le piccole e medie imprese e per i consumatori, ma rilevando altresì come il contratto europeo di vendita non dovrebbe offrire garanzie minori di quelle già previste dall'*acquis* europeo sui diritti dei consumatori né determinare una parcellizzazione della disciplina applicabile; dovrebbe essere adeguatamente pubblicizzato negli Stati membri e non dovrebbe pregiudicare eventuali azioni collettive risarcitorie da parte dei consumatori.

Nella sua [risposta](#) del 18 ottobre 2012, la Commissione prende atto dei suggerimenti del Senato, affermando di considerarli in linea con lo spirito e con gli obiettivi del legislatore.

Per quanto concerne l'iter europeo della proposta, vanno segnalate in particolare le perplessità espresse da diversi Parlamenti nazionali per quanto attiene alla base giuridica della proposta (l'art. 114 TFUE, relativo al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, considerato inutilizzabile per la creazione di "strumenti normativi paralleli"), nonché l'ampio ventaglio di aspetti che il Consiglio GAI, già a fine 2011, aveva considerato meritevoli di ulteriore approfondimento: l'oggetto materiale, territoriale e personale; la complessità del collegamento della proposta con i diversi sistemi giuridici nazionali; le regole di protezione dei consumatori collegate alla scelta e gli obblighi di comunicazione degli Stati membri, tra cui la prevista banca dati *online* delle decisioni giudiziarie.

Il dossier legislativo è rimasto bloccato a lungo presso entrambi i legislatori. Durante il Consiglio GAI del 6 dicembre 2013, è stato rilevato come il tenore delle discussioni a livello tecnico avesse evidenziato che il dossier non era maturo per un accordo. Le discussioni sono state altrettanto intense anche al Parlamento europeo, che ha lanciato l'idea di limitare il campo di applicazione della proposta alle sole vendite online, e il rappresentante della Commissione ha dichiarato di essere pronto ad accogliere il suggerimento del PE.

Durante la sessione di febbraio 2014, e al termine di un acceso dibattito, il Parlamento europeo ha approvato la proposta in [prima lettura](#), alterandone in modo significativo l'impianto attraverso ben 264 interventi emendativi.

### **3.8 Diritto civile**

#### **Proposta di regolamento del Consiglio sullo statuto della fondazione europea ([COM\(2012\) 35](#))**

La Commissione propone il ritiro della proposta partendo dalla constatazione che i negoziati in sede di Consiglio non hanno segnato alcun progresso tangibile.

La proposta è finalizzata a creare una nuova persona giuridica europea, che agevoli la costituzione e il funzionamento delle fondazioni nel mercato unico, affinché esse possano veicolare fondi privati a scopi di pubblica utilità in maniera più efficace a livello transfrontaliero. La base giuridica prescelta è l'art. 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: "se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo".

La proposta è stata oggetto di approfondimento in una [Scheda di lettura](#), curata dall'Ufficio dei rapporti con l'Unione europea, ed è stata esaminata dalla 14<sup>a</sup> Commissione permanente (**Politiche dell'Unione europea**) del Senato della Repubblica. Il 13 giugno 2012 è stata approvata la risoluzione [Doc XVIII-bis, n. 69](#), in cui, nell'esprimersi in senso favorevole, la 14<sup>o</sup> Commissione ha suggerito di meglio specificare l'incidenza consentita delle attività commerciali non connesse allo scopo di pubblica utilità della fondazione europea, al fine di preservarne la specifica natura. Ha inoltre indicato una traduzione non puntuale all'art. 20, par. 3, della proposta.

Nella propria [risposta](#), il 4 dicembre 2012, la Commissione europea ha puntualizzato che la formulazione finale del testo dipenderà dall'esito delle negoziazioni in corso in sede di Consiglio e Parlamento. Un ringraziamento è stato altresì espresso per la segnalazione della traduzione relativa all'art. 20.

Il 2 luglio 2013 il Parlamento europeo ha adottato una propria [posizione in prima lettura](#), in cui è stato espresso apprezzamento per la proposta, in considerazione tra l'altro della molteplicità di leggi applicabili alle fondazioni "che stando alle stime implicano costi fino a 100 milioni di euro l'anno in consulenze, risorse che quindi non possono più essere impiegate per scopi di pubblica utilità" (punto D) delle premesse). Sono state quindi proposte alcune [modifiche](#), relative tra l'altro a: livello minimo di capitali, conflitto di interessi, remunerazioni per i componenti degli organi di governo delle fondazioni; volontariato.

Presso il Consiglio dell'Unione sono stati elaborati numerosi, successivi testi di compromesso, l'ultimo dei quali ([documento n. 15080/14](#), disponibile solo in lingua inglese) curato dalla Presidenza italiana. Il dibattito si è concentrato su due elementi:

- 1) il trattamento fiscale delle fondazioni. Si è, a tal proposito, concordato di mantenere la proposta nell'alveo del diritto civile, cancellando le disposizioni di diritto tributario;
- 2) l'ammontare minimo del patrimonio della fondazione europea. Su questo elemento le posizioni degli Stati membri sono state estremamente differenziate e si è registrata una netta contrapposizione tra Stati membri che auspicano la fissazione di un requisito patrimoniale minimo piuttosto elevato ed altri i quali ritengono invece che una soglia superiore ai 25.000 euro renderebbe il regolamento privo di interesse per le proprie fondazioni.

La delegazione italiana ha fornito il proprio appoggio alla proposta nella prospettiva di ridurre le barriere che tuttora sussistono all'operato delle fondazioni nel mercato interno.

Nel corso delle negoziazioni, però, sono stati a più riprese messi in discussione il valore aggiunto e la base giuridica dell'iniziativa.

### **3.9 Trasporti**

#### **Proposta di regolamento relativo ai servizi di assistenza a terra negli aeroporti dell'Unione e che abroga la direttiva 96/67/CE del Consiglio ([COM \(2011\) 824](#))**

La Commissione dichiara di voler ritirare la proposta in oggetto in quanto non appare prevedibile alcun accordo dopo la prima lettura del Parlamento europeo.

La proposta intende migliorare l'efficienza e la qualità complessiva dei servizi di assistenza a terra a beneficio degli utenti (le compagnie aeree) e degli utenti finali (passeggeri e spedizionieri) negli aeroporti dell'UE. A tal fine, si pone una serie di obiettivi specifici: garantire che le compagnie aeree abbiano una più vasta scelta di soluzioni per i servizi di assistenza a terra; armonizzare e chiarire le condizioni amministrative nazionali per l'ingresso nel mercato (riconoscimento di idoneità); garantire parità di condizioni a livello di aeroporti tra le società che offrono servizi di assistenza a terra operanti nell'ambito di regimi di regolamentazione diversi; migliorare il coordinamento tra i prestatori di servizi di assistenza a terra in aeroporto (operatori aeroportuali nella funzione di coordinatori di terra nella rete dei trasporti aerei dell'UE, secondo l'approccio *gate-to-gate*); chiarire il quadro giuridico per la formazione e il trasferimento del personale.

La proposta fa parte del pacchetto di misure sugli aeroporti individuato quale iniziativa strategica nel programma di lavoro della Commissione per il 2011. Su di essa il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#) in prima lettura il 16 aprile 2013, proponendo un testo fortemente emendato che la Commissione ha dichiarato solo parzialmente accoglibile. Il Consiglio, che aveva a sua volta raggiunto un accordo a maggioranza su un primo orientamento generale il 22 marzo 2012, non ha fatto più registrare alcun progresso sul dossier.