



IAI

Istituto Affari Internazionali

© 2014 IAI

ISSN 2280-6164

DOCUMENTI IAI 14 | 04 - APRILE 2014

Quanto conta il Parlamento europeo per l'Italia? Un'analisi del dibattito parlamentare e pubblico tra il 2009 e il 2014

di Eleonora Poli e Lorenzo Vai,
a cura di Nicoletta Pirozzi

ABSTRACT

In questo studio, viene preso in esame il dibattito pubblico italiano che si è sviluppato in merito a 15 temi sui quali il Parlamento europeo ha votato nel corso della sua VII legislatura (2009-2014). L'analisi affronta in particolare l'influenza che le posizioni del Pe, espresse sia attraverso risoluzioni vincolanti che semplici proposte o pareri, hanno avuto sul dibattito nazionale. I temi sono stati selezionati nell'ambito del progetto "European Parliament votes that shaped EU and national politics 2009-2014", lanciato da Notre Europe e VoteWatch Europe, e al quale partecipano centri studi provenienti da 19 dei 28 stati membri dell'Unione europea. La ricerca è stata condotta su tre livelli di analisi in riferimento alle tipologie di soggetti che animano i dibattiti pubblici nazionali: i rappresentanti delle istituzioni, gli attori politici ed i soggetti della società civile. La ricostruzione dei dibattiti è stata attuata tramite l'analisi di fonti esclusivamente pubbliche, che comprendono dichiarazioni, lavori in sede parlamentare, documenti ufficiali, ed articoli pubblicati da quotidiani, riviste, centri di ricerca e siti web.

Parlamento europeo | Parlamenti nazionali | Italia | Partiti | Opinione pubblica



Quanto conta il Parlamento europeo per l'Italia? Un'analisi del dibattito parlamentare e pubblico tra il 2009 e il 2014

di Eleonora Poli e Lorenzo Vai, a cura di Nicoletta Pirozzi*



Istituto Affari Internazionali



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO



Introduzione	p. 4
1. Congedo di maternità	6
2. Energia nucleare	9
3. Eurobond	13
4. Tassa sulle transazioni finanziarie	19
5. Accordo internazionale anti-contraffazione	24
6. Bilancio pluriennale dell'Ue 2014-2020	27
7. Politica agricola comune	32
8. Emissioni di gas serra	36
9. Two-pack	39
10. Unione bancaria	43
11. Mercato dei servizi	48
12. Servizio europeo per l'azione esterna	51
13. Finanziamento del bilancio Ue tramite risorse proprie	56
14. Zona di libero scambio con gli Usa	60
15. Area Schengen	64
Conclusioni	68

* Eleonora Poli è ricercatrice presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI). Lorenzo Vai è borsista presso lo IAI e il Centro studi sul federalismo (Csf) di Torino. Nicoletta Pirozzi è responsabile di ricerca dell'area Europa dello IAI.

Studio preparato dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) in collaborazione con il Centro studi sul federalismo (Csf) nell'ambito del progetto "European Parliament votes that shaped EU and national politics 2009-2014", promosso da VoteWatch Europe e Notre Europe-Jacques Delors Institute.

Lista degli acronimi

Acta	Anti-Counterfeiting Trade Agreement (Accordo internazionale anti-contraffazione)
Alde	Alleanza dei democratici e liberali per l'Europa
Ar	Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza
Bce	Banca centrale europea
Bei	Banca europea per gli investimenti
Cgil	Confederazione generale italiana del lavoro
Ecr	European Conservatives and Reformists Group (Gruppo dei conservatori e dei riformisti europei)
Efd	Europe of Freedom and Democracy Group (Gruppo Europa della libertà e della democrazia)
Enel	Ente nazionale per l'energia elettrica
Ets	Emission trading system (sistema dei crediti di emissione dei gas ad effetto serra)
Euratom	Comunità europea dell'energia atomica
Feaga	Fondo europeo agricolo di garanzia
Feasr	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
Fes	Fondo europeo di stabilità
Fiom	Federazione impiegati operai metallurgici
Gue/Ngl	European United Left/Nordic Green Left (Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica)
Idv	Italia dei valori
Iva	Imposta sul valore aggiunto
Ln	Lega Nord
M5s	Movimento 5 stelle
Ncd	Nuovo centro destra
Ogm	Organismi geneticamente modificati
Pac	Politica agricola comune
Pd	Partito democratico
Pdl	Popolo della libertà
Ppe	Partito popolare europeo
Qfp	Quadro finanziario pluriennale
Sc	Scelta civica
Seae	Servizio europeo per l'azione esterna
S&D	Alleanza progressista dei socialisti e dei democratici
Sel	Sinistra ecologia e libertà
Sm	Stati membri dell'Unione europea
Ssm	Single Supervisory Mechanism (Meccanismo unico di vigilanza bancaria)
Tfue	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Ttf	tassa sulle transazioni finanziarie
Ttip	Transatlantic Trade and Investment Partnership (Accordo di libero scambio Ue-Usa)
Tue	Trattato sull'Unione europea
Udc	Unione di centro
Ue	Unione europea
Uil	Unione italiana del lavoro
Usa	Stati Uniti
Verdi/Ale	Verdi europei/Alleanza libera Europa
Wwf	World Wide Fund for Nature

Introduzione

Quanto hanno influito nei dibattiti nazionali le posizioni del Parlamento europeo espresse dalle votazioni sui temi politici più significativi emersi durante la sua ultima legislatura? È questa la domanda che si pone la ricerca "European Parliament votes that shaped EU and national politics 2009-2014", lanciata da Notre Europe e VoteWatch Europe, alla quale partecipano centri studi provenienti da 19 stati membri dell'Unione europea (Ue). Il progetto, che ha anche l'obiettivo di alimentare una maggiore consapevolezza sull'operato del Parlamento europeo in vista della prossime elezioni, ha selezionato quindici tra le più importanti votazioni avvenute nel corso della sua VII legislatura, le quali hanno riguardato sia procedimenti legislativi che semplici proposte o pareri non vincolanti, ma dal forte valore politico. I dossier affrontati sono stati scelti congiuntamente dai *think-tank* coinvolti nel progetto, in base alla rilevanza nazionale delle singole votazioni europee.

Il presente studio, che prende in esame il contesto italiano, è stato condotto dall'Istituto Affari Internazionali (Iai) di Roma e dal Centro studi sul federalismo (Csf) di Torino. L'analisi, oltre a presentare una breve descrizione della posizione del Parlamento europeo in riferimento ad ognuno dei quindici temi, affronta nel dettaglio la natura e l'evoluzione dei dibattiti sviluppatasi in Italia, per valutare l'influenza dell'azione parlamentare europea su diverse tipologie di attori pubblici. La ricerca ha così adottato tre livelli di analisi, in riferimento alle tipologie di soggetti che animano i dibattiti nazionali. Il primo livello considera gli attori istituzionali, ovvero i rappresentanti delle istituzioni e del governo che si sono succeduti durante la XVI e XVII legislatura, dal 2009 al 2013. Un periodo intenso per le istituzioni italiane, che hanno conosciuto l'avvicendamento di tre presidenti del Consiglio - Silvio Berlusconi, Mario Monti ed Enrico Letta - e numerosi ministri, oltre alla riconferma del presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. Il secondo raggruppa gli attori politici, quali esponenti dei partiti o membri dei gruppi politici formati nel Parlamento a maggioranza di centro-destra, eletto nel 2008, ed in quello a maggioranza di centro-sinistra scaturito dalle ultime elezioni del 2013. La ricerca ha preso in considerazione anche le posizioni dei gruppi politici extraparlamentari. Il terzo livello di analisi prende in esame l'eterogeneo ambito della società civile, nella quale è possibile collocare tutti i soggetti non facenti direttamente capo allo Stato o a gruppi politici, come le organizzazioni non governative, le associazioni, i gruppi d'interesse, i centri studi, i movimenti e le opinioni dei singoli esperti.

La ricostruzione dei dibattiti è stata svolta tramite l'analisi di fonti esclusivamente pubbliche, che comprendono dichiarazioni, lavori in sede parlamentare, documenti ufficiali ed articoli pubblicati da quotidiani, riviste, centri di ricerca.

Le 15 votazioni

Le votazioni del Parlamento europeo (Pe) prese in esame nel presente studio hanno riguardato sia atti vincolanti che atti non vincolanti. Il Pe partecipa all'adozione

degli atti vincolanti attraverso due principali procedure: la procedura legislativa ordinaria (ex co-decisione) e le procedure legislative speciali.

La procedura legislativa ordinaria sottopone le proposte legislative della Commissione all'approvazione e agli emendamenti sia del Parlamento europeo che del Consiglio, su base paritetica. La procedura legislativa ordinaria assegna al Parlamento un ruolo pienamente partecipativo e vincolante.

Le procedure legislative speciali prevedono, invece, un iter a ridotta partecipazione del Pe rispetto al Consiglio. Le più comuni sono la procedura di approvazione e la procedura di consultazione. La prima richiede che per l'adozione di un atto legislativo il Parlamento dia la propria approvazione, assegnandogli quindi un potere di veto ma non di emendamento. Tale procedura si applica anche in ambiti non strettamente legislativi, come ad esempio la conclusione di accordi internazionali da parte dell'Ue. Nel caso della procedura di consultazione, l'approvazione di un'iniziativa legislativa da parte del Consiglio è soggetta alla preventiva consultazione del Pe, che può approvare o respingere la proposta, presentando anche emendamenti. Sebbene il Consiglio sia obbligato a consultare il Parlamento, questi non è giuridicamente obbligato a tenere conto del suo parere ai fini dell'adozione dell'atto.

Le risoluzioni non legislative licenziate dal Parlamento europeo sono invece da annoverare tra gli atti non vincolanti, documenti adottati al fine di esprimere la propria posizione su una questione. Si tratta di strumenti importanti a disposizione del Parlamento, ma che data la loro natura esortativa, di *soft law*, non sono equiparabili alle procedure legislative.

Le votazioni del Pe selezionate ai fini del presente studio possono dunque essere classificate come segue:

Procedure legislative ordinarie:

- Congedo di maternità
- Politica agricola comune
- Emissioni di gas serra
- Two-pack
- Area Schengen

Procedure di approvazione:

- Accordo internazionale anti-contraffazione
- Bilancio pluriennale dell'Ue 2014-2020

Procedure di consultazione:

- Energia nucleare
- Tassa sulle transazioni finanziarie
- Unione bancaria
- Servizio europeo per l'azione esterna

Risoluzioni non legislative:

- Eurobond
- Mercato dei servizi
- Finanziamento del bilancio Ue tramite risorse proprie
- Zona di libero scambio con gli Usa

1. Congedo di maternità

Dossier: L'Ue dovrebbe estendere il congedo di maternità con piena retribuzione da 14 a 20 settimane?¹

Il dibattito europeo

Nell'ottobre del 2010, il Parlamento europeo (Pe) ha adottato, in prima lettura, la propria posizione in merito alla proposta di modifica della direttiva comunitaria sulle norme a tutela della sicurezza e della salute della lavoratrici durante il periodo di maternità². Tra le proposte della risoluzione, approvata con 390 voti, è contenuta l'estensione del congedo di maternità ad un minimo di 20 settimane, e con trattamento salariale pari al 100% della retribuzione mensile³. L'approvazione di tale emendamento è stata raggiunta con una maggioranza di soli 327 voti contro 320. Fondamentale è quindi risultato l'apporto di 82 parlamentari del Partito popolare europeo (Ppe), 27 dei quali italiani⁴, che hanno votato a favore insieme ai gruppi parlamentari di centro-sinistra, quali l'Alleanza progressista dei socialisti e dei democratici (*Progressive Alliance of Socialists & Democrats, S&D*), i Verdi europei-Alleanza libera Europa (Verdi/Ale), e la Sinistra unitaria europea-Sinistra verde nordica (*European United Left/Nordic Green Left, Gue/Ngl*).

La proposta è ora al vaglio del Consiglio, che a causa delle reticenze di un significativo numero di stati membri (molti dei quali governati da maggioranze di centro-destra) in merito alla retribuzione prevista per l'intero congedo, ha preferito non pronunciarsi, arrestando così l'iter legislativo.

¹ VoteWatch Europe, *Improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding*, <http://www.votewatch.eu/en/improvements-in-the-safety-and-health-at-work-of-pregnant-workers-and-workers-who-have-recently-give-12.html>.

² Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa sulla proposta di direttiva ... 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* (P7_TA(2010)0373), 20 ottobre 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-373&language=IT>.

³ *Ibidem*, art. 8. La proposta originaria della Commissione prevedeva l'estensione del periodo di congedo a 18 settimane e il pagamento del 100% del salario per le sole prime sei settimane di congedo. Vedi Parlamento europeo, *Congedo di maternità esteso a 20 settimane remunerate*, 20 ottobre 2010, <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20101020IPR88388>.

⁴ Su un totale di 35 europarlamentari italiani afferenti al Ppe.

Il dibattito nazionale

La legislazione italiana in materia di maternità è una delle più favorevoli tra quelle degli stati membri (Sm) dell'Unione europea. Sin dal 2001, la normativa in vigore garantisce alle lavoratrici un periodo di congedo obbligatorio della durata di cinque mesi, con un'indennità pari all'80% della retribuzione mensile (o della media delle retribuzioni mensili dell'ultimo anno) per tutta la durata dell'astensione dal lavoro⁵. Inoltre, la maggior parte dei contratti collettivi nazionali - si prenda ad esempio quello della pubblica amministrazione - prevedono un'indennità salariale superiore, che può raggiungere il 90 o il 100% della retribuzione.

In Italia, la presenza del suddetto quadro normativo già conforme alla maggior parte delle disposizioni proposte dal Pe ha motivato l'assenza di un dibattito politico sul tema. Nel 2010, il voto del Parlamento europeo ha infatti ricevuto scarsa attenzione da parte dei politici italiani, pur essendo stato accolto con favore da esponenti di entrambi i principali partiti, il Popolo della libertà (Pdl) ed il Partito democratico (Pd)⁶. Un livello di interessamento confermato anche dai lavori delle commissioni parlamentari, nei quali il riferimento alle disposizioni contenute nella risoluzione in esame compare solo una volta, per giustificare la mancata approvazione della direttiva in seno al Consiglio⁷.

Maggiore è invece risultata la copertura giornalistica. Diversi quotidiani nazionali hanno battuto la notizia della votazione del Pe, commentandola generalmente in modo positivo⁸. Un discreto numero di siti specializzati in diritto del lavoro o tematiche di genere ha riportato la posizione del Parlamento europeo⁹. Riscontri

⁵ Decreto legislativo n. 151 del 26 marzo 2001: *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53*, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2003;115>. Il decreto è stato parzialmente emendato dal successivo Decreto legislativo n. 119 del 18 luglio 2011: *Attuazione dell'articolo 23 della legge 4 novembre 2010, n.183, recante delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi*, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2011;119>.

⁶ Francesca Milano, "L'Europarlamento: mamme in congedo a stipendio pieno. A casa venti settimane", in *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2010, <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2010-10-20/leuroparlamento-mamme-congedo-stipendio-222928.shtml>.

⁷ Camera - Commissione Politiche dell'Unione europea, Seduta dell'11 luglio 2012, p. 268, <http://leg16.camera.it/824?tipo=I&anno=2012&mese=07&giorno=11&commissione=14>.

⁸ Alessio Pisanò, "Congedo di paternità, sì del Parlamento europeo", in *Il Fatto quotidiano*, 21 ottobre 2010, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2010/10/21/congedo-di-paternita-si-del-parlamento-europeo/72846>; Maria Rosa Gheido, "Che cosa cambia in Italia per paternità e maternità con la direttiva Ue", in *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2010, <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2010-10-21/cosa-cambia-italia-paternita-162125.shtml>.

⁹ Barbara Weisz, "Congedo parentale, due settimane per i papà", in *Manager online*, 21 ottobre 2010, <http://www.manageronline.it/articoli/vedi/3574/congedo-parentale-due-settimane-per-i-papa>; "Parlamento europeo: 'giovane, bionda, donna', va in maternità", in *Al femminile*, 2010, <http://www.alfemminile.com/donne-vita-privata-famiglia-coppia/franziska-brantner-deputato-europeo-intervista-d13722.html>; "Congedo maternità più lunghi? Parlamento europeo dice no", in *Pianeta mamma*, 2010, <http://www.pianetamamma.it/gravidanza/lavoro-e-gravidanza/congedo-maternita-piu-lunghi-parlamento-europeo-dice-no.html>.

positivi sono giunti altresì da alcuni sindacati, come la Cigl (Confederazione generale italiana del lavoro) e la Fiom (Federazione impiegati operai metallurgici), e dal coordinamento italiano di *European Women's Lobby* e *Working Mothers Italy*, gruppo d'interesse che si era battuto per l'approvazione della direttiva¹⁰. Più che per le norme concernenti l'estensione del congedo di maternità e l'indennità salariale, la risoluzione del Pe sembra aver suscitato reazioni - tutte favorevoli - per la proposta di istituire due settimane obbligatorie di congedo di paternità. Possibilità che l'ordinamento italiano nel 2010 non riconosceva se non a determinate condizioni¹¹. Il dibattito condotto a Strasburgo ha infine ricevuto un'eco sui media nazionali anche grazie alla singolare protesta dell'europarlamentare Licia Ronzulli (Ppe), presentatasi più volte in aula con la propria figlia neonata. Un gesto che aveva l'obiettivo dare visibilità alle difficoltà affrontate dalla madri lavoratrici, e che ha scatenato sia critiche che apprezzamenti¹².

Conclusioni

Un'esigua maggioranza di centro-sinistra, nella quale è risultato fondamentale l'apporto di numerosi parlamentari italiani membri del Ppe, ha reso possibile l'adozione da parte del Parlamento europeo di un emendamento che estende il congedo di maternità con piena retribuzione a 20 settimane. Una provvedimento contestato da molti governi europei di centro-destra, che hanno preferito rimandare *sine die* il voto sulla direttiva in Consiglio.

A differenza di molti Sm (Belgio, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito), nei quali l'impatto della direttiva licenziata dal Pe avrebbe comportato rilevanti cambiamenti nella normativa nazionale sul congedo di maternità, il quadro legislativo italiano prevedeva già molte delle proposte avanzate dal Parlamento europeo. Questa situazione ha sostanzialmente reso superfluo il dibattito politico, risultato assente. L'attenzione dei media italiani è stata comunque scrupolosa nel segnalare alcune potenziali innovazioni presenti nella risoluzione, *in primis* l'obbligatorietà del congedo di paternità.

¹⁰ Alessio Pisanò, "Congedo di paternità, sì del Parlamento europeo", cit.; Fiom-Cigl, *Direttiva del Parlamento europeo su congedo di maternità e paternità*, 21 ottobre 2010, http://www.fiom.cgil.it/sindacale/politiche/10_10_21-maternita.htm; Wmi, *Congedo di maternità: sì dell'Unione europea!*, 2010, <http://www.workingmothersitaly.com/?p=632>.

¹¹ Il congedo di paternità obbligatorio è stato introdotto con l'art. 4(4) della Legge n. 92 del 28 giugno 2012, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-06-28;92>.

¹² "Vittoria la bimba cresciuta in parlamento", in *Huffington Post*, 23 ottobre 2012, <http://huff.to/QDMBSw>.

2. Energia nucleare

Dossier: L'Ue dovrebbe gradualmente eliminare l'energia nucleare?¹³

Il dibattito europeo

A seguito dell'incidente avvenuto nella centrale nucleare giapponese di Fukushima nel 2011¹⁴, l'opportunità di implementare programmi per lo sviluppo di fonti energetiche nucleari è divenuta un tema rilevante nei dibattiti europei. Già nel 2008, il rincaro dei prezzi dei combustibili aveva spinto la Commissione europea a chiedere risposte politiche coordinate di medio e lungo termine al problema dell'approvvigionamento energetico¹⁵. La risoluzione adottata dal Parlamento europeo nel novembre 2011, nel merito della procedura di consultazione richiesta per l'approvazione del VII programma quadro della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), ne è senza dubbio un esempio¹⁶. Quest'ultimo si proponeva infatti di sostenere le attività di ricerca nel settore dell'energia nucleare per il 2012-2013. In quel frangente, l'eurodeputata del partito dei Verdi/Ale, Michèle Rivasi, ha proposto un emendamento che impegnava l'Unione europea a rinunciare all'energia atomica. Tuttavia, nonostante parecchi gruppi politici tra cui Gue-Ngl, S&D e Alde supportassero la proposta, l'emendamento non è stato approvato¹⁷. La

¹³ VoteWatch Europe, *Framework Programme of the European Atomic Energy Community for nuclear research and training activities*, <http://www.votewatch.eu/en/framework-programme-of-the-european-atomic-energy-community-for-nuclear-research-and-training-activi-10.html>.

¹⁴ L'11 marzo 2011 un terremoto e il conseguente maremoto hanno danneggiato i reattori della centrale nucleare di Fukushima in Giappone, con conseguenze per l'ambiente paragonabili al disastro nucleare di Chernobyl del 1986. Vedi Alberto Annichiari, "Quanto è profondo il mare per Fukushima? In acqua radioattività nove volte Chernobyl. E non è finita", in *Il Sole 24 Ore*, 7 November 2013, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-11-07/quanto-e-profondo-mare-fukushima-acqua-radioattivita-nove-volte-chernobyl-e-non-e-finita-165040.shtml>; "Japan panel: Fukushima nuclear disaster 'man-made'", in *BBC News*, 5 July 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-18718057>; David Shukman, "Fukushima nuclear plant set for risky operation", in *BBC News*, 7 November 2013, <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-24843657>; Richard Black, "Fukushima: As bad as Chernobyl?", in *BBC News*, 11 April 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-13048916>.

¹⁵ Commissione europea, *La Commissione chiede l'adozione tempestiva di politiche sull'energia e sul clima quale migliore risposta coordinata all'aumento dei prezzi petroliferi* (IP/08/916), 11 giugno 2008, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-916_it.htm; Commissione europea, *Il rincaro del petrolio: come affrontare la sfida* (COM(2008) 384 def.), 13 giugno 2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/NOT/?uri=celex:52008dc0384>.

¹⁶ Parlamento europeo, *Relazione sulla proposta di decisione del Consiglio concernente il programma quadro della Comunità europea dell'energia atomica per le attività di ricerca e formazione nel settore nucleare* (2012-2013), (A7-0360/2011), 17 ottobre 2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0360&language=IT>; Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa sulla proposta di decisione del Consiglio concernente il programma specifico da attuare mediante azioni dirette del Centro comune di ricerca e recante attuazione del programma quadro della Comunità europea dell'energia atomica per le attività di ricerca e formazione nel settore nucleare* (2012-2013) (P7_TA(2011)0488), 15 novembre 2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-488&language=IT>.

¹⁷ Parlamento europeo, *Emendamento 36, Michèle Rivasi a nome del gruppo Verdi/Ale, Relazione A7-0360/2011* (A7-0360/36), 9 novembre 2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=AMD&reference=A7-2011-0360&secondRef=030-036&language=IT>.

maggior parte dei membri del Pe si è così schierata a favore dell'energia nucleare, che secondo i dati a disposizione del Parlamento fornisce oggi il 31% dell'energia europea, genera bassi livelli di emissioni CO₂, è relativamente economico e può vantare riserve quasi infinite¹⁸. A seguito della consultazione, il Consiglio, ha poi adottato il programma quadro nel dicembre 2011. Tuttavia, dopo il disastro in Giappone, la maggior attenzione pubblica ai pericoli legati alla produzione nucleare ed i problemi di smaltimento dei rifiuti delle centrali hanno spinto alcuni paesi membri a riconsiderare i propri piani energetici¹⁹.

Il dibattito nazionale

Il dibattito italiano sul tema del nucleare sembra sia stato guidato da questioni di politica interna più che dalle istanze sollevate in seno al Parlamento europeo. Nel 2008, con l'approvazione della Strategia energetica nazionale²⁰, l'allora presidente del Consiglio Silvio Berlusconi aveva definito il nucleare "l'energia del futuro"²¹. A seguito dell'incidente di Fukushima, lo stesso Governo aveva però deciso di cambiare orientamento, proponendo una moratoria con cui sospendere il programma per 12 mesi con la possibilità di riprendere le attività successivamente "in base alle risultanze di una verifica condotta sia dall'agenzia italiana che dall'Unione europea sulla sicurezza degli impianti"²². Secondo il leader di Italia dei valori (Idv), Antonio Di Pietro, che già nel 2010 aveva proposto un referendum abrogativo sull'uso del nucleare, Silvio Berlusconi voleva solo "sospendere per un anno o due il ritorno all'atomo per poi ridargli vita con più forza"²³. Previsione confermata, nell'aprile del 2011, dalle parole dell'allora ministro per lo sviluppo economico Paolo Romani, che aveva giudicato ormai inimmaginabile un passo indietro verso la rinuncia all'energia nucleare²⁴. Tuttavia, i risultati del referendum svoltosi sul tema nel

¹⁸ Graham Stull, "Nuclear safety in the EU", in *European Parliament Library Briefings*, 1 April 2011, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2011/110159/LDM_BRI\(2011\)110159_REV2_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2011/110159/LDM_BRI(2011)110159_REV2_EN.pdf).

¹⁹ La Germania si è riproposta di eliminare gradualmente l'energia nucleare entro il 2020 e il Belgio ha chiuso temporaneamente due reattori. "Germany renounces nuclear power", in *Euro|topics Press Review*, 31 May 2011, http://www.eurotopics.net/en/home/presseschau/archiv/results/archiv_article/DOSSIER88341; "Belgium plans to phase out nuclear power", in *BBC News*, 31 October 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-15521865>.

²⁰ La strategia energetica nazionale del 2008 è stata disciplinata dalla Legge n. 99 del 23 luglio 2009: *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009;99>.

²¹ "Berlusconi: nucleare è il futuro", in *Il Sole 24 Ore*, 27 aprile 2011, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-04-27/berlusconi-nucleare-futuro-092057.shtml>; "Nucleare: Berlusconi, è energia del futuro", in *Ansa*, 26 aprile 2011, http://www.ansa.it/web/notizie/canali/energiaeambiente/nucleare/2011/04/26/visualizza_new.html_897667655.html; "Silvio Berlusconi e l'energia nucleare", in *Il Post*, 26 aprile 2011, <http://www.ilpost.it/?p=371949>.

²² "Nucleare, Berlusconi sul referendum 'Moratoria evita un blocco di anni'", in *Il Giornale*, 26 aprile 2011, <http://www.ilgiornale.it/news/nucleare-berlusconi-sul-referendum-moratoria-evita-blocco.html>.

²³ "Nucleare: Berlusconi, è energia del futuro", cit.

²⁴ Luigi Offeddu, "L'Europa teme l'apocalisse atomica", in *Corriere della Sera*, 16 marzo 2011, http://archiviostorico.corriere.it/2011/marzo/16/Europa_teme_apocalisse_atomica_co_8_110316015.

giugno del 2011 hanno portato all'abrogazione di tutte le norme del 2008-2010 in materia di energia nucleare (decreto legge 34/2011)²⁵, depurando la strategia energetica nazionale da ogni riferimento alla fonte energetica in questione²⁶. Un cambio di orientamento di fatto già adottato nell'aprile dello stesso anno, quando il Governo aveva abrogato le norme per la costruzione di impianti nucleari, e l'allora ministro dell'Economia Giulio Tremonti aveva chiesto al Parlamento europeo di definire un progetto comunitario per la ricerca di energie alternative e rinnovabili²⁷. Uno stop sul nucleare da parte del Governo che, secondo il presidente dei Verdi, Angelo Bonelli, sarebbe avvenuto non per convinzione ma per paura di perdere consenso elettorale in vista delle elezioni amministrative del 15 e 16 maggio²⁸.

A livello politico, i principali partiti all'opposizione, come il Partito democratico, l'Italia dei valori e Sinistra ecologia libertà (Sel), avevano sostenuto il referendum, ritenendo il nucleare una fonte energetica non sicura²⁹. Tuttavia, nel caso del Pd, le posizioni mantenute sembrano essere state anche dettate da necessità politiche, considerato che l'esito positivo del referendum avrebbe determinato una perdita di consensi per il governo di Silvio Berlusconi³⁰. Posizioni diverse quelle assunte dalla Lega Nord (Ln) e dall'Unione di centro (Udc), entrambe a favore dello sviluppo di un programma energetico nucleare. Ad esempio, i senatori Cesarino Monti e Luciano Cagnin (Ln) hanno definito l'energia nucleare come "l'unica soluzione per uscire dalla dipendenza energetica che, in Italia, è pari all'87 per cento"³¹. Pierferdinando

shtml.

²⁵ Camera, *Temi dell'attività Parlamentare: Strategia energetica nazionale*, <http://leg16.camera.it/465?area=5&tema=151>.

²⁶ "Berlusconi: dire addio all'energia nucleare", in *Il Tempo*, 13 giugno 2011, <http://www.iltempo.it/politica/2011/06/14/berlusconi-dire-addio-all-energia-nucleare-1.75654>.

²⁷ Lorenzo Salvia, "E Tremonti: energie rinnovabili con gli eurobond", in *Corriere della Sera*, 11 aprile 2011, http://archiviostorico.corriere.it/2011/aprile/20/Tremonti_energie_rinnovabili_con_gli_co_8_110420017.shtml.

²⁸ "Nucleare, stop del governo alle centrali", in *Corriere della Sera*, 9 aprile 2011, http://www.corriere.it/scienze/11_aprile_19/stopcentrali_a3f25026-6a79-11e0-9c18-e3c6ca1d1dc5.shtml.

²⁹ Camera, Mozioni Franceschini ed altri n. 1-00580 e Di Pietro ed altri n. 1-00586, Seduta n. 448 del 14 marzo 2011, <http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0448>; Camera, Mozioni Franceschini ed altri n. 1-00580, Di Pietro ed altri n. 1-00586 e Galletti, Della Vedova e Tabacci n. 1-00591, Seduta n. 450 del 16 marzo 2011, <http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0450>; "Enel: 'Avanti con il nucleare'. Il Pd chiede stop del programma", in *La Repubblica*, 15 marzo 2011, http://www.repubblica.it/politica/2011/03/15/news/nucleare_enel_s_allo_sviluppo_in_italia_legambiente_mobilizzazione_in_tutto_il_paese-13630999.

³⁰ "Referendum sul nucleare", in *IlSussidiario.net*, 11 giugno 2011, <http://www.ilsussidiario.net/Speciali/Referendum-sul-nucleare>. A Bruxelles, nel novembre 2011, la maggioranza degli europarlamentari del Pd (gruppo S&D) si sono di fatto dichiarati contrari al nucleare votando a favore dell'emendamento n. 36 proposto da Michèle Rivasi. Bersani sembra però essere stato a favore del nucleare nel 2007, quando rivestiva la carica di ministro dello Sviluppo economico sotto il governo Prodi. Vedi Stefania Maurizi, "E Bersani disse: 'Futuro nucleare'", in *L'Espresso*, 21 marzo 2011, <http://espresso.repubblica.it/palazzo/2011/03/21/news/e-bersani-disse-futuro-nucleare-1.29761>; Andrea Carugati, "Nucleare, sì al referendum. Bersani: trucchi caduti", in *L'Unità*, 1 giugno 2011, <http://www.unita.it/ambiente/-1.299349>; Francesco Cramer, "Bersani, una banderuola su acqua e nucleare", in *Il Giornale*, 15 giugno 2011, <http://www.ilgiornale.it/news/bersani-banderuola-su-acqua-e-nucleare.html>.

³¹ Lega Nord, *Nucleare, senatori leghisti soddisfatti per la moratoria*, 23 marzo 2011, <http://www.>

Casini, leader dell'Udc, ha dichiarato di essere un nuclearista e di non aver cambiato idea dopo la tragedia del Giappone³². In questo contesto, le votazioni del Pe sul programma quadro dell'Euratom sembrano aver avuto scarsa rilevanza sui dibattiti parlamentari italiani. Solo nel marzo 2011, prima delle votazioni del Pe, l'allora ministro dell'Ambiente, Stefania Prestigiacomo (Pdl), ha sostenuto che il problema del nucleare andrebbe discusso a livello europeo³³. Similmente, l'on. Raffaello Vignali (Pdl) ha sottolineato che le politiche energetiche del 2011 tenevano conto delle iniziative in ambito europeo in materia di sicurezza nucleare³⁴. Nei dibattiti parlamentari dei mesi a seguire non si è poi riscontrato alcun particolare riferimento alle decisioni prese dal Parlamento europeo.

A livello di dibattito pubblico, contro lo sviluppo di impianti nucleari si è schierato il 94% dei quasi 28 milioni di italiani che hanno votato al referendum del 2011. Organizzazioni come Legambiente³⁵, Greenpeace Italia³⁶ e Una volta per tutte³⁷ hanno più volte manifestato la loro contrarietà al nucleare, sostenendo il successo del referendum abrogativo. A favore del nucleare si sono invece schierate Enel (l'Ente nazionale per l'energia elettrica) e Confindustria, le quali a seguito dell'incidente in Giappone, avevano chiesto che l'Italia non agisse in maniera emotiva e rilanciasse un piano di sviluppo energetico più audace³⁸. Tuttavia, anche in questo caso, i dibattiti parlamentari europei sembrano aver avuto un impatto marginale sull'opinione pubblica.

Conclusioni

Il rincaro globale dei prezzi dei combustibili nel 2008 e il disastroso incidente di Fukushima del 2011, hanno spinto il Parlamento europeo a porre maggior attenzione al problema dei rifornimenti energetici nell'Unione. La necessità dell'Ue di differenziare l'approvvigionamento energetico tramite fonti competitive come quella nucleare, si è scontrata con la questione sollevata dai Verdi/Ale relativa allo smaltimento dei rifiuti prodotti dalle centrali ed ai rischi correlati al loro funzionamento. Il dibattito sul tema si è alla fine concluso nel novembre 2011, quando il Pe ha adottato una risoluzione, all'interno del VII programma quadro dell'Euratom, che sostiene lo sviluppo delle attività di ricerca e formazione nel settore nucleare per il 2012-2013, bocciando l'emendamento che chiedeva all'Ue di abbandonare il programma nucleare.

leganord.org/index.php/notizie2/8314.

³² "Referendum: Udc voterà no su nucleare e acqua", in *La Repubblica*, 13 marzo 2011, <http://www.repubblica.it/ultimora/24ore/nazionale/news-dettaglio/3933323>.

³³ Camera, Interrogazioni a risposta immediata Di Pietro ed altri n. 3-01521, Seduta n. 450 del 16 marzo 2011, <http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0450>.

³⁴ Camera, Mozioni Franceschini ed altri n. 1-00580 e Di Pietro ed altri n. 1-00586 ..., cit.

³⁵ Lega Ambiente, *Energia nucleare*, <http://www.legambiente.it/temi/energia/energia-nucleare>.

³⁶ Greenpeace Italia, *Fuori dal nucleare*, <http://www.greenpeace.org/italy/it/campagne/nucleare>.

³⁷ Una volta per tutte, *Contro in nucleare*, http://www.autistici.org/controlnucleare/?page_id=36.

³⁸ "Enel: 'Avanti con il nucleare'. Il Pd chiede stop del programma", cit.

L'approvazione della risoluzione a Strasburgo non ha di per sé suscitato particolare interesse in Italia, dove già dal maggio dello stesso anno, il tema del nucleare era divenuto teatro di scontro politico tra maggioranza ed opposizione. Soprattutto a seguito dell'incidente in Giappone, i partiti all'opposizione avevano supportato un referendum abrogativo delle norme sullo sviluppo nucleare. Ciononostante, secondo l'analisi condotta, sembra che le argomentazioni sviluppate nei dibattiti istituzionali e parlamentari siano state perlopiù asservite a meri fini elettorali, data un'opinione pubblica diffusamente contraria al nucleare. In conclusione, si stima che il dibattito parlamentare europeo non abbia particolarmente influenzato le decisioni prese dalle istituzioni italiane sul tema, che di fatto si sono basate su valutazioni e logiche politiche prettamente nazionali.

3. Eurobond

Dossier: Gli Stati membri dell'eurozona dovrebbero condividere il loro debito pubblico tramite l'emissione di eurobond?³⁹

Il dibattito europeo

Il tema degli eurobond, in riferimento a titoli di debito pubblico emessi a livello europeo (dall'intera Ue, dagli stati membri (Sm) dell'area euro, o congiuntamente da soggetti pubblici e privati), è stato più volte affrontato nel corso degli ultimi vent'anni.

Il primo a proporli in un documento ufficiale - con il nome di Union Bond - fu l'allora presidente della Commissione Jacques Delors nel suo Libro bianco del 1993⁴⁰. L'idea proposta dalla Commissione di Delors era quella di dotare la Comunità europea di un nuovo strumento finanziario garantito dal bilancio comunitario, che permettesse il finanziamento di grandi progetti infrastrutturali transnazionali. Il tema ritornò d'interesse alla fine degli anni '90, quando su richiesta della Commissione, venne pubblicata una relazione in merito al coordinamento nell'emissione di titoli di debito dell'area euro, finalizzati principalmente all'armonizzazione dei mercati finanziari nazionali fortemente frammentati⁴¹. Nel 2008, gli eurobond - nella loro più ampia accezione - sono poi ritornati ad interessare il dibattito europeo, sia pubblico che istituzionale, con il sopraggiungere dei primi effetti della crisi economica⁴². Così,

³⁹ VoteWatch Europe, *Feasibility of introducing stability bonds*, <http://www.votewatch.eu/en/motions-for-resolutions-feasibility-of-introducing-stability-bonds-motion-for-a-resolution-vote-reso.html>.

⁴⁰ European Commission, *Growth, Competitiveness, Employment. The challenges and ways forward into the 21st century* (COM(93)700 def.), 5 December 1993, p. 32-34, http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth_wp_com_93_700_parts_a_b.pdf.

⁴¹ Giovannini Group, *Co-ordinated Public Debt Issuance in the Euro Area*, 8 November 2000, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6372_en.pdf.

⁴² Negli ultimi anni sono state avanzate diverse proposte sulla possibile creazione di titoli di

a seguito della pubblicazione da parte della Commissione europea del *Libro verde sulla fattibilità dell'introduzione di stability bond* (o eurobond)⁴³, finalizzato ad "avviare un'ampia consultazione pubblica sul tema"⁴⁴, il Parlamento europeo, in data 15 febbraio 2012, ha licenziato una propria risoluzione in merito⁴⁵. La risoluzione, approvata a larga maggioranza (S&D, Ppe, Ale, Verdi/Ale) ma non vincolante, si è espressa a favore della creazione dei titoli di debito europei, ritenendoli - seppur a certe condizioni - potenzialmente utili per la stabilità dell'area euro⁴⁶.

debito a livello europeo. Angelo Baglioni, "Eurobond, le proposte sul tappeto", in *Lavoce.info*, 26 agosto 2011, <http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina1002510.html>. Un'ipotesi specifica è quella degli eurobond, vere e proprie obbligazioni europee sul modello nazionale, garantiti però da tutti gli stati dell'Ue partecipanti, e tesi alla ristrutturazione debiti pubblici e al finanziamento delle amministrazioni nazionali. A questa si sono aggiunti i *project bond* e gli *stability bond*. I primi rivalutano l'idea originale di Delors, prevedendo l'emissione da parte di privati di bond garantiti però dal bilancio comunitario e dalla Banca europea per gli investimenti (Bei) e finalizzati al finanziamento di importanti progetti europei. L'idea è stata fatta propria dalla Commissione Barroso e dalla Bei sin dal 2010: v. José Manuel Durão Barroso, *Stato dell'Unione 2010* (Speech/10/411), 7 settembre 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-411_it.htm. Ha avuto seguito concretizzandosi nella *Project Bond initiative*. Questa iniziativa - che inizierà nel 2014 con una fase pilota che si concluderà nel 2016 - mira ad attirare capitali per la realizzazione di infrastrutture nel settore dei trasporti, dell'energia e della comunicazione: v. European Investment Bank, *An outline guide to Project Bonds Credit Enhancement and the Project Bond Initiative*, 21 December 2012, <http://www.eib.europa.eu/infocentre/publications/all/an-outline-guide-to-project-bonds-credit-enhancement-and-the-pbi.htm>. Gli *stability bond* sono invece titoli emessi da fondi europei creati *ad hoc* dagli Sm, che vi partecipano con quote di capitale, per offrire prestiti condizionati ai paesi dell'area euro in crisi finanziaria e di liquidità. Anche gli *stability bond* sono diventati realtà. Nel 2012 la creazione del Fondo europeo di stabilità (Fes), da parte dei diciassette Sm dell'eurozona, per un capitale totale di 700 milioni di euro, aveva esattamente questo scopo (importante ricordare come il Fes si collochi oggi al di fuori del diritto comunitario, rappresentando "un vero e proprio ente di diritto internazionale"; v. Gian Luigi Tosato, "L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione", in Gianni Bonvicini e Flavio Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, Nuova Cultura, 2012, p. 16). Nell'analisi che segue i termini eurobond e stability bond saranno utilizzati come sinonimi per indicare l'emissione condivisa di veri e propri titoli di debito pubblico europeo, non ancora esistenti. A causa della confusione di termini emersa nel dibattito italiano (che trova un corrispettivo nelle differenti e spesso contraddittorie denominazioni adottate dalle istituzioni europee nel corso degli anni), si è cercato di svolgere lo studio a discapito della varietà terminologica adottata dai singoli, e prendendo come riferimento la definizione presente nel Libro verde della Commissione, sul quale si è espresso il Parlamento europeo: v. Commissione europea, *Libro verde sulla fattibilità dell'introduzione di stability bond* (COM(2011) 818), 23 novembre, 2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/NOT/?uri=celex:52011dc0818>.

⁴³ L'opportunità di dotare l'Ue di eurobond, nella loro versione specifica di obbligazioni europee garantite congiuntamente dagli Sm (cui però la Commissione si riferisce con il termine *stability bond*) si è rivelata l'opzione più dibattuta e divisiva tra gli Sm. Questa soluzione è certamente la più impegnativa da un punto di vista politico ed economico, presupponendo, oltre alla condivisione totale o parziale del debito pubblico degli Sm, rilevanti conseguenze per la loro sovranità nazionale. Cfr. Commissione europea, *Libro verde sulla fattibilità dell'introduzione di stability bond*, cit.

⁴⁴ Ibidem, p. 2.

⁴⁵ Parlamento europeo, *Risoluzione sulla fattibilità dell'introduzione di stability bond*, (P7_TA(2012)0046), 15 febbraio 2012, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-046&language=IT>.

⁴⁶ Ibidem, par. 12.

Il dibattito nazionale

In Italia, il dibattito pubblico sugli eurobond ha trovato molti interlocutori. A partire dal 2010, sono stati infatti numerosi gli interventi e le dichiarazioni sul tema.

All'interno del quadro istituzionale la proposta d'introdurre gli eurobond ha riscosso un ampio consenso. A favore dell'emissione di comuni titoli di debito pubblico da parte dei paesi dell'area euro si è espresso il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano durante il governo presieduto da Mario Monti⁴⁷, che aveva sottolineato con frequenza l'importanza degli *stability bond* per il rilancio della crescita e intrapreso un significativo sforzo negoziale, a livello europeo, per la loro creazione⁴⁸. Questa posizione era condivisa da altri importanti esponenti del suo esecutivo⁴⁹, sebbene con diverse aspettative sui tempi di realizzazione⁵⁰.

Già il governo presieduto da Silvio Berlusconi, soprattutto per voce dell'allora ministro dell'Economia Giulio Tremonti⁵¹, aveva in precedenza sottolineato la necessità di tale strumento "per finanziare la competitività e la crescita in Europa"⁵². Una proposta, ai tempi, accolta però con scetticismo sia da parte di Mario Draghi⁵³, in qualità di governatore della Banca d'Italia, sia da Vincenzo Visco⁵⁴, vicedirettore

⁴⁷ Marzio Breda, "E Napolitano invoca risposte condivise: 'Aprire agli eurobond'", in *Corriere della Sera*, 14 giugno 2012, http://archiviostorico.corriere.it/2012/giugno/14/Napolitano_invoca_risposte_condivise_Aprire_co_9_120614039.shtml; "Napolitano: 'Obiettivi eurobond e impiego'", in *Lettera 43*, 13 giugno, 2013, http://www.lettera43.it/politica/napolitano-eurobond-e-piena-occupazione_4367554378.htm.

⁴⁸ Matteo Cavallito, "Crisi, Monti spera in eurobond e sistema anti-spread. Merkel: 'Mai finché vivrò'", in *Il Fatto Quotidiano*, 26 giugno 2012, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/06/26/crisi-monti-pronto-alla-battaglia-eurobond-e-sistema-anti-spread-merkel-mai-finche/276052>. Interessante notare come già nel 2010 l'emissione di eurobond (denominati al tempo e-bond) fosse presentata dal c.d. Rapporto Monti tra le raccomandazioni al presidente della Commissione europea Barroso per il completamento del mercato unico: v. Mario Monti, *Una nuova strategia per il mercato unico. Al servizio dell'economia e della società europea*, 9 maggio 2010, p. 66-69, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/press-releases/pdf/20100510_1_it.pdf.

⁴⁹ Federico Fubini, "Grilli parla di Eurobond ai grandi di Wall Street", in *Corriere della Sera*, 13 febbraio 2012, http://archiviostorico.corriere.it/2012/febbraio/13/Grilli_parla_Eurobond_grandi_Wall_co_8_120213016.shtml.

⁵⁰ Carlo Renda, "Ue: Moavero; project bond realtà, per eurobond serve tempo", in *Milano Finanza*, 7 marzo 2012, http://www.milanofinanza.it/news/dettaglio_news.asp?id=201203071130021530.

⁵¹ In una lettera al Financial Times Tremonti e l'allora presidente dell'Eurogruppo, Jean-Claude Juncker, furono tra i primi a lanciare la proposta degli eurobond in risposta alla crisi che aveva investito l'area Euro: Jean-Claude Juncker, Giulio Tremonti, "E-bonds would end the crisis", in *Financial Times*, 5 December 2010, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/540d41c2-009f-11e0-aa29-00144feab49a.html>. Posizione che il ministro italiano ha più volte ribadito nei mesi successivi: Tremonti: "Senza eurobond la crisi diventa catastrofica", in *La Repubblica*, 19 ottobre 2011, http://www.repubblica.it/economia/2011/10/19/news/tremonti_senza_eurobond_la_crisi_diventa_catastrofica-23487580.

⁵² Renato Brunetta, "Una Maastricht per l'eurobond", in *Il Sole 24 Ore*, 3 settembre 2011, <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2011-09-03/maastricht-leurobond-081346.shtml>.

⁵³ "Draghi boccia Tremonti: gli eurobond non risolvono i problemi", in *Affaritaliani*, 10 dicembre 2010, http://www.affaritaliani.it/economia/crisi_draghi_eurobond101210.html.

⁵⁴ Stefano Bernabei, "Euro Bond non servono a crescita, riduzione deficit - Visco", in *Reuters Italia*,

generale della Banca centrale italiana, ed attuale successore di Draghi. Sul tema, è apparsa invece più moderata la posizione del governo di Enrico Letta, in carica dal 28 aprile 2013 al 22 febbraio 2014⁵⁵. Nonostante molti esponenti politici con cariche istituzionali nel governo Letta si fossero in passato mostrati favorevoli agli eurobond⁵⁶, la linea di governo ha sposato un maggior pragmatismo, ben sintetizzato dalle parole dell'allora ministro dell'Economia e delle Finanze Fabrizio Saccomanni: "nel breve periodo non è possibile emettere eurobond per sostituire i debiti nazionali"⁵⁷.

Gli eurobond sembrano aver riscosso una sostanziale unanimità di consensi anche tra le principali forze politiche italiane. I leader dei due maggiori partiti, il Partito democratico ed il Popolo della libertà, hanno espresso opinioni favorevoli alle obbligazioni finanziarie europee, insieme ad altri importanti esponenti politici⁵⁸. Risultano concordi nell'affermare l'utilità degli *stability bond* molti altri partiti, a partire da Scelta civica, che li indica tra gli obiettivi di programma presentati alle ultime elezioni politiche del 2013⁵⁹. Il tema accomuna altresì formazioni agli antipodi dello spettro politico come Sinistra ecologia e libertà⁶⁰ e Fratelli d'Italia⁶¹.

30 agosto 2011, <http://it.reuters.com/article/idITLDE77T0AC20110830>.

⁵⁵ Letta, in qualità di deputato del Partito democratico, ha avuto modo di pronunciarsi a favore degli eurobond. Camera, Discussione congiunta delle mozioni Franceschini ed altri n. 1-01075, Cicchitto ed altri n. 1-01076 ..., Seduta n. 656 del 26 giugno 2012, p. 35, <http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0656>.

⁵⁶ Tra i tanti segnaliamo l'allora ministro degli Affari esteri Emma Bonino e il viceministro dell'Economia e delle Finanze Stefano Fassina. Emma Bonino e Marco De Andreis, "No ai tagli, l'unica via sono gli eurobond", in *Il Sole 24 Ore*, 18 agosto 2011, <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2011-08-17/tagli-unica-sono-eurobond-224533.shtml>; Pd, "Crisi, Fassina: 'Eurobond strumento essenziale', 14 settembre 2011, <http://www.partitodemocratico.it/doc/216543/crisi-fassina-eurobond-strumento-essenziale.htm>.

⁵⁷ Sandro Iacometti, "Via al braccio di ferro, rispunta l'eurobond", in *Liberio quotidiano*, 9 giugno 2013, <http://www.liberioquotidiano.it/news/politica/1258859/Via-al-braccio-di-ferro--rispunta-l-eurobond.html>. Posizione che Saccomanni ribadiva sin dal 2011: "Crisi: Saccomanni, eurobond? Non è la soluzione", in *Wall Street Italia*, 27 agosto 2011, <http://www.wallstreetitalia.com/article/1201890/crisi-sacomanni-eurobond-non-e-la-soluzione.aspx>.

⁵⁸ Per il Pd si vedano gli interventi implicitamente favorevoli dei segretari Pierluigi Bersani e Guglielmo Epifani e di Massimo D'Alema. Cfr. "Bersani: 'Merkel su eurobond: così sono guai'", in *L'Unità*, 11 maggio 2012, <http://www.unita.it/italia/-1.409938>; Guglielmo Epifani, "Manovrona? Giusta, ma non si può. O gli eurobond o meglio sfiorare il 3%", 12 ottobre 2013, <http://www.partitodemocratico.it/doc/261318/eppi.htm>; "Crisi: D'Alema, con eurobond avremmo pagato meno interessi", 16 gennaio 2012, <http://www.massimodalema.it/doc/18001>. Per il Pdl Silvio Berlusconi era intervenuto sull'argomento già nel 2010 delineando una posizione ribadita poi da Franco Frattini, responsabile esteri del Pdl, durante il governo Monti. Cfr. Ivo Caizzi, "Berlusconi: andiamo avanti sugli eurobond", in *Corriere della Sera*, 18 dicembre 2010, http://archiviostorico.corriere.it/2010/dicembre/18/Berlusconi_andiamo_avanti_sugli_eurobond_co_9_101218006.shtml; "Ue: Frattini (PDL), Monti convinca Europa, nuovo ruolo BCE ed eurobond", in *AgenParl*, 21 giugno 2012, <http://www.agenparl.it/articoli/news/esteri/20120621-ue-frattini-pdl-monti-convinca-europa-nuovo-ruolo-bce-ed-eurobond>.

⁵⁹ Scelta civica, *20 Priorità per riformare l'Italia*, 2013, punto 7, <http://www.sceltacivica.it/20prioritaSC>.

⁶⁰ Giuseppe Latour, "Osservatorio Elezioni: da fiscal compact a eurobond, difficile sintesi Pd/Sel", in *EurActiv*, 16 gennaio 2013, <http://www.euractiv.it/it/news/economia-finanza/6464>.

⁶¹ Fratelli d'Italia, *Le sfide per l'Italia*, 13 febbraio 2013, par. 5, <http://www.fratelli-italia.it/>

Lo stesso neonato Movimento 5 stelle (M5s), pur non prevedendoli esplicitamente nel programma politico presentato nel 2013, ha aperto all'emissione di eurobond per voce del proprio leader, Beppe Grillo⁶².

Unica voce pubblica fuori dal coro è stata quella di alcuni esponenti del partito Fare per fermare il declino, i quali, in passato, avevano criticato gli eurobond come soluzione permanente dei problemi economici dell'area euro. Le posizioni appena descritte hanno trovato un identico riflesso nei dibattiti parlamentari. Dal 2008, fino ad oggi, tutti i deputati o senatori intervenuti sul tema si sono dichiarati favorevoli all'emissione di obbligazioni europee. Tra i partiti, il Pd si è rivelato essere il più attivo, vantando il maggior numero d'interventi a sostegno della proposta⁶³. Sebbene gli eurobond abbiano raccolto un'unanimità di consensi, il dibattito parlamentare italiano sembra essere stato influenzato da quello europeo solo in minima parte. Non è infatti riscontrabile alcun riferimento alla risoluzione votata dal Pe sugli *stability bond*, né è emerso un vero confronto sugli aspetti portati all'attenzione dal Libro verde della Commissione⁶⁴. L'impressione è che in Italia i gruppi politici, sia di governo che di opposizione, abbiano affrontato la tematica in esame all'interno di un contesto parzialmente impermeabile agli spunti e alle posizioni provenienti da Bruxelles.

Il dibattito italiano sull'opportunità di emettere titoli europei ha, ovviamente, investito anche la società civile, suscitando però un minor grado di omogeneità delle opinioni. Favorevoli diverse organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale e sindacale, come Confindustria⁶⁵ e la Cgil⁶⁶, oltre a personalità politiche ed accademiche come Romano Prodi e Alberto Quadrio Curzio. Questi ultimi hanno anche avanzato una proposta in merito, ipotizzando la creazione degli *Euro Union bond*, titoli di debito europeo garantiti preventivamente da un fondo finanziario europeo a partecipazione statale, e destinati sia alla ristrutturazione del debito

programma.html.

⁶² M5s, "Grillo: 'Vinceremo con il Porcellum. Bersani mi mancò di rispetto'", in *Il Fatto Quotidiano*, 19 settembre 2013, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/09/19/m5s-grillo-vinceremo-con-porcellum-bersani-mi-manco-di-rispetto/716292>.

⁶³ Tra i deputati del Pd ad aver affrontato la questione, il più attivo è risultato essere l'on. Sandro Gozi.

⁶⁴ Il Libro verde compare solo una volta nei dibattiti della Commissione Politiche dell'Unione europea, citato dal deputato Mario Pescante (Pdl). Cfr. Camera - Commissione Politiche dell'Unione europea, Seduta del 29 novembre 2011, p. 83-84, <http://leg16.camera.it/824?tipo=I&anno=2011& mese=11&giorno=29&commissione=14>. L'unico ulteriore riferimento ad un documento licenziato dalle istituzioni europee sul tema è quello ad un parere (a favore) del Comitato economico e sociale (*Crescita e debito pubblico nell'Ue: due proposte innovative* (2012/C 143/03), 23 febbraio 2012) nella Mozione n. 1/00938 di Antonio Borghesi (Idv) et al. Cfr. Camera, Seduta n. 606 del 19 marzo 2012, p. 68, <http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0606>.

⁶⁵ "Squinzi (Confindustria): 'Eurobond fondamentali per ripartire'", in *Blitz quotidiano*, 7 maggio 2012, <http://www.blitzquotidiano.it/economia/squinzi-confindustria-eurobond-fondamentali-per-ripartire-1219686>.

⁶⁶ "Crisi, Cgil; bene eurobond, ma priorità è tutela operai", in *Milano Finanza*, 29 settembre 2011, http://www.milanofinanza.it/news/dettaglio_news.asp?id=201109291600001484.

pubblico di tutti gli Sm, sia a grandi investimenti europei per le infrastrutture⁶⁷. Un discreto numero di economisti e studiosi di area liberale ha invece sollevato forti dubbi sull'opportunità e sull'efficacia degli *stability bond* per risollevare le economie europee in difficoltà⁶⁸. I rischi maggiori deriverebbero dall'attuale assetto istituzionale dell'Ue, che in presenza degli eurobond potrebbe difficilmente evitare l'azzardo morale dei paesi con politiche fiscali meno rigorose, "ponendo le basi per una spirale debitoria fuori controllo in tutta l'area"⁶⁹.

Conclusioni

Prendendo parte al dibattito aperto dalla Commissione sulla possibilità di introdurre gli eurobond, il Parlamento europeo ha espresso il proprio parere favorevole attraverso l'adozione di una risoluzione non vincolante votata a larga maggioranza.

Il dibattito europeo sugli eurobond ha fortemente interessato l'Italia, dove si è riscontrata una netta maggioranza di opinioni - a livello istituzionale, politico e civile - a favore della loro emissione. Le difficoltà economiche affrontate dal paese hanno indubbiamente alimentato il dibattito domestico, concretizzandosi al contempo in azioni politiche a sostegno della proposta in esame. Proposta adottata, infatti, da tutti gli esecutivi succedutisi dal 2009 fino ad oggi. Tuttavia è da riscontrare, soprattutto a livello politico, una scarsa se non assente conoscenza del dibattito sviluppatosi nelle sedi europee, le cui proposte, in Italia, non hanno trovato significativi riscontri. Inoltre, la confusione terminologica che ha caratterizzato il dibattito in sede parlamentare suggerisce un'assenza di approfondimento sulle alternative in esame, nonostante gli eurobond abbiano attirato l'attenzione di molti parlamentari. Così, se si escludono i contributi di alcuni importanti esponenti del mondo accademico ed istituzionale, e di un ristretto numero di attori politici, l'impressione generale che emerge dall'analisi è che il tema degli *stability bond*, in Italia, abbia sì trovato visibilità e pieno consenso - grazie ai loro potenziali effetti di contrasto alla crisi economica e finanziaria - ma non si sia concretizzato in un dibattito maturo ed informato sulle iniziative del Parlamento europeo.

⁶⁷ Romano Prodi e Alberto Quadro Curzio, "EuroUnionBond per la nuova Europa", in *Il Sole 24 Ore*, 23 agosto 2011, <http://www.ilsole24ore.com/art/economia/2011-08-22/eurounionbond-nuova-europa-201300.shtml>.

⁶⁸ Tra i contributi critici si segnalano: Giorgio Arfaras, "L'Eurobond come soluzione?", in *Lettera economica*, 10 marzo 2009, <http://www.centroeinaudi.it/lettera-economica/articoli-lettera-economica/commenti/337>; Paolo Manasse, "My name is bond, eurobond", in *Lavoce.info*, 17 dicembre 2010, <http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina1002055-351.html>; Giancarlo Perasso, "Perché gli eurobond non sono la soluzione", in *Lavoce.info*, 1 giugno 2012, <http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina1003102.html>.

⁶⁹ Giancarlo Perasso, "Perché gli eurobond non sono la soluzione", cit.

4. Tassa sulle transazioni finanziarie

Dossier: L'Ue dovrebbe adottare una tassa sulle transazioni finanziarie?⁷⁰

Il dibattito europeo

Dall'inizio della crisi scoppiata nel 2008, il Parlamento europeo ha sottolineato più volte la necessità di irrobustire il sistema finanziario dell'Unione istituendo una tassazione sulle transazioni finanziarie (Ttf), volta ad aumentare la stabilità del mercato unico e a limitare comportamenti dettati dall'"azzardo morale"⁷¹. L'introduzione di una Ttf avrebbe anche garantito il contributo del settore finanziario al superamento della crisi⁷². È stato infatti stimato che gli introiti legati ad un'ipotetica imposta dello 0,1% sulle transazioni nel mercato finanziario e dei bond dell'Ue a 27 potrebbero ammontare a 20 miliardi di euro l'anno. Includendo anche i derivati⁷³, il valore delle entrate può raggiungere i 150 miliardi di euro⁷⁴. Nel maggio 2012, 487 deputati del Parlamento europeo hanno sostenuto l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie, contro i voti dei 152 rappresentanti di tre gruppi: quello dei Conservatori e dei Riformisti europei (*European Conservatives and Reformists*, Ecr), Europa della libertà e della democrazia (*Europe of Freedom and*

⁷⁰ VoteWatch Europe, *Common system for taxing financial transactions*, <http://www.votewatch.eu/en/common-system-for-taxing-financial-transactions-draft-legislative-resolution-vote-legislative-resolu.html>.

⁷¹ Per comportamenti di azzardo morale si intendono tutte quelle situazioni in cui una delle parti in gioco è propensa a correre dei rischi perché i potenziali costi ed oneri che ne deriverebbero non sarebbero a suo carico ma verrebbero coperti, in tutto o in parte, da altri. Cfr. i comunicati del Parlamento europeo: *Nuove risorse finanziarie, inclusa tassa su transazioni finanziarie, per l'economia europea*, 3 marzo 2011, <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20110308IPR15028>; *Il Parlamento approva un ambizioso progetto di tassa sulle transazioni finanziarie*, 23 maggio 2012, <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20120523IPR45627/html>; *Financial transaction tax: a wider and stronger net is possible*, 25 aprile 2012, <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20120424IPR43853/html>; *Schulz welcomes support for the EU Financial Transaction Tax*, 9 ottobre 2012, http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/press_release/2012/2012-october/html/schulz-welcomes-support-for-eu-financial-transaction-tax; Vedi anche i comunicati della Commissione europea: *Norme comuni per un'imposta sulle transazioni finanziarie: domande frequenti* (Memo/11/640), 28 settembre 2011, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-640_it.htm; *Imposta sulle transazioni finanziarie: un giusto contributo da parte del settore finanziario*, 28 settembre 2011, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1085_it.htm. La Ttf dovrebbe tassare le singole transazioni finanziarie ed essere applicata a diversi tipi di attività (derivati, titoli future, bond, ecc.), favorendo la costruzione di un mercato finanziario più stabile. L'Unione europea beneficerebbe però a pieno di questa tassa solo se questa fosse applicata globalmente. Da una tassazione finanziaria globale dello 0,1% sulle transazioni nel mercato finanziario e dei bond si stimano infatti introiti pari a 60 miliardi di euro. Includendo anche i derivati, il valore sarebbe dieci volte superiore. Per questo motivo l'Unione europea sta esplorando dal 2009 modalità per introdurre la tassazione globalmente negoziando con i suoi partner internazionali.

⁷² Simon Taylor, "Barroso to push for financial transaction tax", in *European Voice*, 21 June 2011.

⁷³ I derivati sono dei contratti il cui valore di mercato dipende dal prezzo di altri titoli finanziari. In altre parole, i derivati "derivano" il loro valore da altri titoli o strumenti finanziari.

⁷⁴ Commissione europea, *Imposta sulle transazioni finanziarie, avviata una cooperazione rafforzata: la Commissione espone i dettagli*, 14 febbraio 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-115_it.htm.

Democracy, Efd) e Alde. In questo frangente, l'europarlamentare Anni Podimata (S&D) ha dichiarato che la Ttf "rappresenta una parte integrante della strategia per uscire dalla crisi" e porterà ad una distribuzione più equa dei suoi effetti negativi⁷⁵. Ciononostante, la tassa non è stata approvata in Consiglio, dove non si è raggiunta l'unanimità⁷⁶. Per questo motivo, nel settembre 2012, undici stati membri, tra cui l'Italia, hanno chiesto di poter introdurre delle Ttf su base nazionale. Richiesta che è stata accolta con entusiasmo dal Pe nel dicembre 2012⁷⁷. Il Parlamento europeo ha poi incoraggiato l'ambizioso progetto di questi paesi sostenendo, nel luglio 2013, l'instaurazione di una cooperazione rafforzata in materia di tassazione sulle transazioni finanziarie⁷⁸.

Il dibattito nazionale

Il dibattito europeo sull'introduzione di una Ttf ha fortemente interessato l'Italia che, con la legge n. 228 del 24 dicembre 2012 adottata dal governo Monti, è stato il primo stato dell'Ue ad introdurre una tassa sulle transazioni finanziarie, la c.d. *Tobin tax*⁷⁹. L'ex presidente del Consiglio Silvio Berlusconi si era in precedenza più volte dichiarato contrario all'iniziativa, che avrebbe potuto essere efficace solo se implementata a livello globale⁸⁰. L'ex presidente del Consiglio Enrico Letta si è invece espresso a favore della *Tobin tax*, che avrebbe reso l'Italia un "partner autorevole e anche decisivo della Ue"⁸¹. Tuttavia, il bilancio deludente registrato dal bollettino sulle entrate tributarie del Tesoro (solo 200 milioni di euro nelle casse

⁷⁵ Parlamento europeo, *Il Parlamento approva un ambizioso progetto di tassa sulle transazioni finanziarie*, maggio 2012, <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20120510FCS44848/6>.

⁷⁶ European Commission Taxation and Customs Union, *The Financial Transaction Tax (FTT)*, 16 January 2014, http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm.

⁷⁷ Gli 11 paesi sono: Austria, Belgio, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia e Spagna. Rappresentano il 90% del Pil dell'eurozona. La risoluzione è stata adottata con 533 sì, 91 no e 32 astenuti. Parlamento europeo, *Tassa sulle transazioni finanziarie: via libera del Parlamento per Italia e altri 10 paesi*, 12 dicembre 2012, <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20121207IPRO4408>.

⁷⁸ European Parliament, *Financial Transaction Tax: MEPs push wide scope and attention to pension funds*, 18 June 2013, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20130617IPR12357>; European Commission, *Commissioner Šemeta welcomes European Parliament vote on Financial Transactions Tax (Memo/13/652)*, Bruxelles, 3 July 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-652_en.htm; European Parliament, *Schulz welcomes support for the EU Financial Transaction Tax*, cit.

⁷⁹ La tassa sulle transazioni finanziarie è anche conosciuta come "Tobin tax", dall'economista statunitense James Tobin (1918-2002), premio Nobel per l'economia nel 1981. Cfr. "Tobin tax, Mario Monti dice sì", in *Panorama*, 14 dicembre 2011, <http://economia.panorama.it/euro/Tobin-tax-Mario-Monti-dice-si>; Nicholas Vinocur, "France financial transaction tax push hits resistance", in *Reuters*, 6 January 2012, <http://uk.reuters.com/article/2012/01/06/uk-france-tax-idUKTRE80512W20120106>.

⁸⁰ Gerardo Pelosi, "Berlusconi: no scontato alla Tobin tax", in *Il Sole 24 Ore*, 27 giugno 2010, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2010-06-27/berlusconi-tobin-passa-080100.shtml>.

⁸¹ Pietro Saccò, "La Tobin Tax cambierà: risorse al cuneo", in *Avvenire*, 16 dicembre 2013, <http://www.luigibobba.it/la-tobin-tax-cambiera-risorse-al-cuneo>.

dello Stato, meno di un quinto di quanto stimato) e la perdita del volume d'affari della borsa italiana (stimato attorno ai 17,5 miliardi al mese) hanno suscitato non poche perplessità nel governo⁸². Dubbi che, già nel 2012, erano stati posti dall'allora vicedirettore generale della Banca d'Italia Salvatore Rossi⁸³. A fronte di questo, il Parlamento europeo sembra aver giocato un ruolo marginale nelle decisioni prese a livello domestico.

Il dibattito parlamentare sul tema è stato senza dubbio molto dinamico ed ha anticipato quello europeo. Già dal 2010, infatti, svariate proposte di legge per l'approvazione di una Ttf erano state presentate sia al Senato che alla Camera da rappresentanti di Partito democratico, Sinistra ecologia libertà, Popolo della libertà ed Italia dei valori⁸⁴. Nell'ottobre del 2012, l'on. Federica Mogherini (Pd) ha sostenuto che l'Italia avrebbe dovuto implementare la *Tobin tax* in tempi brevi per onorare sia il Parlamento italiano che il Parlamento europeo, i quali si erano espressi a favore dell'iniziativa⁸⁵. All'inizio del 2012, il deputato Massimo D'Alema (Pd), aveva anch'egli sostenuto l'approvazione della tassa sulle transazioni finanziarie ricordando la posizione del Parlamento europeo⁸⁶, che secondo il deputato Luca Volontè (Udc) aveva espresso il suo consenso alla tassa già nel 2010⁸⁷. Tuttavia, i riferimenti alle

⁸² La Tobin tax tassa i trasferimenti di proprietà di azioni, altri strumenti finanziari partecipativi e le operazioni su strumenti finanziari derivati. "Tobin Tax: poche entrate e molti danni a Piazza Affari", in *La Repubblica*, 6 dicembre 2013, http://financialounge.repubblica.it/IT/co/financialounge/news/2013/12/tobin_tax_-_poche_entrate_e_molti_danni_a_piazza_affari.aspx; Francesco Bisozzi, "Legge Stabilità, ritirato emendamento Pd su Tobin Tax. Piazza Affari tira sospiro di sollievo", in *Huffington Post*, 18 dicembre 2013, <http://huff.to/1cQjvlj>.

⁸³ "Legge stabilità: Bankitalia, valutare eventuali affinamenti Tobin tax", in *Il Sole 24 Ore*, 23 ottobre 2012, <http://archivio-radiocor.ilsole24ore.com/articolo-1120017/legge-stabilita-bankitalia-valutare/>.

⁸⁴ Sono state numerose proposte per l'istituzione della Ttf: la prima al Senato il 18 maggio 2010 da Silvana Amati (Pd) e altri: Disegno di legge n. 2189, <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/35425.htm>. Sempre al Senato una seconda è stata presentata l'11 novembre 2010 da Lannuti (Idv) e altri: Disegno di legge n. 2444, <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/36059.htm>. Il 22 giugno 2010, alla Camera, Ivano Miglioli (Pd) insieme ad altri deputati del suo gruppo suggerisce l'istituzione di un'imposta di bollo su tutte le transazioni valutarie in contanti e a termine, la cui aliquota inizialmente pari allo 0% sia elevata allo 0,1% il 1° gennaio successivo all'adesione da parte di tutti i paesi dell'area euro oppure di almeno sei paesi membri dell'Ue: Proposta di legge n. 3564, <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/35580.htm>. Il 30 settembre 2010 Andrea Sarubbi (Pd), con il sostegno di altri quattordici parlamentari, propone un'imposta di bollo su tutte le transazioni finanziarie pari inizialmente allo 0% ed elevata allo 0,05% a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo, a seguito dell'adesione di tutti i paesi dell'area euro o di almeno sei paesi membri dell'Ue: Proposta di legge n. 3740, <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/35860.htm>. Il 27 maggio 2011 l'allora segretario del Pd Pierluigi Bersani ed altri deputati del suo gruppo promuovono l'introduzione di un'imposta sui trasferimenti finanziari con aliquota pari allo 0,005% del valore: Proposta di legge n. 4389, <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/36937.htm>. Vedi anche Celestina Dominelli, "La Tobin Tax sbarca alla Camera: da giovedì al via l'esame in Commissione", in *Il Sole 24 Ore*, 29 gennaio 2012, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-01-29/tobin-sbarca-camera-giovedi-191736.shtml>.

⁸⁵ Camera, Interpellanza urgente n. 2-01680, Seduta n. 697 del 4 ottobre 2012, <http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0697>.

⁸⁶ Camera, Informativa urgente del Governo sugli sviluppi recenti e le prospettive della politica europea, Seduta n. 569 del 12 gennaio 2012, <http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0569>.

⁸⁷ Camera, Mozione Volontè ed altri n. 1-00817, Seduta n. 582 del 7 febbraio 2012, <http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0582>. Parlamento europeo, *Risoluzione sulla tassazione delle operazioni*

istituzioni europee individuati nei dibattiti parlamentari sono risultati perlopiù generici e sporadici. Per esempio, il sen. Enrico Morando (Pd) e il sen. Giorgio Bornacin (Pdl), hanno sottolineato gli obiettivi della tassa sulle transazioni finanziarie fissati⁸⁸ dalla Commissione europea, senza citare il Parlamento⁸⁹. Inoltre, una volta applicata la legge, i deputati italiani hanno cominciato a dubitare della sua efficacia, di fatto non considerando le opinioni favorevoli espresse dal Pe. Alcuni parlamentari hanno così iniziato a criticare la legge, che se non applicata a livello globale - come affermato dal sen. Pierantonio Zanettin (Pdl) - rischia di diventare un'inutile manovra populista⁹⁰. Secondo i sen. Sergio Divina e Massimo Garavaglia (Ln), la tassa andrebbe a colpire soprattutto i piccoli risparmiatori senza toccare gli speculatori finanziari⁹¹. Il Movimento 5 stelle, invece, si è espresso a favore di una *Tobin tax* che non escluda molte delle operazioni altamente speculative⁹². Per questo motivo, nel corso del 2013, l'on. Luigi Bobba (Pd), sostenuto da una maggioranza trasversale⁹³, ha proposto di applicare l'imposta a tutte le transazioni finanziarie (esclusi i titoli di stato) con un'aliquota più bassa: lo 0,01% anziché lo 0,1%⁹⁴. Il tributo così emendato avrebbe potuto colpire anche l'*intraday trading*⁹⁵, i derivati e tutte le attività speculative. Tuttavia, visti gli scarsi risultati della *Tobin*

finanziarie e una sua efficace applicazione (P7_TA(2010)0056), 10 marzo 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0056&language=IT>.

⁸⁸ Questi sono: l'armonizzazione della tassazione indiretta sulle transazioni finanziarie, evitando distorsioni nel mercato interno; la riduzione delle operazioni cosiddette "ad alta frequenza" di carattere puramente speculativo; il recupero di risorse per finanziare il bilancio europeo.

⁸⁹ Senato - Commissione Bilancio, Seduta n. 816 del 6 dicembre 2012, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/292448.pdf>; Senato - Commissione Politiche dell'Unione europea, Seduta n. 229 del 5 dicembre 2012, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/291053.pdf>.

⁹⁰ Senato, Interrogazione a risposta orale n. 3/00117, Seduta del 6 giugno 2013, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/showText?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=703052>.

⁹¹ Lega Nord, *Corte conti: Divina, su sviluppo e stabilità magistrati certificano quello che abbiamo sempre sostenuto*, 8 maggio 2013, <http://www.leganord.org/index.php/notizie2/10345>; Lega Nord, *Patto stabilità: Garavaglia, Dalla franchigia un miliardo 700 mln di tasse in più*, 15 ottobre 2013, <http://www.leganord.org/index.php/notizie2/9517>.

⁹² Camera, Ordine del Giorno 9/01248-AR/208 presentato da Daniele Pesco, il 24 luglio 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=4852.

⁹³ Composta da Giulio Marcon (Sel) Bruno Tabacci (Centro democratico), Andrea Romano (Sc), Stefano Borghesi (Ln), Antonio Castricone (Pd), Edoardo Fanucci (Pd) e Giorgio Zanin (Pd). Camera, Seduta n. 143 del 21 dicembre 2013, <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0143>.

⁹⁴ "Nella versione attuale la tassazione colpisce solo il cosiddetto saldo netto giornaliero. Se l'emendamento fosse accolto, ad essere tassate sarebbero anche le singole operazioni realizzate nella sessione di mercato. Questo colpirebbe i comportamenti speculativi che si fondano proprio sulla possibilità di operare un numero particolarmente elevato di scambi per guadagnare sui singoli margini e i derivati qualora anche una sola delle parti coinvolte nello scambio risulti residente (o controllata da un soggetto residente) in Italia". Vedi Matteo Cavallito, "Tobin tax, mondo della finanza infuriato per gli emendamenti anti-speculazione", in *Il Fatto Quotidiano*, 13 dicembre 2013, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/12/13/tobin-tax-gli-emendamenti-anti-speculazione-fanno-infuriare-la-finanza/812583>; Francesco Bisozzi, "Legge Stabilità, ritirato emendamento Pd su Tobin Tax ...", cit.; "Legge Stabilità, la Tobin tax divide il governo e la maggioranza", in *Reuters Italia*, 16 dicembre 2013, <http://it.reuters.com/article/topNews/idITMIE9BF02O20131216>.

⁹⁵ Tipologia di attività finanziaria nella quale la compravendita di prodotti finanziari (azioni, futures, stock options, ecc.) si svolge e si conclude in un arco temporale brevissimo, solitamente in una singola giornata.

tax, il 16 gennaio 2013 l'emendamento proposto è stato ritirato⁹⁶.

A livello di dibattito pubblico, Confindustria e Unicredit hanno condiviso un atteggiamento critico nei confronti della *Tobin tax*, colpevole, secondo questi, di aver penalizzato il mercato italiano⁹⁷. Invece gruppi come Altreconomia e le organizzazioni afferenti alla campagna Zero zero cinque (una campagna a favore della Ttf promossa da circa 50 associazioni), hanno difeso l'utilità della tassa che, se adeguatamente emendata, avrebbe potuto ridurre la speculazione favorendo le attività finanziarie a sostegno dell'economia reale⁹⁸. Il dibattito sembra però essersi concentrato sulle esternalità causate dalla tassa o sui benefici che genererebbe se perfezionata. Le discussioni sul tema e la posizione adottata dal Parlamento europeo non sembrano quindi essere state prese in particolare considerazione.

Conclusioni

Il dibattito europeo ed italiano sull'opportunità di una tassa sulle transazioni finanziarie è stato sicuramente molto articolato. Il Parlamento europeo si è espresso diverse volte a favore di questo provvedimento che oltre a garantire una maggior stabilità finanziaria del mercato unico, potrebbe beneficiare tutti i paesi dell'Unione. Con l'approvazione della legge n. 228 del 24 dicembre 2012 che ha introdotto la *Tobin tax*, il governo italiano, sotto la guida di Mario Monti, è stato di fatto portavoce delle decisioni del Pe. Tuttavia i riferimenti a quest'ultimo in sede di dibattito parlamentare italiano sono stati marginali. Riferimenti di fatto anche assenti anche tra gli attori, sia contrari che favorevoli alla tassa, intervenuti nel dibattito pubblico sviluppatosi a livello della società civile.

In Italia, la tassa sembra aver infine generato scarsi risultati rispetto a quelli previsti. Secondo le stime, la *Tobin tax* avrebbe dovuto rendere alle casse dello Stato una cifra pari a un miliardo e 88 milioni di euro. Nel corso del 2013, la Ttf ha invece causato la diminuzione del volume d'affari della borsa italiana, che avrebbe registrato una perdita pari a 17,5 miliardi al mese e perso il 7% del numero di transazioni giornaliere sulle azioni scambiate a Piazza Affari, con un costo pari a 200 miliardi di euro. I mancati introiti della Ttf hanno conseguentemente spinto il paese ad assumere un approccio decisamente meno ottimistico rispetto alle posizioni favorevoli mantenute dal Parlamento europeo sulla materia.

⁹⁶ Camera, Seduta n. 142 del 20 dicembre 2013, <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0142>.

⁹⁷ Commissioni congiunte Bilancio di Camera e Senato, Audizione di rappresentanti di Confindustria, http://leg16.camera.it/470?stenog=/_dati/leg16/lavori/stencomm/05c05/audiz1/2012/1024&pagina=s010. "Tobin Tax, norma masochista se solo in Italia - Nicastro (UniCredit)", in *Reuters Italia*, 12 dicembre 2013, <http://it.reuters.com/article/italianNews/idITL6N0JR2R120131212>.

⁹⁸ Campagna ZeroZeroCinque, *Vedi cos'è la TTF*, <http://www.zerozerocinque.it/cos-e-la-ttf>; Altreconomia, *La grande finanza vince sulla Tobin Tax italiana*, 18 dicembre 2013, http://www.altreconomia.it/site/fr_contenuto_detail.php?intId=4433; Matteo Cavallito, "Tobin tax, mondo della finanza infuriato per gli emendamenti anti-speculazione", cit.

5. Accordo internazionale anti-contraffazione

Dossier: L'Ue avrebbe dovuto adottare l'Accordo internazionale anti-contraffazione (Acta)?⁹⁹

Il dibattito europeo

Grazie alle nuove norme del Trattato di Lisbona che richiedono la preventiva approvazione del Parlamento europeo per la partecipazione dell'Ue ad alcuni accordi internazionali (art. 218 Tfu), nel luglio 2012, un'ampia maggioranza di 478 europarlamentari ha negato il proprio consenso alla ratifica dell'Accordo internazionale anti-contraffazione (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement, Acta*)¹⁰⁰.

L'accordo a tutela della proprietà intellettuale aveva suscitato numerose obiezioni da parte della società civile rispetto alla mancata protezione della libertà di espressione, dei dati personali, e all'insufficiente trasparenza delle norme. Critiche che hanno innescato una vasta protesta internazionale contro la sua approvazione, tramite petizioni online e manifestazioni¹⁰¹. Preoccupazioni accolte e condivise in modo trasversale dai membri del Pe, che hanno votato contro la partecipazione dell'Unione europea all'Acta.

Il dibattito nazionale

Nonostante l'Italia fosse tra i firmatari dell'accordo internazionale anti-contraffazione, l'attenzione politico-istituzionale riservata all'approvazione dell'Acta è stata minima, se non del tutto assente. A partire dal 2010, anno in cui il Pe ha presentato le prime interrogazioni orali alla Commissione sugli sviluppi negoziali dell'accordo¹⁰², sino alla bocciatura nel 2012, non è stato possibile rintracciare

⁹⁹ VoteWatch Europe, *Anti-Counterfeiting Trade Agreement between the EU and its Member States...*, <http://www.votewatch.eu/en/anti-counterfeiting-trade-agreement-between-the-eu-and-its-member-states-australia-canada-japan-the--2.html>.

¹⁰⁰ Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'Accordo commerciale anticontraffazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri...* (P7_TA(2012)0287), 4 luglio 2012, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0287&language=IT>. Testo dell'Acta: http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/PerDataNew2_Parlamento/2027C56E1A1EB3C1C1257910003A4183.

¹⁰¹ Alla base della protesta vi erano molti timori, tra cui quello che alcune disposizioni dell'Acta - ritenute volutamente ambigue - rendessero direttamente responsabili i proprietari delle piattaforme internet che anche inconsapevolmente, ospitano o offrono "visibilità" a pagine contenenti materiale tutelato dal diritto d'autore. Un'interpretazione delle norme che avrebbe senza dubbio reso più difficile la pubblicazione e la condivisione di contenuti in rete, attendando potenzialmente alla libertà di espressione. Questo timore che ha smosso milioni di cittadini europei: una petizione online destinata al Pe ha raccolto in pochi mesi più di due milioni e mezzo di firme. La petizione contro l'Acta è stata lanciata dagli attivisti della comunità Avaaz: *ACTA: la nuova minaccia a internet*, https://secure.avaaz.org/it/eu_save_the_internet.

¹⁰² Parlamento europeo, *La Commissione deve coinvolgere il Parlamento nei negoziati sull'Accordo*

alcuna dichiarazione in merito all'Acta da parte di esponenti delle istituzioni o del governo italiano. L'*iter* dell'accordo sembra aver destato pochissimo interesse anche in sede parlamentare, dove ci si è limitati a ricevere e prendere visione delle risoluzioni licenziate dal Pe, e a porre alcuni interrogativi ai ministri competenti senza però che ne scaturisse un dibattito o un'interrogazione ufficiale¹⁰³.

L'Acta ha riscontrato scarso interesse anche tra le forze politiche. Sono difatti quasi tutti membri del Pe gli esponenti dei partiti italiani che hanno rilasciato dichiarazioni in merito all'Acta, confermando la propria soddisfazione (con qualche distinguo) per la mancata ratifica¹⁰⁴.

Di tutt'altro tenore è stata la risposta della società civile. Un grande numero di associazioni e gruppi spontanei ha difatti sostenuto un'ampissima mobilitazione a livello europeo per chiedere il rigetto dell'accordo. Le iniziative popolari tese ad influenzare il voto del Parlamento europeo hanno ricevuto molta attenzione anche in Italia, complice il risalto dato dai media nazionali al dibattito europeo in corso. Tantissimi sono stati gli articoli - spesso critici - dedicati all'Acta, pubblicati dai maggiori quotidiani e da decine di siti internet che hanno diffuso le notizie¹⁰⁵. L'attivismo della rete si è rivelato molto vivace nel supportare un'estesa attività di

anti-contraffazione, 17 marzo 2010, <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20100312STO70504>.

¹⁰³ Si veda l'intervento dei sen. Perduca e Poretti: Senato, Seduta n. 314 del 19 gennaio 2010, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00450772.pdf>.

¹⁰⁴ Nel Pdl: "Acta: Angelilli (Pdl), troppi punti deboli nell'accordo", in *Ansa*, 4 luglio 2012, http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/voceeurodeputati/2012/07/04/Acta-Angelilli-Pdl-troppi-punti-deboli-accordo_7140551.html; "Acta: Scurria (Pdl/Ppe), Nessun accordo per rispetto proprietà intellettuale", in *AgenParl*, 4 luglio 2012, <http://www.agenparl.it/articoli/news/esteri/20120704-acta-scurria-pdl-ppe-nessun-accordo-per-rispetto-proprietà-intellettuale>. Nel Pd: "Acta, Berlinguer: 'Accordo verso bocciatura, premiato lavoro S&D'", 21 giugno 2012, <http://www.partitodemocratico.it/doc/238272>; "Acta, Gualtieri: 'No Parlamento è grande vittoria democrazia'", 4 luglio 2012, <http://www.partitodemocratico.it/doc/239097>. Nella Lega Nord: Alessandra Flora, "Acta: Parlamento europeo, S&D hanno dubbi", in *EurActiv*, 13 febbraio 2012, <http://www.euractiv.it/it/opinioni/commenti/4867>. Nell'Idv: Niccolò Rinaldi, *Acta: minaccia globale alla libertà?*, 2 febbraio 2012, <http://www.niccolorinaldi.it/articoli/929>.

¹⁰⁵ A puro titolo di esempio si segnalano: Giacomo Dotta, "L'Ue chiede trasparenza sull'ACTA", in *Webnews*, 11 marzo 2010, <http://www.webnews.it/2010/03/11/lue-chiede-trasparenza-sullacta>; Arturo Di Corinto, "Il Vertice G8 voluto da Sarkozy per riscrivere le regole del web", in *La Repubblica*, 1 maggio 2011, http://www.repubblica.it/tecnologia/2011/05/01/news/sarkozy_g8_internet-15493094; Fabio Deotto, "Acta, inizia un'altra battaglia per la Rete", in *Wired*, 26 gennaio 2012, <http://daily.wired.it/news/internet/2012/01/26/acta-censura-internet-copyright-sopa-16742.html>; Antonio Castaldo, "Acta, l'Ue aderisce al trattato anti-pirateria", in *Corriere della Sera*, 26 gennaio 2012, http://www.corriere.it/scienze/12_gennaio_26/acta-digitale_f5667760-4841-11e1-9901-97592fb91505.shtml; Alessio Pisano, "Due milioni di no all'anticontraffazione: mina la libertà di espressione in rete", in *Il Fatto Quotidiano*, 29 febbraio 2012, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/02/29/oltre-milioni-firme-contro-laccordo-anti-contraffazione-mina-liberta-despressione/194607>; "Internet: Pe; ammessa a tempo di record petizione anti-Acta", in *Ansa*, 20 marzo 2012, http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/internetsocieta/2012/03/20/visualizza_new.html_134740411.html; Luca Dello Iacovo, "Il Parlamento europeo blocca Acta", in *Il Sole 24 Ore*, 5 luglio 2012, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-07-05/parlamento-europeo-blocca-acta-150706.shtml>.

lobby nei confronti del Parlamento europeo¹⁰⁶.

Le uniche voci di dissenso dinnanzi al mancato consenso del Pe sono state quella di Confindustria e della Federazione industria musicale italiana, che hanno denunciato le "falsità diffuse [...] da un presunto 'popolo del web'" sulla reale natura delle norme contenute nell'accordo, congiuntamente alla scelta del decisore pubblico europeo di "rincorrere le istanze populistiche"¹⁰⁷.

Conclusioni

Per la prima volta nella storia, il Parlamento europeo ha rigettato la conclusione di un accordo internazionale da parte dell'Unione europea, ascoltando le diffuse voci di protesta che si erano levate nei confronti delle disposizioni previste dall'Acta.

L'accesso dibattito pubblico europeo sull'approvazione dell'accordo internazionale anti-contraffazione ha coinvolto anche l'Italia, nella quale numerose associazioni, gruppi e singoli cittadini hanno preso parte al movimento di protesta nato su internet. L'ampia diffusione delle informazioni in rete si è rivelata un aspetto fondamentale nello sviluppo del dibattito nazionale ed europeo, nonostante la qualità delle informazioni divulgate fosse talvolta superficiale, assumendo toni funzionali alle ragioni delle protesta. Ragioni in buona parte fondate, che hanno permesso alla società civile europea, ed italiana, di incidere sul dibattito del Parlamento europeo e sulla sua conseguente decisione di rigettare l'accordo. Un limpido esempio di come l'azione coordinata dei cittadini possa influenzare l'attività legislativa del Pe.

Sulla questione è risultato ininfluenza il dibattito politico italiano, in apparenza (e stranamente) disinteressato all'Acta e al mancato consenso da parte del Pe. Un silenzio difficile da spiegare considerando l'attenzione mediatica di cui ha goduto l'accordo e le precedenti polemiche che aveva scatenato la proposta del deputato leghista Giovanni Fava contro la pirateria online, che prevedeva disposizioni per certi aspetti simili a quelle dell'Acta¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Agorà Digitale, *Firma la petizione contro Acta il bavaglio mondiale a internet*, <http://www.agoradigitale.org/acta1>.

¹⁰⁷ Giacomo Dotta, "Acta, Confindustria: 'è un paradosso'", in *Webnews*, 4 luglio 2012, <http://www.webnews.it/notizie/acta-confindustria-e-un-paradosso>.

¹⁰⁸ Giuditta Mosca, "Addio 'legge bavaglio'. Abrogato l'emendamento Fava, il Web esulta", in *Il Sole 24 Ore*, 2 febbraio 2012, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-02-02/addio-legge-bavaglio-abrogato-130202.shtml>.

6. Bilancio pluriennale dell'Ue 2014-2020

Dossier: Il bilancio dell'Unione europea dovrebbe essere aumentato e reso più flessibile?¹⁰⁹

Il dibattito europeo

Dopo mesi di lunghe negoziazioni con gli stati membri, nel novembre del 2013, il Parlamento europeo ha dato il proprio consenso al nuovo Quadro finanziario pluriennale (Qfp) dell'Unione europea per il 2014-2020¹¹⁰, con una larga maggioranza di 537 voti (Ppe, S&D, Alde, Ecr), contro 126 (Verdi/Ale, Gue/Ngl e Efd)¹¹¹. Nonostante le iniziali resistenze del Pe a qualsiasi riduzione del bilancio comunitario, l'accordo raggiunto con il Consiglio prevede una diminuzione delle risorse economiche rispetto al passato. La nuova dotazione finanziaria ammonta infatti a 960 miliardi di euro in stanziamenti di impegno e 908 miliardi in stanziamenti di pagamento, comportando una riduzione - prima volta nella storia comunitaria - di circa il 3,5% in confronto al precedente Qfp 2007-2013¹¹². Il Parlamento europeo è però riuscito ad ottenere importanti concessioni dagli Sm, come una maggior flessibilità tra i bilanci annuali e le linee di finanziamento, e la promessa di istituire un gruppo di alto livello per discutere il rafforzamento delle risorse proprie dell'Unione¹¹³. Al fine di allineare la durata del bilancio a quella del mandato delle istituzioni, il Pe ha anche ottenuto l'inserimento di una clausola che permetterà alla Commissione di proporre un revisione del Qfp nel 2016. Il 2 dicembre 2013 il Consiglio ha a sua volta approvato il Quadro finanziario pluriennale, entrato così formalmente in vigore.

Il dibattito nazionale

In Italia, l'importanza rivestita dall'approvazione del bilancio pluriennale dell'Ue (di cui il paese è ormai diventato il terzo contribuente netto in termini assoluti ed

¹⁰⁹ VoteWatch Europe, *Multiannual financial framework 2014-2020*, <http://www.votewatch.eu/en/multiannual-financial-framework-2014-2020-draft-legislative-resolution-vote-consent-consent.html>.

¹¹⁰ Il Qfp stabilisce i fondi a disposizione per le politiche dell'Ue durante un periodo di sette anni. Definisce in sostanza il bilancio comunitario stabilendo i limiti di spesa, la destinazione delle somme e le modalità di finanziamento. Per maggiori informazioni sul Qfp e sulle ultime negoziazioni: <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/10-things?lang=it>.

¹¹¹ Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa sul progetto di regolamento della Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020* (P7-TA-2013-0455), 19 novembre 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0455&language=IT>.

¹¹² Council of the European Union, *Council adopts the multiannual financial framework 2014-2020* (15259/13), 3 December 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/139831.pdf.

¹¹³ Il panel sarà presieduto da Mario Monti. Dave Keating, "Monti chosen to head EU revenue panel", in *European Voice*, 30 January 2014, <http://www.europeanvoice.com/article/79509.aspx>.

il primo in termini relativi¹¹⁴) ha ricevuto riscontri, sebbene la posizione del Pe sia rimasta in secondo piano rispetto ai negoziati intergovernativi.

A livello istituzionale, il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano si è soffermato sul tema in occasione dell'incontro con i presidenti della Polonia e della Germania, tenutosi a Napoli nel novembre del 2012. La dichiarazione congiunta rilasciata dai tre presidenti (denominata "appello di Napoli"), affrontava il rilancio dell'Unione europea ed il superamento della crisi economica e finanziaria attraverso una serie di proposte. Tra queste, anche l'auspicio che le negoziazioni del Qfp potessero assumere rilievo, al fine di riaffermare il sostegno alla crescita sostenibile del Continente¹¹⁵. Maggiormente incentrate sugli interessi italiani, sono state le affermazioni del ministro per gli Affari europei Enzo Moavero Milanesi, giunto a minacciare, nelle stesse settimane, il veto in Consiglio nel caso l'accordo sul nuovo bilancio europeo si fosse rivelato "squilibrato, dannoso per il nostro paese e gravoso per i nostri cittadini"¹¹⁶. Timore non concretizzatosi a seguito del raggiunto accordo ad inizio del 2013, sul quale si è espresso il presidente del Consiglio Mario Monti con toni di piena soddisfazione per i risultati conseguiti¹¹⁷. Sulle negoziazioni finali, passate a coinvolgere il Pe, si poi nuovamente pronunciato il ministro Moavero, indicando nel "reinnesto delle condizioni per una crescita sostenibile" e nella lotta alla disoccupazione - in particolare quella giovanile - le priorità che secondo l'Italia avrebbero dovuto orientare la definizione del prossimo Qfp¹¹⁸. Priorità che i risultati finali delle negoziazioni sembrano aver affrontato con successo, almeno secondo l'ex presidente del Consiglio Letta, dichiaratosi "molto contento" per il risultato, ed in particolare per i fondi (9 miliardi di euro) destinati al piano per l'occupazione giovanile¹¹⁹, e per i finanziamenti aggiuntivi destinati all'Agenzia Frontex¹²⁰. Perciò, se da un lato il governo italiano si è schierato contro un netto taglio del bilancio comunitario (soluzione definita come "semplicistica" dal ministro Moavero, e

¹¹⁴ Senato - Commissione Politiche dell'Unione europea, *Relazione concernente la Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (Anno 2012)*, 12 giugno 2013, p. 9, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/293688.pdf>.

¹¹⁵ Appello di Napoli dei Presidenti Napolitano, Komorowski, e Gauck, 12 novembre, 2012, <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2558>.

¹¹⁶ Angela Lamboglia, "Bilancio Ue: Moavero, pronti a veto. Ok definitivo aiuti sisma Emilia", in *EurActiv*, 20 novembre 2012, <http://www.euractiv.it/it/news/economia-finanza/6268>.

¹¹⁷ "Ue, raggiunto l'accordo sul bilancio 2014-2020. Monti: l'Italia risparmierà circa 500 milioni all'anno", in *Huffington Post*, 8 febbraio 2013, <http://huff.to/12yZDiD>.

¹¹⁸ Angela Lamboglia, "Bilancio Ue 2014-2020: Moavero, lavoro giovani priorità negoziato", in *EurActiv*, 21 maggio 2013, <http://www.euractiv.it/it/news/economia-finanza/7136>.

¹¹⁹ Asca, "Ue: accordo 9mld per lavoro giovani. Letta molto contento", 28 giugno 2013, <http://www.altalex.com/index.php?idnot=63565>; "Vertice Ue/Bruxelles, 9 mld per il lavoro dei giovani. Letta: 'Ora imprese senza alibi'", in *Affaritaliani.it*, <http://www.affaritaliani.it/economia/vertice-ue-letta-merkel28062013.html>.

¹²⁰ Antonello Cadinu, "Letta esulta, ma quante illogicità nel bilancio Ue sull'immigrazione", in *Il Foglio*, 31 ottobre 2013, <http://www.ilfoglio.it/soloqui/20431>. Frontex è un'agenzia dell'Unione europea creata al fine di promuovere, coordinare e sviluppare una maggior integrazione tra gli Sm nella gestione delle frontiere europee, salvaguardando i diritti previsti dalla Carta europea dei diritti fondamentali. Per maggiori informazioni: <http://frontex.europa.eu>.

mal giustificata dalla riduzione dei bilanci nazionali degli Sm in tempi di crisi¹²¹), dall'altro ha esercitato una (vana) azione negoziale tesa all'aumento complessivo del bilancio dell'Unione europea, da considerarsi "non come un costo ma come un investimento"¹²².

A livello politico, nel 2012, solo il Partito democratico - per voce del deputato Sandro Gozi - si è espresso a favore di un aumento delle risorse europee rispetto a quanto proposto dalla Commissione¹²³. Quest'ultimo è stato anche l'unico, alla fine del 2010, a riportare le richieste del Pe sul mantenimento di alcuni meccanismi di 'flessibilità' per spese extra non previste dal bilancio, un'eventualità poi prevista nel Qfp 2014-2020¹²⁴. Gli interventi da parte degli esponenti degli altri principali gruppi parlamentari (Pdl, Udc, Idv) sono apparsi invece più cauti sull'opportunità di tale incremento, giudicato dal deputato Antonio Borghesi (Idv) "mortificante" dinnanzi alle "misure dolorose per l'abbattimento del debito pubblico" adottate da molti Sm¹²⁵. Un atteggiamento condiviso ad inizio del 2013 anche dall'allora presidente del Pdl Silvio Berlusconi, critico nei confronti dell'accordo raggiunto dal Consiglio, poiché giudicato troppo esigente in termini di contributi italiani¹²⁶. Tuttavia, più che sulla definizione di un tetto complessivo del bilancio, sia il governo italiano che i gruppi politici, hanno ritenuto preferibile affrontare il dibattito sul Qfp in relazione alle singole politiche di spesa, soffermandosi su quelle ritenute più vicine agli interessi nazionali¹²⁷. In questa direzione vanno quindi interpretati i numerosi interventi dei parlamentari italiani, come Anna Ascani, Maria Mosca, Roberto Speranza e Monica Gregori (Pd), Laura Castelli (M5s) e Pierferdinando Casini (Udc)¹²⁸, i quali hanno più

¹²¹ Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le Politiche europee, *Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (Anno 2013)*, 12 giugno 2013, p. 21, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/703481.pdf>.

¹²² Ibidem, p.10. In precedenza il ministro Moavero aveva invece affermato che l'Italia rientrava in un "gruppo intermedio" di paesi favorevole ad "un mantenimento di costanza, grossomodo sulla linea della proposta della Commissione". Commissioni Esteri, Bilancio e Politiche dell'Unione europea di Camera e Senato, Audizione del Ministro per gli affari europei, Enzo Moavero Milanese, sul quadro finanziario dell'Unione europea 2014-2020, Seduta dell'8 febbraio 2012, p. 4, http://leg16.camera.it/470?stenog=/_dati/leg16/lavori/stencomm/030514c030514/audiz2/2012/0208&pagina=s010.

¹²³ Camera - Commissioni Bilancio e Politiche dell'Unione europea, Seduta del 15 marzo 2012, p. 11, <http://leg16.camera.it/824?tipo=I&anno=2012&mese=03&giorno=15&view=&commissione=0514>.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ "Via libera sul bilancio (pluriennale) europeo. All'Italia risorse aggiuntive per 3,5 miliardi", in *Corriere della Sera*, 8 febbraio 2013, http://www.corriere.it/economia/13_febbraio_08/pareggio-bilancio-ue-van-rompuy_e89f14e4-7205-11e2-8d40-790077d2d105.shtml.

¹²⁷ Camera - Commissione Finanze, Seduta del 5 giugno 2012, p. 214, <http://leg16.camera.it/824?tipo=I&anno=2012&mese=06&giorno=05&view=&commissione=06>.

¹²⁸ Camera, Interrogazione a risposta immediata n. 5-0150, Seduta n. 121 del 19 novembre 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=9976&stile=7; Risoluzione in Assemblea n. 6-00018, Seduta n. 40 del 25 giugno 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=3296&stile=7; Risoluzione in Assemblea n. 6-00022, Seduta n. 40 del 25 giugno 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=3303&stile=7; Atto Camera ODG in Assemblea su P.D.L. 9/01458/034, 7

volte affermato come l'Italia dovesse sostenere il bilancio europeo 2014-2020 in considerazione delle strategie previste per la lotta alla disoccupazione ed il rilancio di ricerca e innovazione, obiettivi generali presenti nella Strategia Europa 2020, ed implementati in programmi specifici come Horizon 2020¹²⁹.

Nella società civile, il dibattito non si è discostato dai temi privilegiati a livello istituzionale e politico, affrontando solo in modo residuale la questione dell'entità del bilancio dell'Unione. Gli interventi sul tema hanno però evidenziato una sostanziale unanimità di consensi verso un rafforzamento del bilancio dell'Ue. Associazioni e centri di studio specializzati in affari europei, come il Movimento federalista europeo o il Centro studi sul federalismo¹³⁰, associazioni d'interesse come Confindustria¹³¹, sindacati come la Cgil¹³², ed un discreto numero di intellettuali e politici, promotori di un'iniziativa lanciata dal Movimento europeo, si sono tutti espressi a favore di un bilancio europeo più ambizioso¹³³. Un'iniziativa che aveva anche la particolarità di rivolgersi direttamente al Parlamento europeo, esortandolo a non "approvare le prospettive finanziarie pluriennali fino a che non sarà trovato un accordo all'altezza delle necessità dell'Unione"¹³⁴. Infine, pur non addentrandosi

agosto 2013; Mozione n. 1/00070, Seduta n. 37 del 20 giugno 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=209&stile=7; Interrogazione a risposta immediata in Commissione n. 5/01507, Seduta n. 121 del 19 novembre 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=9976&stile=7; Risoluzione in Assemblea n. 6-00038, Seduta n. 102 del 22 ottobre 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=8367&stile=7. Vedi anche ASI, "UE: Casini (Udc), se non cambia lavoro per il populismo", 6 novembre 2013, http://www.agenziastampaitalia.it/index.php?option=com_content&view=article&id=16345; "La Via (Pdl): certo di approvazione bilancio settennale Ue", in *Il Velino*, 14 novembre 2013, <http://www.ilvelino.it/it/article/la-via-pdl-certo-di-approvazione-bilancio-settennale-ue/badca2da-f7fe-43c8-88e3-eb5af8f0943c>.

¹²⁹ La strategia decennale per la crescita Europa 2020 ha due obiettivi: affrontare la crisi che affligge l'economia di molti Sm, e "colmare le lacune del nostro modello di crescita e creare le condizioni per un diverso tipo di sviluppo economico, più intelligente, sostenibile e solidale". Commissione europea, *Europa 2020 in sintesi*, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_it.htm. Il programma Horizon 2020, adottato dal Pe e dal Consiglio alla fine del 2013, è uno dei principali strumenti finanziari creati per il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 nel campo della ricerca e dell'innovazione. Il bilancio di Horizon previsto dal Qfp 2014-2020 ammonta a circa 80 miliardi di euro. Commissione europea, *What is Horizon 2020?*, <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>.

¹³⁰ Movimento federalista europeo, *Campagna per la federazione europea*, http://www.wetheeuropeanpeople.eu/v3/?option=com_content&view=article&id=116&Itemid=104&lang=it; Alfonso Iozzo, "Per un piano europeo di sviluppo sostenibile", in *CSF Discussion Papers*, n. 2 (ottobre 2011), p. 4-6, <http://www.csffederalismo.it/index.php/it/pubblicazioni/policy-paper/2304>.

¹³¹ Confindustria, *Quadro finanziario pluriennale 2014-2020*, 2013, http://www.confindustria.eu/en/item/323-Quadro_Finanziario_Pluriennale_2014_2020.

¹³² "Cgil: aumentare risorse per cultura in bilancio Ue", in *Rassegna.it*, 16 maggio 2013, <http://www.rassegna.it/articoli/2013/05/16/100429/>.

¹³³ Marta Bonucci, "Bilancio Ue: Movimento europeo chiede al Pe di respingerlo", in *EurActiv*, 14 febbraio 2013, <http://www.euractiv.it/it/news/istituzioni/6663>. Tra i contributi dei singoli si segnala l'ambiziosa proposta di Alfonso Iozzo: Marco Zatterin, "Raddoppiate il bilancio Ue!", in *Straneuropa*, 15 marzo 2012, <http://www.lastampa.it/2012/03/15/blogs/straneuropa/raddoppiate-il-bilancio-ue-TIrtiJdpFTz5J8Kq8u2MKI/pagina.html>.

¹³⁴ Movimento europeo, *Bilancio Ue/Movimento europeo: l'accordo è un compromesso inaccettabile, il Parlamento europeo lo respinga*, http://www.movimentoeuropeo.it/index.php?option=com_content&view=article&id=264.

nello specifico circa le posizioni del Pe, la copertura mediatica sulle negoziazioni del Qfp offerta dai maggiori quotidiani nazionali e siti d'informazione è risultata puntuale¹³⁵.

Conclusioni

Per la prima volta nella storia, l'Unione ha approvato un quadro finanziario pluriennale inferiore a quello precedente, rispondendo alle richieste di molti Sm contrari ad un aumento in tempo di crisi e di tagli alle spese pubbliche nazionali. Dopo lunghe e complesse negoziazioni, il Parlamento europeo ha dato il proprio consenso al bilancio ridotto, pur ottenendo significative concessioni.

In Italia, la posizione del Pe, fermo nel ribadire la necessità di un bilancio maggiore e più flessibile, ha ricevuto pochissima attenzione. A livello istituzionale e politico, le attenzioni rivolte al bilancio comunitario si sono focalizzate al raggiungimento di un aumento dei fondi assegnati a quelle politiche europee funzionali al raggiungimento degli interessi nazionali. Tra questi, la lotta alla disoccupazione, la crescita economica, e il contrasto all'immigrazione clandestina. Se il governo italiano si è dichiarato favorevole ad un aumento complessivo del Qfp, la maggior parte delle forze politiche ha invece manifestato maggiori reticenze, complici le misure di austerità richieste a livello nazionale. Grazie ad un buon livello d'informazione, la società civile ha potuto seguire gli sviluppi delle negoziazioni, contribuendo al dibattito con proposte e dichiarazioni quasi tutte a favore di un bilancio europeo più ambizioso. Una posizione prossima a quella del Pe, il quale è comunque risultato poco influente nel dibattito pubblico italiano.

¹³⁵ Tra i tanti: Alessio Pisanò, "Ue è 'rissa' per un aumento del budget 2013. Consiglio e Parlamento ai ferri corti", in *Il Fatto Quotidiano*, 14 luglio 2012, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/07/14/ue-scoppia-bagarre-per-definizione-del-budget-tra-consiglio-parlamento-e-commissione/292447>; Francesco Marinelli, "I problemi con il bilancio dell'Ue", in *Il Post*, 10 novembre 2012, <http://www.ilpost.it/2012/11/10/i-problemi-con-il-bilancio-dellue>; "Ue: Quadro bilancio 2014-2020, Letta incontra Barroso e Schulz", in *La Stampa*, 26 giugno 2013, <http://www.lastampa.it/2013/06/26/ue-quadro-bilancio-letta-incontra-barroso-e-schulz-XIo92XHs11bKSOUZqDWrHP/pagina.html>; Alfonso Bianchi, "In zona Cesarini accordo sul Bilancio Ue, con l'ombra di Cameron", in *eunews.it*, 27 giugno 2013, <http://www.eunews.it/2013/06/27/in-zona-cesarini-accordo-sul-bilancio-ue-con-lombra-di-cameron/7972>; "Raggiunto accordo su bilancio Ue 2014: 500 mln di euro in più", in *Il Velino*, 12 novembre 2013, <http://www.ilvelino.it/it/article/2013/11/12/raggiunto-accordo-su-bilancio-ue-2014-500-mln-di-euro-in-piu/232551d9-2328-4135-90ab-0b1a7567621a>; Marta Bonucci, "Bilancio Ue 2014-2020: via libera in plenaria", in *EurActiv*, 19 novembre 2013, <http://www.euractiv.it/it/news/economia-finanza/8137>.

7. Politica agricola comune

Dossier: I sussidi all'agricoltura dovrebbero rimanere una priorità nel bilancio dell'Ue?¹³⁶

Il dibattito europeo

La Politica agricola comune (Pac) costituisce lo strumento che, sin dalla sua nascita, la Comunità europea (e poi l'Ue) ha adottato per garantire lo sviluppo, la sicurezza e la stabilità della produzione agricola negli stati membri¹³⁷. La Pac ha da sempre rappresentato la più importante voce delle spese comunitarie, assorbendo quasi il 40% del bilancio pluriennale dell'Ue¹³⁸.

La più recente riforma della Politica agricola comune è stata approvata alla fine del 2013, dopo un lungo iter legislativo che si è protratto fino al comitato di conciliazione tra i rappresentanti del Parlamento europeo e del Consiglio, con la partecipazione e la mediazione della Commissione (art. 294(10) Tfeue). I risultati dei triloghi¹³⁹, iniziati ad aprile 2013 e conclusisi con successo a luglio, sono stati infine approvati a larga maggioranza dal Pe nella sessione plenaria di novembre dello stesso anno. La nuova Pac, in vigore dal 1° gennaio 2014, mantiene inalterata la propria dotazione finanziaria relativa¹⁴⁰. La riforma, però, introduce significative novità tra le quali: un nuovo regime di incentivi alla sostenibilità e alla protezione dell'ambiente; la convergenza dei sussidi ricevuti dai produttori all'interno e tra gli Sm; una più stringente definizione dei potenziali beneficiari degli aiuti; incentivi rivolti ai giovani agricoltori; una maggiore semplificazione burocratica per i piccoli produttori¹⁴¹.

¹³⁶ VoteWatch Europe, *Financing, management and monitoring of the CAP*, <http://www.votewatch.eu/en/financing-management-and-monitoring-of-the-cap-draft-legislative-resolution-vote-legislative-resolut.html>.

¹³⁷ Le finalità della Pac sono attualmente illustrate dall'art. 39 Tfeue.

¹³⁸ Commissione europea, *Un partenariato tra l'Europa e gli agricoltori*, febbraio 2013, p. 7, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/it/agriculture_it.pdf. Le riforme adottabili sono state oggetto negli anni di accesi dibattiti, dovuti alla rilevanza economica della Pac e alle sue implicazioni per il commercio internazionale e la redistribuzione delle risorse comunitarie tra gli Sm, in particolare attraverso i sussidi economici previsti per gli agricoltori. Nel 2011 è stato presentato un pacchetto di regolamenti finalizzato a riformare il quadro legislativo della Pac, che ha dato il via alle consultazioni e ai negoziati legislativi tra il Consiglio ed il Pe. Le proposte erano basate sulla comunicazione della Commissione relativa al quadro finanziario pluriennale 2014-2020 (*A budget for Europe 2020* (COM(2011) 500), 29 giugno 2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52011dc0500>) ed erano volte al raggiungimento degli obiettivi descritti nella comunicazione della Commissione *La Pac verso il 2020* (COM(2010) 672, 18 novembre 2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:52010dc0672>).

¹³⁹ Così sono chiamate le negoziazioni del Comitato di conciliazione.

¹⁴⁰ La Pac continua a rappresentare la voce principale del bilancio comunitario di cui assorbe circa il 39%. Risulta invece ridotta di circa il 12% la dotazione finanziaria complessiva, pari a 373 miliardi di euro.

¹⁴¹ Per una panoramica delle novità introdotte dalla riforma della Pac si veda l'informativa del Pe: *EU farm policy after 2014: MEPs, Council and Commission strike a political deal*, 28 June 2013, <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20130624IPR14341>.

Grazie ai nuovi poteri assegnatigli dal Trattato di Lisbona, il Pe ha potuto svolgere un ruolo centrale nella definizione della nuova Pac, confermandone l'importanza e l'incidenza che da sempre esercita nel bilancio europeo.

Il dibattito nazionale

Il dibattito italiano sulla Politica agricola comune è risultato costante ed approfondito. I cinque ministri delle Politiche agricole, alimentari e forestali che si sono succeduti durante il percorso della riforma hanno condiviso le medesime priorità, trovandosi spesso in accordo con le istanze fatte proprie dal Parlamento europeo. Il ministro Giancarlo Galan è stato tra i primi a sottolineare l'importanza della Pac nel sostegno all'agricoltura italiana, organizzando un forum di discussione sulla riforma aperto a tutti i soggetti italiani del mondo dell'agricoltura¹⁴². La posizione italiana è stata in seguito formalizzata dal suo successore, il ministro Francesco Saverio Romano, che ha partecipato ai primi incontri con le istituzioni europee dando il via ai negoziati, con l'obiettivo primario di salvaguardare la dotazione finanziaria della Pac e l'ammontare delle risorse destinate all'Italia. Il ministro Romano ha da subito registrato una "complessiva convergenza sulle proposte [...] avanzate [dall'Italia]" con le posizioni emerse nella Commissione agricoltura del Pe¹⁴³. Nei mesi precedenti all'avvio dei triloghi, l'attenzione sulla riforma della Politica agricola comune si è affiancata a quella sui negoziati per il bilancio pluriennale dell'Ue, che stabilisce la dotazione finanziaria anche della Pac¹⁴⁴. A tal riguardo, la linea negoziale assunta dal governo presieduto da Mario Monti è risultata compatta nel vincolare il consenso sul nuovo quadro finanziario pluriennale all'approvazione di una Pac più attenta alle peculiarità dell'agricoltura italiana ed alla minore riduzione della sua dotazione finanziaria, che avrebbe penalizzato in particolar modo proprio l'Italia, ormai contributore netto al bilancio comunitario¹⁴⁵. All'interno dello stesso esecutivo, il ministro dell'Agricoltura Mario Catania ha riconfermato gli obiettivi principali dell'azione italiana, tesi a salvaguardare "un elemento importante [...] nell'ambito delle spese dell'Unione europea"¹⁴⁶. Parere condiviso dal suo successore, il ministro Nunzia De Girolamo, che oltre a mostrare soddisfazione per l'intesa raggiunta (che limita parte delle perdite finanziarie destinate agli agricoltori italiani rispetto

¹⁴² "Galan: a febbraio il Forum di discussione sulla riforma della Pac", in *Agricoltura italiana online*, 28 gennaio 2011, <http://www.aiol.it/node/67666>.

¹⁴³ Senato - Commissione Agricoltura, Comunicazione del Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali Francesco Saverio Romano sullo stato dei negoziati e sulle prospettive inerenti alla riforma della politica agricola comune, Seduta n. 264 del 19 ottobre 2011, p. 6, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/275267.pdf>.

¹⁴⁴ Si veda a riguardo la votazione del Pe sul quadro finanziario pluriennale (par. 6).

¹⁴⁵ Camera - Commissioni riunite Bilancio e Unione europea, Seduta del 28 marzo 2012, <http://leg16.camera.it/824?tipo=I&anno=2012&mese=03&giorno=28&view=&commissione=0514>.

¹⁴⁶ Camera - Commissione Agricoltura, Seduta del 29 febbraio 2012, p. 3, <http://leg16.camera.it/824?tipo=I&anno=2012&mese=02&giorno=29&commissione=13>.

alla proposta iniziale della Commissione¹⁴⁷), ha sottolineato come il risultato sia stato conseguito grazie al lavoro condotto congiuntamente alla Commissione e al Parlamento europeo¹⁴⁸.

In effetti, l'attenzione del Parlamento italiano alle posizioni sostenute dalle istituzioni europee si è rivelata puntuale. Oltre ad un'audizione del Commissario europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale Dacian Cioloș, avvenuta a commissioni riunite nel novembre del 2011, il Senato ha altresì ospitato, nel 2013, il presidente ed i membri italiani della Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale del Pe, che hanno potuto fare il punto sull'accordo raggiunto a Bruxelles, rispondendo alle domande dei parlamentari italiani¹⁴⁹.

L'importanza della Pac nel sostegno all'agricoltura italiana ha incontrato una sostanziale unanimità di consensi tra le forze politiche italiane, unite - in linea generale - nel difendere la Politica agricola comune dalle riduzioni di bilancio chieste da alcuni stati membri. Diversa è stata invece la valutazione fatta dai partiti sui risultati conseguiti. Se il Pd e il Pdl si sono dimostrati tendenzialmente soddisfatti dell'accordo raggiunto¹⁵⁰, la Lega Nord, Fratelli d'Italia e i Verdi hanno espresso un giudizio negativo, seppur per ragioni differenti (dalla scarsa tutela delle aziende agricole medio-piccole, alle deboli norme a tutela dell'ambiente)¹⁵¹.

Dato il rilievo dei sussidi economici della Pac, numerose associazioni legate all'agricoltura hanno fatto sentire la loro voce nel chiedere una Politica agricola comune meno burocratizzata e più sostenibile, ma pur sempre prioritaria all'interno del bilancio europeo. Sul fronte ambientalista, l'iniziativa più importante è sicuramente stata quella intrapresa da un gruppo di tredici associazioni, tra le quali il Fondo ambiente italiano, Legambiente, Slow Food ed il World Wide Fund for

¹⁴⁷ Massimo Agostini, "Pac, De Girolamo: all'Italia un budget di 52 miliardi nel periodo 2014-2020", in *Il Sole 24 Ore*, 3 luglio 2013, <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2013-07-03/girolamo-italia-budget-miliardi-181358.shtml>.

¹⁴⁸ Ministero delle Politiche agricole, *Pac, De Girolamo: Bene approvazione Parlamento europeo riforma, ora parola al consiglio*, 20 novembre 2013, <http://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6919>.

¹⁴⁹ Commissioni riunite Agricoltura e Unione europea di Camera e Senato, Audizione del Commissario europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, Dacian Cioloș, sulla riforma della politica agricola comune, 18 novembre 2011, http://leg16.camera.it/470?stenog=/_dati/leg16/lavori/stencomm/1314c0914/audiz2/2011/1118&pagina=s010. Senato - Commissione Agricoltura, Audizione del Presidente e dei membri della Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale del Parlamento europeo, eletti in Italia, sulla riforma della politica agricola comune, 16 luglio 2013, http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2013&mese=07&giorno=16&idCommissione=13&numero=0001&file=indice_stenografico.

¹⁵⁰ David Sassoli, "Con l'approvazione PAC, garantiti 11 milioni di agricoltori", 24 gennaio 2013, <http://www.partitodemocratico.it/doc/249249>; Pdl, "Silvestris: Il Parlamento Europeo approva la nuova politica agricola comune", <http://www.pdl.it/notizie/25428/silvestris-il-parlamento-europeo-approva-la-nuova-politica-agricola-comune>.

¹⁵¹ "Ue: Fronte no a riforma Pac con Verdi, Lega e Fratelli d'Italia", in *Ansa*, 20 novembre 2013, https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/agroalimentare/2013/11/20/Ue-Fronte-riforma-Pac-Verdi-Lega-Fratelli-Italia_9653585.html.

Nature (Wwf), riunitesi nel sostenere una Pac "più verde", il rafforzamento delle sue risorse finanziarie, ed una loro miglior redistribuzione a sostegno dell'innovazione e della multifunzionalità delle piccole realtà produttive¹⁵². Richieste però disattese dal compromesso votato alla fine dal Parlamento europeo¹⁵³.

Conclusioni

I nuovi poteri previsti dal Trattato di Lisbona hanno permesso al Parlamento europeo di partecipare - per la prima volta - alla definizione ed approvazione della più onerosa politica dell'Ue: la Pac. La procedura legislativa si è rivelata lunga e complessa, protraendosi fino al comitato di conciliazione con il Consiglio. Il compromesso raggiunto nei triloghi e successivamente approvato lascia sostanzialmente invariata la dotazione finanziaria relativa della Pac, che in molti, fuori e all'interno del Pe, avrebbero voluto più ambiziosa negli obiettivi. L'importanza ricoperta dalla Pac nel settore primario italiano ha certamente contribuito ad alimentare il dibattito politico nazionale. Dibattito che si è rivelato attento e ben informato sulle proposte del Pe. È facile supporre che la rilevanza della trattativa, insieme al ruolo assunto dal Parlamento europeo nelle decisioni sulla riforma, abbiano contribuito in maniera fondamentale all'interessamento e alla conoscenza delle decisioni assunte a Strasburgo. Pur annoverando posizioni diverse sui temi e sulle questioni da privilegiare, nessuno dei principali soggetti istituzionali, politici o della società civile ha messo in dubbio l'esistenza stessa della Pac o la sua incidenza sul bilancio comunitario, ritenuta, anzi, inferiore alle aspettative. Posizione che si può perciò ritenere in linea con quella sostenuta dal Parlamento europeo. Le divergenze sono semmai da riscontrare nei dettagli della riforma, ritenuti in parte svantaggiosi per la natura e le caratteristiche delle coltivazioni e delle aziende agricole italiane.

Insomma, se da un lato le negoziazioni europee per la nuova Pac hanno senza dubbio avuto in Italia una buona visibilità, dall'altro, è evidente come la convergenza delle posizioni interne sia stata influenzata - soprattutto a livello politico - dall'interesse nazionale a tutela delle risorse destinate al paese. Ciò ha motivato il diffuso consenso nei confronti di una Politica agricola comune che continui ad impegnare circa il 40% delle risorse di bilancio europee.

¹⁵² *Salvare la riforma della PAC per un'agricoltura sostenibile*, <http://www.touringclub.it/iniziative/dettaglio/397>.

¹⁵³ *Slow Food, European Parliament Votes for De-greening CAP*, 14 March 2013, <http://www.slowfood.com/international/food-for-thought/focus/170037/european-parliament-votes-for-degreening-cap>.

8. Emissioni di gas serra

Dossier: L'Ue dovrebbe aumentare i costi delle attività economiche inquinanti?¹⁵⁴

Il dibattito europeo

Nel dicembre 2013, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sulla proposta della Commissione "volta a chiarire le disposizioni sui tempi delle aste di quote di gas a effetto serra"¹⁵⁵. La suddetta proposta modifica la direttiva del 2003 concernente il sistema di scambio delle quote di emissione dei gas ad effetto serra, con il quale venne creato un mercato per le quote di carbonio emesse dalle attività economiche europee: l'*Emissions Trading System (Ets)*¹⁵⁶. Nel 2013, una riduzione della domanda di quote causata dal rallentamento produttivo dovuto alla crisi, unita ad un afflusso dei diritti d'emissione generati dal meccanismo di sviluppo pulito¹⁵⁷, hanno portato ad un aumento generale dell'offerta di quote e ad una diminuzione del loro prezzo. Secondo la Commissione ed il Pe questa situazione, oltre a causare un possibile rallentamento della riduzione dei gas serra prevista dall'Ue, avrebbe potuto incidere negativamente sugli investimenti in impianti produttivi a maggior sostenibilità ambientale, aumentando così il "rischio che l'Unione europea rimanga 'prigioniera' delle infrastrutture a elevata intensità di carbonio"¹⁵⁸. La proposta della Commissione mirava quindi ad introdurre un possibile rinvio all'emissione di nuove quote, il c.d. *backloading*.

¹⁵⁴ VoteWatch Europe, *Timing of auctions of greenhouse gas allowances*, <http://www.votewatch.eu/en/timing-of-auctions-of-greenhouse-gas-allowances-draft-legislative-resolution-vote-amended-proposal-o.html>.

¹⁵⁵ Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/87/CE volta a chiarire le disposizioni sui tempi delle aste di quote di gas a effetto serra* (P7-TA-2013-0543), 10 dicembre 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0543&language=IT>.

¹⁵⁶ Cfr. *Direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio*, 13 ottobre 2003, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/NOT/?uri=celex:3200310087>. Nel 2002 la Comunità europea ed i suoi stati membri hanno ratificato il protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici, impegnandosi a ridurre entro il 2012 le emissioni dei gas inquinanti dell'8% rispetto ai livelli del 1990. Inoltre, in vista di un accordo successivo, il Consiglio europeo del marzo 2007 ha approvato un'ulteriore riduzione delle emissioni di gas serra, che entro il 2020 dovranno ridursi del 30% rispetto ai livelli del 1990. La direttiva della Commissione ha di conseguenza istituito un mercato delle quote di emissioni rilasciate ogni anno su base nazionale. Il sistema di scambio delle quote mira a rispettare gli impegni assunti, finanziare gli investimenti nelle energie sostenibili, e tutelare al contempo lo sviluppo economico e l'occupazione. A partire dal 2013 è inoltre previsto che il quantitativo di quote rilasciate diminuisca progressivamente.

¹⁵⁷ Si tratta di un meccanismo previsto dal Protocollo di Kyoto, che permette l'accumulo di crediti d'emissione da parte delle imprese dei paesi industrializzati che realizzano progetti finalizzati alla riduzione dell'emissione di gas inquinanti nei paesi in via di sviluppo.

¹⁵⁸ Parlamento europeo - Commissione per l'ambiente, *Relazione sulla proposta di decisione ... recante modifica della direttiva 2003/87/CE volta a chiarire le disposizioni sui tempi delle aste di quote di gas a effetto serra* (A7-0046/2013), 25 febbraio 2013, p. 11, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0046&language=IT>.

Il progetto di risoluzione del Pe, dopo una prima bocciatura nell'aprile del 2013, è tornato in plenaria con alcune modifiche a distanza di pochi mesi, per poi essere definitivamente approvato a dicembre dello stesso anno con 385 voti favorevoli e 284 contrari. In termini generali, la risoluzione ammette, per il periodo 2013-2020, il rinvio delle aste di assegnazione di nuovi diritti di emissione da parte della Commissione. Il rinvio dovrà però essere *una tantum*, oltre ad essere giustificato da circostanze eccezionali e riguardare un massimo di 900 milioni di quote. La misura implicherebbe un temporaneo blocco nella vendita di nuove quote, il conseguente aumento dei prezzi relativi ai crediti di emissione già sul mercato, e perciò un aumento finale dei costi delle attività inquinanti, salvaguardando la *ratio* del sistema Ets.

Il testo del progetto di risoluzione, così emendato, era stato approvato dal Pe nel luglio del 2013 grazie ad un'esigua maggioranza (344 voti contro 311). Insieme ai gruppi S&D, Alde e Gue/Ngl, il testo era stato votato anche da diversi membri del Ppe, in maggioranza contrario al *backloading*. Il 16 dicembre 2013 il Consiglio ha dato il proprio parere favorevole alla proposta della Commissione emendata dal Pe, confermando l'entrata in vigore delle modifiche ivi contenute¹⁵⁹.

Il dibattito nazionale

La discussione sulle modifiche al sistema per lo scambio delle quote dei gas a effetto serra ha avuto seguito in Italia. Il tema è stato pubblicamente affrontato nel 2012 dall'allora ministro dell'Ambiente Corrado Clini, che si è espresso da subito a favore del *backloading*¹⁶⁰. Questi ha anche sostenuto l'iniziativa intergovernativa "Friends of Ets", che raggruppava i paesi favorevoli alla proposta (Danimarca, Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Svezia), i quali si sono pubblicamente rivolti ai parlamentari europei per richiederne l'approvazione¹⁶¹. Una posizione, quella di Clini, mantenuta dal suo successore, il ministro Andrea Orlando, anch'egli favorevole a sostenere il funzionamento del sistema delle quote tramite il rinvio di nuove aste per i crediti d'emissione¹⁶².

A livello politico, le commissioni parlamentari italiane si sono limitate a prendere atto della proposta della Commissione europea, evidenziando la preferenza italiana per un "ridimensionamento del mandato dato alla Commissione per la modifica

¹⁵⁹ Decisione n. 1359/2013/UE recante modifica della direttiva 2003/87/CE volta a chiarire le disposizioni sul calendario delle aste di quote di gas a effetto serra, 17 dicembre 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/NOT/?uri=celex:32013D1359>.

¹⁶⁰ Ewa Krukowska and Mathew Carr, "EU Carbon Gains Most Since April as Italy, Spain Back Supply Fix", in *Bloomberg Businessweek*, 5 dicembre 2012, <http://buswk.co/VwXphi>.

¹⁶¹ Sito web: <http://www.friendsofets.eu>.

¹⁶² Senato - Commissione Ambiente, Comunicazione del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare Andrea Orlando sulle linee programmatiche del suo Dicastero, 25 giugno 2013, p. 7, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/295188.pdf>.

del calendario delle aste¹⁶³. Una posizione in linea con gli emendamenti approvati dal Pe. Eterogenea la posizione dei partiti italiani che si sono espressi sul tema. Se il Pd, attraverso le dichiarazioni di alcuni suoi esponenti¹⁶⁴, e la Federazione dei verdi¹⁶⁵ si sono schierati a favore del *backloading*, i voti contrari alla risoluzione del Pe giunti dagli europarlamentari del Pdl e della Lega Nord suggeriscono una diversa opinione sulla questione.

Anche la società civile si è divisa sul tema. Importanti associazioni ambientaliste, quali il Wwf¹⁶⁶ e Legambiente¹⁶⁷, hanno più volte auspicato una sostanziale riduzione delle emissioni dei gas inquinanti tramite un aumento dei prezzi di emissione, giudicando appena sufficiente l'accordo raggiunto dal Pe in tal senso¹⁶⁸. Diverso invece il parere dei gruppi d'interesse industriali, primo tra tutti Confindustria, preoccupati degli effetti negativi che il *backloading* avrebbe causato in settori produttivi già fortemente colpiti dalla crisi¹⁶⁹. Posizioni contrastanti che è lecito supporre abbiano generato intense attività di lobby nei confronti degli europarlamentari a Bruxelles. Il ruolo decisivo svolto dal Pe - sia nella prima bocciatura che nella successiva approvazione della proposta - ha interessato altresì un discreto numero di quotidiani, siti d'informazione specializzati e centri studi, che hanno contribuito ad alimentare il dibattito nazionale riportando pareri ed opinioni di esperti¹⁷⁰.

¹⁶³ Camera - Commissione Ambiente, Seduta del 26 giugno 2013, p. 129, <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=I&anno=2013& mese=06&giorno=26&view=&commissione=08>.

¹⁶⁴ Pd, "Clima: Pirillo (Pd), 'con voto su Ets a repentaglio politica climatica europea'", <http://www.partitodemocratico.eu/canali.asp?id=907>; Andrea Zanoni, "Gas a effetto serra, rafforzato il sistema quote CO₂ Ets", <http://www.andreazanoni.it/it/news/comunicati-stampa/gas-a-effetto-serra-rafforzato-il-sistema-di-quote-co2-ets-.html>.

¹⁶⁵ Federazione dei Verdi, *La direttiva ETS*, <http://verdi.it/dossier/23437.html?start=6>.

¹⁶⁶ "Wwf: 'il parlamento ue vota contro il clima'", in *La Stampa*, 16 aprile 2013, <http://www.lastampa.it/2013/04/16/scienza/ambiente/wwf-il-parlamento-ue-vota-contro-il-clima-9z3fUWSi7uJVtGwf8D3YXL/pagina.html>.

¹⁶⁷ Francesco Russo, intervista a Maurizio Albrizio, direttore dell'Ufficio europeo di Legambiente, in *AGI Energia*, 14 marzo 2013, <http://www.agienergia.it/Intervista.aspx?idd=260&id=69>.

¹⁶⁸ "Backloading ETS, via libera dal Parlamento europeo", in *Qualenergia.it*, 3 luglio 2013, <http://www.qualenergia.it/articoli/20130703-backloading-ets-libera-dal-parlamento-europeo>.

¹⁶⁹ "Energia: Confindustria, no a proposta Ue sul backloading", in *Corriere della Sera*, 15 aprile 2013, http://www.corriere.it/notizie-ultima-ora/Economia/Energia-Confindustria-proposta-backloading/15-04-2013/1-A_005934786.shtml. Giorgio Squinzi, "L'approccio unilaterale danneggia la Ue", in *Il Sole 24 Ore*, 17 gennaio 2014, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-01-17/l-approccio-unilaterale-danneggia-ue-064553.shtml>.

¹⁷⁰ Si veda ad esempio: Francesco Petrucci, "Emission Trading, Commissione Ue ritarda asta quote 2013-2015", in *Rete Ambiente*, 16 novembre 2012, <http://www.reteambiente.it/news/17559>; "Clima: Parlamento bocchia aumento prezzo crediti carbonio", in *La Stampa*, 16 aprile 2013, <http://www.lastampa.it/2013/04/16/scienza/ambiente/clima-europarlamento-bocchia-aumento-prezzo-crediti-carbonio-nY5C7GBRxsMKycIcgYWAhJ/pagina.html>; Guido Busato, "No del Parlamento europeo al 'backloading' delle emissioni", in *La Stampa*, 22 aprile 2013, <http://lastampa.it/2013/04/22/scienza/ambiente/focus/no-del-parlamento-europeo-al-backloading-delle-emissioni-87OIySGdbHrsEx5Zal253K/pagina.html>; Franco Sarcina, "Via libera da Strasburgo al ritiro dei certificati Ets", in *Il Sole 24 Ore*, 4 luglio 2013, <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2013-07-04/libera-strasburgo-ritiro-certificati-153714.shtml>; Carlo Stagnaro, "Backloading and credibility of European Climate Policies", in *Energy Tribune*, 5 July 2013, <http://www>.

Conclusioni

Un'esigua maggioranza ha permesso al Parlamento europeo di approvare il temporaneo rinvio della vendita di nuove quote di emissione, che secondo la Commissione avrebbe potuto minare ulteriormente il funzionamento del sistema di scambio di quote inquinanti previsto dal Protocollo di Kyoto. L'aumento dei prezzi delle quote per le emissioni di gas inquinanti che ne è derivato, ha suscitato in Italia numerose reazioni. A livello istituzionale la votazione del Parlamento europeo ha attirato l'attenzione dei ministri competenti, aperti e partecipi sostenitori della misura di *backloading*. Una posizione condivisa dalle associazioni ambientaliste, a cui ha fatto da principale contraltare l'associazione degli industriali italiani. L'attivismo dei partiti italiani sul tema è risultato di minor rilievo rispetto a quello osservato a livello istituzionale e tra gli attori della società civile. Il dibattito sembra essersi ora riaperto in vista della discussione sul nuovo pacchetto "clima-energia" presentato dal presidente della Commissione José Manuel Barroso, che dovrebbe fissare i nuovi obiettivi dell'Ue in merito alla riduzione delle emissioni di carbonio prevista per il 2030. Un pacchetto che, nei suoi punti principali (taglio del 40% delle emissioni di gas serra rispetto al 1990, e consumi energetici sostenuti da almeno il 27% di energie rinnovabili), sembra per ora riproporre in Italia le posizioni sopra descritte¹⁷¹.

9. Two-pack

Dossier: La Commissione europea dovrebbe rafforzare la vigilanza dei bilanci e delle politiche economiche degli stati membri dell'eurozona?¹⁷²

Il dibattito europeo

La gravità della crisi dell'eurozona ha senza dubbio spinto le istituzioni europee a promuovere delle politiche idonee a migliorare rapidamente le *performance* finanziarie e macroeconomiche degli stati membri. Per questo motivo, nel marzo 2013, il Parlamento europeo ha adottato il *two-pack*¹⁷³, un piano composto da due

energytribune.com/77977; "Parlamento UE approva stop vendita quote CO₂", in *zeroEmission*, 11 dicembre 2013, <http://www.zeroemission.eu/portal/news/channelname/Emissioni/channel/323/id/22563>.

¹⁷¹ Tommaso Tetro, "Ecco il nuovo pacchetto dell'Europa su energia, industria e gas serra", in *Formiche*, 24 gennaio 2014, <http://www.formiche.net/2014/01/24/il-nuovo-pacchetto-delleuropa-co2-industrie-futuro-energia>.

¹⁷² VoteWatch Europe, *Monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area*, <http://www.votewatch.eu/en/monitoring-and-assessing-draft-budgetary-plans-and-ensuring-the-correction-of-excessive-deficit-of-t-2.html>.

¹⁷³ I due regolamenti chiave (n. 472 e n. 473) del cosiddetto *two-pack* si basano sui rapporti Gauzès e Ferreira, presentati rispettivamente dall'europarlamentare francese del Ppe Jean Paul Gauzès e da

regolamenti che mirano a rafforzare la governance economica integrando quelle disposizioni su debito e spesa pubblica già previste dal *fiscal compact*¹⁷⁴ e dal *six-pack*¹⁷⁵. Il primo regolamento del *two-pack* punta al rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli stati dell'eurozona che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di instabilità finanziaria¹⁷⁶. Il secondo regolamento, invece, è diretto ad assicurare la correzione di deficit eccessivi di alcuni paesi membri tramite lo sviluppo di un sistema di monitoraggio e valutazione dei documenti programmatici di bilancio¹⁷⁷. Ogni anno, ad ottobre, gli stati dovranno infatti presentare i loro piani di bilancio alla Commissione che avrà il diritto di controllarli e chiederne eventualmente una revisione. La plenaria di Strasburgo ha approvato i due testi grazie a una larghissima maggioranza sostenuta da Ppe, S&D, Alde e Verdi/Ale. Nonostante S&D e Verdi/Ale avessero votato contro l'adozione del *six-pack*, hanno invece scelto di sostenere il *two-pack* poiché in questo vi è maggiore enfasi sui temi della crescita e dell'occupazione¹⁷⁸. Il *two-pack* è entrato in vigore il 30 maggio 2013, dopo l'approvazione del Consiglio dell'Unione europea.

Elisa Ferreira, europarlamentare portoghese di S&D.

¹⁷⁴ Il *fiscal compact* è la parte fiscale del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance, entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Secondo quanto stabilito dal Trattato saranno considerati in equilibrio solo gli Stati membri con un disavanzo strutturale annuale delle loro amministrazioni pubbliche non superiore allo 0.5% del Pil nominale. Il Trattato consente, in via temporanea, uno scostamento da tale "regola del pareggio di bilancio" in caso di circostanze economiche eccezionali. In tali casi il limite per il disavanzo può aumentare sino all'1% del Pil se il debito pubblico è al di sotto del 60%. Consiglio europeo, *Il 'patto di bilancio' entra in vigore il 1° gennaio 2013*, 1 gennaio 2013, <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/fiscal-compact-enters-into-force-on-1-january-2013?lang=it>; *Firmato il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance*, 2 marzo 2012, <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/treaty-on-stability,-coordination-and-governance-signed?lang=it>.

¹⁷⁵ Si vedano le informative del Parlamento europeo: *Two-pack: una maggiore sorveglianza di bilancio*, 5 marzo 2012, <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20120223STO39240>; *Economic governance "two pack" - Q&A*, 7 June 2012, <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20120607BKG46436>; *Economic governance "two pack" background note*, 7 March 2013, <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20130304BKG62046>. Il *six pack* è entrato in vigore il 13 dicembre 2011 ed è composto da cinque regolamenti e una direttiva. Assicura una più rigorosa applicazione delle regole fiscali ma anche di stabilità macroeconomica: agli stati membri è richiesto di convergere verso il pareggio di bilancio; i paesi il cui debito supera il 60% del Pil devono adottare misure per ridurlo di almeno 1/20 della eccedenza rispetto alla soglia del 60%, calcolata nel corso degli ultimi tre anni. In caso di violazione delle regole, le sanzioni previste sono automatiche, a meno che il Consiglio non le respinga con il sostegno di una maggioranza qualificata degli stati dell'area euro. European Commission Economic and Financial Affairs, *Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance*, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm.

¹⁷⁶ European Parliament, *Economic governance "two pack" background note*, cit.

¹⁷⁷ Quest'ultima relazione stabilisce inoltre norme più stringenti per garantire che i bilanci nazionali siano coerenti con gli orientamenti europei di politica economica. Ibidem.

¹⁷⁸ "Crisi: ok Strasburgo a '2 pack' per rigore e eurobond", in *Ansa*, 13 giugno 2013, http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/voceeurodeputati/2012/06/13/Crisi-ok-Strasburgo-2-pack-rigore-eurobond_7027822.html; "Via Libera dell'Europarlamento al two pack su Eurobond e rigore, no alla golden rule", in *Il Sole 24 Ore*, 13 luglio 2012, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-06-13/libera-europarlamento-pack-eurobond-123215.shtml>.

Il dibattito nazionale

L'analisi dei dibattiti istituzionali ha registrato una mancanza di riferimenti chiari al Pe, e sembra testimoniare l'assenza di una sua influenza sulle decisioni prese dalle istituzioni italiane. Ciononostante, il governo ha dichiarato di aver ben recepito le disposizioni previste dal *six-pack* adottato da Parlamento europeo e Consiglio¹⁷⁹. Nel 2013 l'ex presidente del Consiglio Enrico Letta si è da subito impegnato a rispettare gli obblighi assunti in sede europea. Sulla stessa linea, il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha sostenuto che sia il riequilibrio finanziario che il rilancio di crescita ed occupazione - entrambi previsti dai piani europei - sono necessità categoriche per l'Italia dove, secondo l'allora ministro dell'economia Fabrizio Saccomanni, "c'è un ampio consenso politico per combinare il consolidamento e il rafforzamento delle finanze pubbliche con i programmi di riforma"¹⁸⁰. Il governo italiano, seguendo le disposizioni previste dal *two-pack*, ha presentato la legge di stabilità sul bilancio nell'ottobre del 2013. Legge che sottoposta all'esame della Commissione ha ricevuto tuttavia un parere negativo, sia a causa dei limitati progressi in relazione alle raccomandazioni fiscali emanate dal Consiglio, che delle insufficienti misure tese alla riduzione del debito pubblico, impegno fondamentale per il raggiungimento di una maggior solidità finanziaria¹⁸¹.

A livello parlamentare, il Partito democratico si è dichiarato a favore del *two-pack* non solo perché il piano avrebbe portato al superamento delle politiche di austerità, ma anche perché avrebbe favorito un "migliore equilibrio tra disciplina di bilancio, sostegno alla crescita e solidarietà nella politica economica dell'Ue"¹⁸². Alcuni europarlamentari del Pd come Roberto Gualtieri, Leonardo Domenici e Gianni Pittella hanno inoltre affermato che il voto del Parlamento europeo sul *two-pack* ha sicuramente dimostrato "che il consenso alla linea dell'austerità si sta riducendo"¹⁸³. Tuttavia, i deputati italiani non hanno espresso alcun parere riguardo ai dibattiti condotti dal Parlamento europeo. Nel caso del Popolo della libertà, alcuni senatori, già nell'ambito delle discussioni del 2012 su *six-pack* e *two-pack*, avevano

¹⁷⁹ Camera, *Temi dell'attività Parlamentare: Le modifiche al Patto di stabilità (six pack e two pack)*, 15 novembre 2013, <http://www.camera.it/leg17/465?tema=747>; Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2013*, 20 settembre 2013, <http://www.governo.it/backoffice/allegati/72959-8932.pdf>.

¹⁸⁰ "Eurogruppo, Saccomanni: 'Le misure dell'Italia non alterano i saldi 2013'. Ok ad aiuti a Cipro per 3 miliardi di euro", in *Il Sole 24 Ore*, 13 maggio 2013, <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercato/2013-05-13/cipro-eurogruppo-aiuti-miliardi-173013.shtml>; Alberto Quadrio Curzio, "Passi (timidi) sulla crescita in Europa", in *Il Sole 24 Ore*, 19 dicembre 2012, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-12-19/passi-timidi-crescita-europa-063543.shtml>.

¹⁸¹ Luca Romano, "Schiaccio della Ue a Letta", in *Il Giornale*, 15 novembre 2013, <http://www.ilgiornale.it/news/interni/schiaccio-ue-letta-967555.html>; Mariantonietta Colimberti, "Legge di stabilità, la doccia fredda di Bruxelles si abbatte sul governo. E fa esultare il Pdl", in *Europa*, 16 novembre 2013, <http://www.europaquotidiano.it/2013/11/16/legge-di-stabilita-la-doccia-fredda-di-bruxelles-si-abbatte-sul-governo-e-fa-esultare-il-pdl>.

¹⁸² Pd, "Two-pack, Gualtieri: 'Oggi primo passo correzione politica austerità'", 12 marzo 2013, <http://www.partitodemocratico.it/doc/251852>.

¹⁸³ Pd, "Crisi, PD: 'Voto odierno su two pack è segno che consenso ad austerità si sta riducendo'", 14 maggio 2012, <http://www.partitodemocratico.it/doc/235957>.

affermato che era fondamentale per l'Italia "promuovere azioni di stimolo effettivo dello sviluppo, senza abbandonare il controllo dei conti pubblici"¹⁸⁴. Nell'aprile del 2013 il senatore Antonio Azzolini (Pdl) ha dichiarato che il *two-pack* richiede un approfondimento del rapporto tra la "democraticità dei processi deliberativi statali e la dimensione istituzionale europea"¹⁸⁵. In altre parole, l'atto rappresenterebbe un'ingerenza comunitaria nel sistema nazionale¹⁸⁶. Anche secondo Pier Ferdinando Casini, leader dell'Udc, sebbene le regole del *two-pack* siano giuste, l'Europa dovrebbe cambiare la sua politica¹⁸⁷. Opinione che sembra parzialmente condivisa dall'on. Amedeo Ciccanti (Udc) che ha affermato di approvare i principi stabiliti da *six-pack* e *two-pack* ma di non tollerare un'Ue "matrigna e intergovernativa in cui il Parlamento europeo non ha poteri decisori"¹⁸⁸. In questo senso, oltre a non influenzare il dibattito politico italiano, il Parlamento europeo è apparso ai più come un'istituzione con potere limitato o comunque lontano dalla sfera decisionale pubblica¹⁸⁹.

Il dibattito pubblico italiano non sembra essersi concentrato sulle disposizioni del *two-pack*, ma piuttosto sugli effetti che quest'ultimo - assieme al *six-pack* e al *fiscal compact* - ha avuto sulla legge di stabilità italiana, bersaglio di numerose critiche¹⁹⁰. Giorgio Squinzi, presidente di Confindustria, ha sostenuto che il governo avrebbe dovuto adottare misure più coraggiose nella legge di stabilità per cambiare l'andamento economico e il futuro del paese¹⁹¹. Luigi Angeletti, segretario generale della Uil (Unione italiana del lavoro), ha invece affermato che il sindacato sarebbe stato pronto a manifestare contro il blocco dei contratti, il taglio degli straordinari e le liquidazioni nel settore pubblico, misure previste dal provvedimento di bilancio varato dal governo Letta¹⁹². Posizioni che, anche in questo caso, non riportano

¹⁸⁴ Senato, Mozione n. 1-00652, Seduta n. 744 del 14 giugno 2012, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.Asp?idAtto=55414&stile=7.

¹⁸⁵ Senato - Commissione Bilancio, Seduta n. 723 del 28 giugno 2012, <http://leg16.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=665864>.

¹⁸⁶ Senato - Commissione speciale su atti urgenti del Governo, Seduta n. 14 del 24 aprile 2013, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=699336>.

¹⁸⁷ Senato, Seduta n. 129 del 22 ottobre 2013, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=720949>.

¹⁸⁸ Camera, Seduta n. 626 del 26 aprile 2012, <http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0626>.

¹⁸⁹ Anche le Commissioni Politiche dell'Unione europea di Camera e Senato hanno affermato che l'attuazione del *two-pack*, che è senza dubbio conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, richiede un pieno coordinamento dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo. Cfr. Camera: Seduta del 23 luglio 2013, <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=I&anno=2013&mese=07&giorno=23&view=&commissione=14>. Senato: Seduta n. 220 del 26 settembre 2012, <http://leg16.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=679145>; Seduta n. 29 del 20 novembre 2013, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=727005>; Seduta n. 36 del 23 dicembre 2013, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=733864>.

¹⁹⁰ Raffaella Cascioli, "Manovra, quattro ore di sciopero dai sindacati. Parte l'assalto alla diligenza", in *Europa*, 22 ottobre 2013, <http://www.europaquotidiano.it/2013/10/22/234092>.

¹⁹¹ "Poco coraggiosa": Squinzi critica la legge di stabilità", in *Giornale Radio Rai*, 19 ottobre 2013, <http://www.grr.rai.it/dl/grr/notizie/ContentItem-8d67ec58-61f2-475f-a56e-3d93cdb58ca5.html>.

¹⁹² "L'opposizione a Letta? Sindacati e Confindustria ...", fonte Ansa, ripreso da *Dagospia*, 16 ottobre

riferimenti diretti al dibattito parlamentare europeo sul *two-pack*.

Conclusioni

L'approvazione dei regolamenti del *two-pack* ha rappresentato una delle votazioni più importanti del Parlamento europeo nella costruzione di una rafforzata *governance* economica europea in risposta alla crisi. Regolamenti che non solo hanno introdotto un maggior controllo dei piani di bilancio pubblici adottati dagli Sm, ma anche misure atte (sulla carta) a rilanciare la crescita economica e l'occupazione. Nonostante il *two-pack* sia stato recepito dalle istituzioni italiane, il giudizio negativo della Commissione sulla legge di stabilità presentata nell'ottobre 2013 potrebbe quantomeno indicare che l'Italia ha riscontrato delle difficoltà ad allinearsi alle politiche europee. Le dichiarazioni dei rappresentanti politici nazionali relative alla lontananza del Pe e alla sua mancanza di potere effettivo evidenziano una sentita distanza istituzionale dalla sfera comunitaria, e dal Pe in particolare. In questo senso, non dovrebbe destare particolare stupore il fatto che il dibattito in seno al Parlamento europeo non sembri aver minimamente influenzato le istituzioni italiane. All'assenza di interscambio informativo tra Parlamento italiano e Parlamento europeo è conseguito un dibattito pubblico scarsamente coinvolto nelle decisioni comunitarie che pure influenzano la vita quotidiana dei cittadini italiani. I principali attori pubblici hanno difatti concentrato il loro interesse sulla legge di stabilità, senza considerare in maniera più analitica il *two-pack* che di fatto stabilisce i parametri che il piano di bilancio italiano doveva seguire.

10. Unione bancaria

Dossier: L'Ue dovrebbe creare un'Unione bancaria?¹⁹³

Il dibattito europeo

Il dibattito europeo inerente alla creazione di un'Unione bancaria in grado di garantire una gestione ordinata di possibili fallimenti bancari, e di uniformare le condizioni del credito, è strettamente legato alla necessità di far fronte alle conseguenze della crisi nell'eurozona¹⁹⁴. In un discorso pronunciato al Parlamento europeo nel novembre del 2012, Marianne Thyseen, parlamentare europea e

2013, <http://www.dagospia.com/rubrica-3/politica/lopposizione-a-letta-sindacati-e-confindustria-sulla-legge-di-stabilit-la-cgil-attacca-va-64698.htm>.

¹⁹³ VoteWatch Europe, *Specific tasks for the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions*, <http://www.votewatch.eu/en/specific-tasks-for-the-european-central-bank-concerning-policies-relating-to-the-prudential-supervis.html>.

¹⁹⁴ "Una risposta globale dell'Ue alla crisi finanziaria: un quadro finanziario forte per l'Europa e un sindacato bancario per la zona euro", in *Marketpress.info*, 11 luglio 2013, http://www.marketpress.info/notiziario_det.php?art=256842; Isabella Bufacchi, "L'Abc dell'Unione bancaria", in *Il Sole 24 Ore*, 19 dicembre 2013, <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2013-12-18/che-cosa-e-unione-bancaria--173908.shtml>.

membro della Commissione per i problemi economici e monetari, ha definito l'Unione bancaria come necessaria per la crescita economica¹⁹⁵. Con questo spirito, il Pe ha adottato nel settembre 2013 un pacchetto legislativo per stabilire il primo dei tre pilastri dell'Unione bancaria: il meccanismo unico di vigilanza (*Single Supervisory Mechanism, Ssm*)¹⁹⁶. L'Ssm affida alla Banca centrale europea (Bce) il potere di vigilanza prudenziale su circa 180 enti creditizi, detenenti l'85% delle attività bancarie totali nell'area dell'euro¹⁹⁷. Il rapporto Thyssen, stilato dall'omonima eurodeputata, sui compiti specifici della Bce nell'ambito dell'Unione bancaria attribuisce ai parlamentari europei la facoltà di approvare la persona a capo del meccanismo e di accedere a tutte le informazioni ritenute rilevanti tramite audizioni con i rappresentanti del Consiglio di vigilanza¹⁹⁸. Il rapporto Thyssen è stato sostenuto da una coalizione formata da Ppe, S&D, Alde, Verdi/Ale e Ecr. Solo il gruppo Gue/Ngl, e le delegazioni polacca e ceca del gruppo Ecr insieme a parte del gruppo Efd, hanno votato contro. Il testo è stato approvato nel settembre 2013 con 559 voti a favore, 62 contrari e 18 astensioni.

¹⁹⁵ Marianne Thyssen è anche l'autrice dell'omonimo rapporto sui compiti specifici della Bce all'interno dell'Unione bancaria. Parlamento europeo, *Relazione sulla proposta di regolamento del Consiglio che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi* (A7-0392/2012), 3 dicembre 2012, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0392&language=IT>.

¹⁹⁶ Banca centrale europea, *La BCE si compiace del voto del Parlamento europeo sulla creazione del Meccanismo di vigilanza unico*, 12 settembre 2013, <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2013/html/pr130912.it.html>.

¹⁹⁷ Si vedano le informative della Commissione europea: *La Commissione propone un Meccanismo unico di risoluzione delle crisi per l'Unione bancaria* (IP/12/953), 10 luglio 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-674_it.htm; *Bank recovery and resolution proposal: Frequently Asked Questions* (Memo/12/416), 6 June 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-416_en.htm; *Gestione delle crisi: nuove misure per evitare di dover ricorrere al salvataggio delle banche* (IP/12/570), 6 giugno 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_it.htm; *Il presidente Barroso propone un'Unione bancaria*, giugno 2012, http://ec.europa.eu/europe2020/banking-union/index_it.htm. L'Ssm entrerà in vigore nell'autunno del 2014 e permetterà alla Bce di vigilare direttamente sugli enti creditizi significativi non solo dell'eurozona ma di tutti i paesi aderenti all'Unione bancaria. Gli enti creditizi significativi sono definiti tali per il valore delle loro attività totali, per il peso che rivestono nell'economia del paese di riferimento o per l'Ue in generale, per l'importanza delle attività svolte a livello transfrontaliero e per la richiesta o ricevuta assistenza finanziaria pubblica nel quadro del Meccanismo europeo di stabilità (Mes) o del Fondo europeo di stabilità finanziaria (Fesf). La Bce supervisionerà anche gli altri enti creditizi agendo in cooperazione con le autorità nazionali competenti ma potrà avvalersi della facoltà di decidere se occuparsi direttamente di un ente creditizio meno significativo. Si veda nel sito della Bce: *Vigilanza bancaria*, <http://www.ecb.europa.eu/ssm/html/index.it.html>.

¹⁹⁸ Il Consiglio di vigilanza sarà incaricato di pianificare e svolgere i compiti di vigilanza alla Bce, intraprendere i lavori preparatori e proporre progetti di decisione completi per adozione da parte del Consiglio direttivo della Bce. Sarà costituito da un presidente (nominato con mandato quinquennale non rinnovabile), un vicepresidente (scelto fra i membri del Comitato esecutivo della Bce), quattro rappresentanti della Bce, un rappresentante dell'autorità nazionale competente di ciascun paese partecipante. Prima di assumere il proprio ruolo in questo ambito, la Bce consulterà le parti interessate in merito al quadro di vigilanza che sarà istituito. Bce, *Vigilanza bancaria*, cit.; Parlamento europeo, *Relazione sulla proposta di regolamento del Consiglio che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi*, cit..

Il dibattito nazionale

In Italia, a livello istituzionale, il tema dell'Unione bancaria è stato accolto con favore. Lo stesso presidente della Repubblica Giorgio Napolitano l'ha definita come un completamento necessario dell'Unione economica e monetaria¹⁹⁹. Nel 2012, l'allora presidente del Consiglio Mario Monti aveva dichiarato che l'Unione bancaria è uno strumento fondamentale per lo sviluppo dell'economia europea²⁰⁰, e secondo l'allora ministro dell'Economia Vittorio Grilli, l'armonizzazione dell'accesso ai crediti avrebbe potuto giovare alle imprese italiane garantendo loro finanziamenti a tassi più vantaggiosi²⁰¹. L'ex presidente del Consiglio Enrico Letta ha poi espresso idee affini a Monti, sostenendo che, per uscire dalla crisi, è fondamentale che si arrivi ad una vigilanza finanziaria più stringente. Sulla scia di queste dichiarazioni decisamente positive, l'approvazione dell'accordo sull'Unione bancaria del dicembre 2013 è stata accolta dall'ex ministro dell'Economia Fabrizio Saccomanni e dallo stesso Enrico Letta come il raggiungimento di una maggior integrazione europea, che garantirà una gestione ordinata di tutti quegli episodi che abbiano il potenziale rischio di generare altre crisi finanziarie²⁰². Letta si è anche soffermato sul ruolo del Pe - cui spetta di approvare l'accordo - auspicando che il Pe possa "fare qualche passo avanti in più" rispetto al compromesso raggiunto, definito dallo stesso Letta un "bicchiere mezzo pieno"²⁰³. Tra i sostenitori dell'Unione bancaria è da considerare anche la Banca d'Italia, che ha sottolineato come un meccanismo di vigilanza unico sia necessario e possa dar vita ad una maggiore integrazione²⁰⁴.

A livello politico, l'Unione bancaria sembra aver riscosso una sostanziale unanimità di consensi da parte del Partito democratico, del Popolo della libertà e dell'Unione di

¹⁹⁹ Presidenza della Repubblica, *Messaggio del Presidente Napolitano per la 89^a Giornata Mondiale del Risparmio*, 30 ottobre 2013, <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=15774>.

²⁰⁰ "Ue, l'unione bancaria già dal 2013. Monti, no a Merkel: 'No al supercommissario'", in *Il Fatto Quotidiano*, 19 ottobre 2012, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/10/19/ue-supervisione-bancaria-dal-2013-monti-frena-merkel-no-al-supercommissario/387014>; Giuseppe Latour, "Mps: Monti, velocizzare unione bancaria", in *EurActiv*, 30 gennaio 2013, <http://www.euractiv.it/it/news/economia-finanza/6583>.

²⁰¹ Camera, Seduta n. 12 del 6 maggio 2013, <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0012>.

²⁰² "Unione bancaria, accordo raggiunto all'Ecofin", in *La Repubblica*, 18 dicembre 2012, http://www.repubblica.it/economia/2013/12/18/news/unione_bancaria_accordo_raggiunto_all_ecofin-73988834; Pd, Sassoli: 'Con l'Unione bancaria arriva l'Europa che è mancata'. 19 dicembre 2013, <http://www.partitodemocratico.it/doc/263539>; Marta Bonucci, "Unione bancaria: Schulz critico; commenti dal Pe", in *EurActiv*, 20 dicembre 2013, <http://www.euractiv.it/it/news/economia-finanza/8364>.

²⁰³ Beda Romano, "Letta 'L'Accordo sull'Unione bancaria è un passo avanti importante', ora il nodo del Parlamento Ue", in *Il Sole 24 Ore*, 20 dicembre 2013, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-12-20/letta-l-accordo-unione-bancaria-e-passo-avanti-importante-082657.shtml>; "Letta: 'Unione bancaria buon compromesso, bicchiere mezzo pieno'", in *La Repubblica*, 19 dicembre 2013, http://www.repubblica.it/economia/2013/12/19/news/letta_accordo_banche_buon_passo_verso_ue_pi_unita-74079069.

²⁰⁴ Camera - Commissione Finanze, Audizione del Direttore Centrale dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, Luigi Federico Signorini, 22 novembre 2012, http://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/stencomm/06/indag/comunicazione/2012/1122/s000r.htm.

centro, i cui membri hanno più volte espresso opinioni favorevoli durante i dibattiti parlamentari, sottolineando anche, come nel caso dell'on. Salvatore Speranza (Pd), in quale modo la recente crisi di Cipro abbia mostrato la necessità di un immediato accordo bancario²⁰⁵. Numerose critiche, invece, sono state espresse dal Movimento 5 stelle e dalla Lega Nord, per i quali l'Unione bancaria rappresenta una dannosa perdita di sovranità²⁰⁶. Sembra tuttavia che il dibattito nazionale sia stato influenzato soltanto marginalmente dalle posizioni provenienti dal Parlamento europeo. Infatti, sia la Commissione Finanze della Camera che quella del Senato, seppur citando nel loro documento finale le decisioni del Pe e del Consiglio per l'istituzione del Ssm, non fanno riferimento né al ruolo del Parlamento europeo sulla Bce né alla relazione Thyssen²⁰⁷.

²⁰⁵ Il 16 marzo 2013 Roberto Speranza (Pd) ha sottolineato come il caso di Cipro abbia evidenziato la necessità impellente di un'Unione bancaria che permetta all'Italia e all'Europa di affrontare le crisi tramite l'armonizzazione delle regole e una maggiore vigilanza. Per gli on. Giampaolo Galli, Marco Causi e Francesca Bonomo del Pd, l'Unione bancaria rappresenta il "bene comune". Cfr. Camera, Informativa urgente del Governo sugli esiti del Consiglio europeo del 14 e 15 marzo 2013, Seduta n. 3 del 25 marzo 2013, <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0003>; Mozione n. 1-00070, Seduta n. 37 del 20 giugno 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=209&stile=7; Mozione n. 1-00034, Seduta n. 37 del 20 giugno 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=137&stile=7. Nel giugno 2012 l'on. Pierferdinando Casini (Udc), durante un dibattito alla Camera, ha sottolineato quanto l'Unione bancaria possa rilanciare l'unione politica europea: Camera, Informativa urgente del Presidente del Consiglio dei ministri sul vertice informale dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea svoltosi a Bruxelles il 23 maggio scorso, Seduta n. 649 del 13 giugno 2012, <http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0649>. Sempre nel giugno 2012, l'on. Renato Brunetta (Pdl), durante un dibattito alla Camera, ha sostenuto che l'Unione bancaria è l'accordo che l'Italia deve ottenere: Camera, Seduta n. 656 del 26 giugno 2012, <http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0656>. Nel luglio 2013 il sen. Luigi Zanda (Pd) ha sostenuto la necessità di adoperarsi per estendere la vigilanza unica ad un maggior numero di banche e di coinvolgere nei processi decisionali dell'Unione monetaria anche gli istituti di piccole dimensioni "affinché sul piano della legittimità democratica dei processi decisionali dell'Unione economica e monetaria il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali siano pienamente coinvolti: Senato, Seduta n. 60 dell'8 luglio 2013, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=705785>.

²⁰⁶ "Lo spogliarello d'Italia", in *Blog di Beppe Grillo*, 22 dicembre 2013, http://www.beppegrillo.it/2013/12/lo_spogliarello_dellitalia.html.

²⁰⁷ Secondo la Commissione Finanze della Camera è però necessario escludere l'opportunità di opt-out in caso di dissenso con le decisioni adottate dal consiglio direttivo della Bce ai paesi che, pur non facendo parte dell'eurozona, volessero aderire al sistema di vigilanza unica. Camera - Commissione Finanze, Seduta del 12 dicembre 2012, <http://leg16.camera.it/824?tipo=A&anno=2012&mese=12&giorno=12&commissione=06>. La Commissione Finanze del Senato ha convenuto che al fine di evitare un'eccessiva frammentazione, l'applicazione delle nuove regole comuni sulla vigilanza dovrebbe essere estesa a tutti gli stati membri. Inoltre l'intervento diretto della Bce dovrebbe essere limitato solo alle banche *cross-border* di dimensioni maggiori: Senato - Commissione Finanze, Risoluzione sugli atti comunitari COM (2012) 280 definitivo, COM (2012) 511 definitivo e COM (2012) 512 definitivo sottoposti al parere motivato sulla sussidiarietà (Doc. XVIII, n. 179), 12 dicembre 2012, <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/docnonleg/24012.htm>. La risoluzione relativa alle modalità di supervisione del Pe sulla Bce nel quadro del meccanismo di vigilanza unico è stata trasmessa alle istituzioni competenti il 7 novembre 2013 (Senato, Seduta n. 137 del 7 novembre 2013, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=723248>). La risoluzione sulla proposta di regolamento del Pe e del Consiglio recante modifica del regolamento (Ue) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) è stato trasmesso il 23 ottobre 2013 alle commissioni Affari esteri, Bilancio, Finanze e Politiche dell'Unione europea. Senato, Seduta n. 131 del 23 ottobre 2013, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=721231>.

Sul piano del dibattito pubblico, l'Associazione bancaria italiana sostiene che l'Unione bancaria si debba realizzare quanto prima. Federcasse, l'associazione nazionale delle banche di credito cooperativo e casse rurali, ha espresso un parere abbastanza positivo sull'Unione bancaria, sostenendo come però sia necessario tener conto delle diversità di dimensione, modelli di *business* e profili di rischio di ogni sistema bancario. Questo nell'intento di proteggere la struttura specifica delle banche cooperative italiane, tradizionalmente impegnate nel sostegno alle piccole comunità ed economie locali²⁰⁸. Anche Confindustria considera quanto mai urgente il completamento dell'Unione bancaria, in modo da favorire le imprese italiane armonizzando le condizioni di accesso al credito²⁰⁹. Ciononostante, anche il dibattito pubblico sembra non essere stato influenzato dalle posizioni espresse dal Parlamento europeo.

Conclusioni

La crisi dell'eurozona ha spinto il Parlamento europeo a sostenere la creazione di un'Unione bancaria per garantire una maggior stabilità finanziaria dei paesi membri. Il meccanismo di vigilanza bancaria così istituito attribuisce poteri di sorveglianza al Pe sulla Banca centrale europea che a sua volta vigilerà direttamente sugli enti creditizi significativi non solo dell'eurozona ma di tutti gli Sm aderenti all'Unione bancaria. Questo procedimento rappresenta senza dubbio un successo per la democrazia europea. Da un lato, infatti, la Bce potrà istituire verifiche più stringenti sull'operato delle banche, dall'altro il Pe potrà esercitare un maggior controllo politico sulle decisioni economiche e finanziarie. In Italia la recessione e la prospettiva di un'accesso al credito più vantaggioso hanno spinto sia le istituzioni governative che parlamentari a sostenere una vigilanza bancaria più stringente e un'armonizzazione delle pratiche di finanziamento. Nonostante le decisioni delle istituzioni europee siano tenute in forte considerazione, come dimostrato dai documenti delle Commissioni tecniche del Senato e della Camera, il dibattito in Italia non sembra essere stato influenzato dalle decisioni del Pe. Non vi è riferimento alcuno, infatti, al ruolo di controllo sulla Bce giocato dal Parlamento europeo né alle votazioni del rapporto Thyssen.

²⁰⁸ Camera - Commissione Finanze, Audizione del Presidente di Federcasse, Alessandro Azzi, 5 dicembre 2012, http://leg16.camera.it/_dati/leg16/lavori/stencomm/06/indag/comunicazione/2012/1205/s000r.htm.

²⁰⁹ Camera - Commissione Politiche europee, Audizione del presidente di Confindustria, Giorgio Squinzi, 9 luglio 2013, <http://www.confindustria.it/Comunica/audpar.nsf/All/B459CBCCB9EB94CFC1257BA40038B78C>.

11. Mercato dei servizi

Dossier: L'Ue dovrebbe rafforzare ed estendere il suo mercato interno dei servizi?²¹⁰

Il dibattito europeo

Nel settembre 2013, durante il dibattito al Parlamento europeo sulla necessità di ristrutturare il mercato interno dei servizi, la relatrice²¹¹ della sessione, l'eurodeputata Anna Maria Corazza Bildt (Ppe), ha affermato che in un momento di crisi l'Ue dovrebbe promuovere appieno il potenziale del mercato dei servizi, fonte essenziale di crescita ed occupazione. Il Pe, grazie al voto dei gruppi di centro-destra (Ppe, Alde, Ecr), ha così adottato una risoluzione non vincolante che sottolinea come la direttiva sui servizi adottata dalla Commissione nel 2006 (la c.d. direttiva Bolkestein²¹²) sia stata scarsamente applicata da parte di alcuni stati membri. Il testo invita quindi la Commissione ad identificare la presenza o meno di oneri amministrativi superflui posti dagli Sm a tutela dei loro mercati nazionali, e a rimuovere tutte quelle pratiche discriminatorie che limitino la prestazione di servizi in tutta l'Ue bloccandone la crescita. Infatti, si stima che un mercato dei servizi efficiente potrebbe portare ad una crescita complessiva del Pil europeo del 2,6% in 5-10 anni. Tra le altre cose, il Pe ha auspicato anche una migliore comunicazione tra la Commissione e gli stati membri, che dovrebbero essere sostenuti nella piena applicazione della direttiva Bolkestein²¹³. Particolare importanza dovrebbe essere inoltre data a tutte quelle attività che creano crescita economica, come l'economia digitale e il settore del benessere, al fine di migliorare il tasso di occupazione²¹⁴. I gruppi di centro-sinistra hanno tuttavia espresso voto contrario dal momento

²¹⁰ VoteWatch Europe, *Internal market for services*, <http://www.votewatch.eu/en/internal-market-for-services-motion-for-resolution-vote-resolution-as-a-whole.html>.

²¹¹ Parlamento europeo, *Relazione sul mercato interno dei servizi: situazione attuale e prossime tappe* (A7-2013-0273), 19 luglio 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0273&language=IT>.

²¹² Proposta nel 2004 dall'allora commissario europeo per la Concorrenza e il Mercato interno Frits Bolkestein, la direttiva ha l'obiettivo di "eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri nonché garantire ai destinatari e ai prestatori la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del trattato". La direttiva ha ricevuto numerose critiche dai partiti di sinistra preoccupati dal rischio di un'eccessiva competizione tra i lavoratori europei (la c.d. sindrome "dell'idraulico polacco"), ha subito vari emendamenti ed è stata infine adottata il 12 dicembre 2006: *Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*, 12 dicembre 2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/NOT/?uri=celex:32006l0123>. Vedi anche "Q&A: Services Directive", in *BBC News*, 15 November 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4698524.stm>; Rossella Calabrese, "Servizi nella Ue, pubblicata la direttiva", in *Edilportale.com*, 12 gennaio 2007, http://www.edilportale.com/news/2007/01/lavoro/servizi-nella-ue-pubblicata-la-direttiva_9145_33.html; Tony Wesolowsky, "Fear of the Polish Plumber", in *In These Times*, 13 April 2006, <http://inthesetimes.com/article/2557>; Chiara Consani, "La direttiva Bolkestein e le concessioni demaniali", in *Diritto.net*, 19 luglio 2011, <http://www.diritto.net/avvocato-chiara-consani-blog-giuridico/17111>.

²¹³ Parlamento europeo, *Risoluzione sul mercato interno dei servizi: situazione attuale e prossime tappe* (P7-TA-2013-0366), 11 settembre 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0366&language=IT>.

²¹⁴ Parlamento europeo, *Relazione sul mercato interno dei servizi...* (A7-2013-0273), cit.

che la maggior parte dei loro emendamenti al testo erano stati respinti. I membri dei gruppi S&D e Gue/Ngl, tra cui Sergio Cofferati (S&D), Marc Tarabella (S&D), João Ferreira (Gue/Ngl), hanno richiesto al Pe di prestare maggiore attenzione alle possibili ripercussioni di una maggiore liberalizzazione dei servizi sulla loro accessibilità da parte di tutte le classi sociali²¹⁵.

Il dibattito nazionale

Nel corso del 2013, la questione relativa alla liberalizzazione dei servizi è stata oggetto di grande interesse. Tuttavia le istituzioni italiane sembrano essere state influenzate maggiormente dalla Commissione e dalla direttiva Bolkestein stessa, piuttosto che dai più recenti dibattiti del Pe sul tema. Questo è avvenuto principalmente perché, dopo l'accantonamento della procedura d'infrazione per deficit eccessivo nei confronti dell'Italia nel maggio 2013, la Commissione ha chiesto al governo di potenziare il mercato dei servizi, eliminando tutte le restrizioni d'accesso²¹⁶. Secondo l'ex presidente del Consiglio Enrico Letta il coordinamento con le norme europee è un'obiettivo essenziale per l'Italia, e a questo proposito l'attuale ministro degli Interni Angelino Alfano ha sostenuto che il paese deve rivedere le concessioni all'interno del mercato dei servizi, ponendo particolare attenzione alla promozione e riqualificazione del patrimonio turistico-alberghiero italiano²¹⁷. Proprio su quest'ultimo punto si è concentrato il dibattito del Parlamento italiano, visto che già nel febbraio 2009 la Commissione aveva aperto una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, prevedendone però una proroga transitoria fino al 31 dicembre 2015²¹⁸. Secondo l'on. Emanuele Pratavia (Ln) la direttiva Bolkestein dovrebbe escludere i servizi marittimi perché comporterebbe gravi difficoltà alle piccole e medie imprese operanti nel settore²¹⁹. Parere di fatto sostenuto dalla sen. Federica Chiavaroli (Ncd), la quale, durante un altro dibattito, ha affermato che in

²¹⁵ Parlamento europeo, *Mercato interno dei servizi (discussione)*, 10 settembre 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20130910&secondRef=ITEM-024&language=IT>.

²¹⁶ "Deficit, la Ue: chiudere la procedura di infrazione sull'Italia. Letta: risorse solo nel 2014", in *Il Sole 24 Ore*, 26 maggio 2013, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-05-26/procedura-infrazione-commissione-larchiviazione-165252.shtml>; Elisa Maiucci, "Bruxelles loda l'Italia ma detta 6 comandamenti a Letta", in *Formiche*, 29 maggio 2013, <http://www.formiche.net/2013/05/29/raccomandazioni-ue-italia>.

²¹⁷ Federica Meta, "Web tax, dalla Cassazione un duro colpo", in *Corriere Comunicazioni*, 21 gennaio 2014, <http://www.corrierecomunicazioni.it/it-world/25338>; Paolo Falliro, "Le proposte che Alfano proporrà a Letta, in vista del Patto di coalizione", in *Italia Oggi*, 9 gennaio 2014, http://www.italiaoggi.it/giornali/dettaglio_giornali.asp?id=1858764.

²¹⁸ Le concessioni sono in contrasto con i principi di libertà di stabilimento delle imprese comunitarie (art. 50 Tfeue) e di imparzialità, trasparenza e pubblicità delle procedure di selezione dei concessionari (art. 12 direttiva 2006/123/CE). Camera, Mozione n. 1/00592, Seduta n. 698 del 22 marzo 2012, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.Asp?idAtto=51577&stile=7.

²¹⁹ Camera, Mozione n. 1-00287, Seduta n. 139 del 17 dicembre 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=11452&stile=7.

Italia proprio gli automatismi nel rinnovo delle concessioni hanno permesso lo sviluppo delle piccole-medie imprese²²⁰. In particolare, i rappresentanti del Popolo della Libertà hanno proposto di sdemanializzare e vendere parte degli stabilimenti balneari, offrendo al titolare della concessione la possibilità di acquistarla a prezzi calmierati ed assegnare, mediante gara, la parte relativa ai servizi offerti in spiaggia; una proposta di emendamento che permetterebbe di aggirare i vincoli imposti dalla direttiva Bolkestein²²¹. Sia l'allora ministro dell'Ambiente Andrea Orlando che il presidente della Commissione Ambiente della Camera Ermete Realacci (Pd) si sono opposti alla proposta²²². La sen. Sara Paglini (M5s) ha inoltre sostenuto che è vergognoso che l'Italia faccia carta straccia delle regole europee²²³. Similmente, l'on. Costantino Celeste (Sel) ha affermato che è necessario promuovere una maggiore trasparenza e che lo stato, al fine di ottenere servizi più competitivi, dovrebbe effettuare controlli più severi sulle concessione demaniali²²⁴. In conclusione il dibattito del Pe sollevato dal rapporto Bildt non sembra aver suscitato particolare interesse nelle discussioni parlamentari italiane, apparentemente troppo coinvolte in questioni specifiche di politica interna.

A livello di dibattito pubblico, gruppi d'interesse come Assobalneari, Sindacato italiano balneari e Federazione italiana imprese balneari, non hanno sostenuto la direttiva Bolkestein a causa delle potenziali ripercussioni negative che quest'ultima avrebbe potuto avere nel settore sei servizi balneari²²⁵. Assente, invece, qualsiasi riferimento alla risoluzione votata dal Parlamento europeo nel settembre 2013 sullo stato del mercato dei servizi. Solamente Cristiano Tomei - coordinatore della Confederazione nazionale dell'artigianato (Cna) balneari - ha ripreso il dibattito svoltosi a Strasburgo, affermando che al Parlamento europeo, nel settembre 2013, si era persa l'occasione di modificare la direttiva servizi "in senso favorevole alla questione balneare italiana"²²⁶.

²²⁰ Senato, Seduta del 4 luglio 2013, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=705499>.

²²¹ "Stabilità, vendita spiagge. Scontro tra Pdl e ambientalisti su emendamento...", in *Huffington Post*, 9 novembre 2013, <http://huff.to/1bh5mNn>; "Legge di Stabilità, 'privatizzare le spiagge' per finanziare emendamenti. La proposta shock del Pdl", in *Huffington Post*, 8 novembre 2013, <http://huff.to/1bdRmDU>.

²²² Luca Andrea Palmieri, "Emendamento spiagge, se qualcosa non funziona", in *Europinione*, 13 novembre 2013, <http://www.europinione.it/emendamento-spiagge-legge-stabilita-demanio-gasparri-pizzolante>.

²²³ Senato, Seduta n. 119 dell'8 ottobre 2013, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=719694>.

²²⁴ Camera, Mozione n. 1/00315, Seduta n. 155 del 20 gennaio 2014, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=12684&stile=7.

²²⁵ Angela Lambogita, "Direttiva Bolkestein: concessioni balneari; operatori Ue contro aste", in *EurActiv*, 22 marzo 2013, <http://www.euractiv.it/it/news/norme/6856>; "Concessioni demaniali: stabilimenti chiusi contro direttiva Bolkestein", in *Abruzzo24ore*, 3 agosto 2012, <http://www.abruzzo24ore.tv/news/Concessioni-demaniali-stabilimenti-chiusi-contro-direttiva-Bolkestein/93081.htm>.

²²⁶ Comitato balneari Liguria, *Risoluzione Parlamento europeo mercato interno e servizi dell'11 settembre 2013: Favorevoli, contrari, considerazioni*, 13 settembre 2013, <http://wp.me/p1AC1V-277>.

Conclusioni

A sei anni dallo scoppio della bolla finanziaria e del dilagare della crisi economica e finanziaria, il Parlamento europeo, nell'intento di stimolare la crescita, ha ricordato la necessità di completare la realizzazione di un vero e più efficiente mercato interno dei servizi. Tuttavia, già nel 2006 con l'approvazione della direttiva Bolkestein, le istituzioni comunitarie avevano chiesto alla Commissione di imporre agli stati membri una gestione del mercato dei servizi più aperta alla competizione. In Italia la direttiva è stata recepita solo nel 2010²²⁷, sebbene già nel 2009 la Commissione avesse registrato delle irregolarità nell'ambito delle concessioni dei servizi balneari. All'Italia era stato quindi chiesto di indire entro il 2015 nuove gare per la gestione degli appalti marittimi. Per queste ragioni, sia a livello istituzionale che parlamentare i riferimenti alle recenti votazioni del Parlamento europeo sullo stato del mercato dei servizi sono stati pressoché nulli. Al contrario, l'attenzione delle istituzioni governanti e delle parti sociali coinvolte si è quasi esclusivamente concentrata sul problema della gestione dei servizi balneari, e su come attenuare l'applicazione della direttiva Bolkestein in tale settore.

12. Servizio europeo per l'azione esterna

Dossier: L'Ue dovrebbe dotarsi di un proprio servizio diplomatico?²²⁸

Il dibattito europeo

Previsto dal Trattato di Lisbona (art. 27(3) TUE) ed entrato ufficialmente in funzione il 1° gennaio 2011, il Servizio europeo per l'azione esterna (il Servizio o Seae) costituisce l'organo incaricato di gestire la rappresentanza diplomatica dell'Ue, fornendo assistenza all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (Alto rappresentante o Ar), al presidente del Consiglio europeo e ai membri della Commissione nello svolgimento delle loro rispettive funzioni. L'organizzazione ed il funzionamento del Seae sono stati stabiliti da una decisione del Consiglio su proposta dell'Alto rappresentante, dopo aver ottenuto il consenso della Commissione ed aver consultato il Parlamento europeo²²⁹.

Così nel luglio 2010 il PE, attraverso un parere obbligatorio ma non vincolante, ha espresso con l'85% dei voti la propria posizione favorevole alla proposta che istituisce il Servizio (soltanto i gruppi GUE/NGL e EFD si sono opposti), presentando

²²⁷ Decreto legislativo n. 59 del 26 marzo 2010: *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010-03-26;59>.

²²⁸ VoteWatch Europe, *European External Action Service*, <http://www.votewatch.eu/en/european-external-action-service-draft-legislative-resolution-vote-legislative-resolution-consultati.html>.

²²⁹ Consiglio dell'Unione europea, *Decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (2010/427/UE)*, 26 luglio 2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/NOT/?uri=celex:32010d0427>.

al contempo una lista di emendamenti riguardanti diversi aspetti del Seae, quali l'organizzazione, la responsabilità finanziaria e la trasparenza informativa²³⁰. Alcune delle richieste emerse dalla risoluzione del Pe sono state successivamente accolte dall'Alto rappresentante²³¹.

Il dibattito nazionale

Nel corso del 2010 la nascita del Servizio europeo per l'azione esterna ha ricevuto una buona attenzione da parte degli attori istituzionali e politici italiani, tra i quali non si è registrata nessuna posizione contraria alla sua creazione. Il governo italiano in carica ha difatti considerato il Seae "una delle innovazioni più significative introdotte dal Trattato di Lisbona"²³², facendo pressioni sui negoziati di Bruxelles per accelerare la sua entrata in funzione²³³. Più che considerare l'opportunità di dotare l'Ue di un servizio diplomatico (già previsto dal Trattato di Lisbona ratificato all'unanimità dallo stesso Parlamento italiano), l'azione del governo italiano si è focalizzata su alcune questioni, generali e specifiche, ritenute prioritarie nella costruzione del Seae. A livello generale, l'Italia ha intrapreso i negoziati sulla base di tre presupposti chiave: "assicurare una visione ambiziosa del Servizio, [...] enfatizzare il fatto che il Servizio vive se è un impegno comune", e valutare i suoi positivi sviluppi futuri "nella misura nella quale riusciremo [gli Sm] a dargli una comune cultura diplomatica europea"²³⁴. Gli interessi specifici hanno invece

²³⁰ Cfr. Parlamento europeo, *Relazione sulla proposta di decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna* (A7-2010-0228), 6 luglio 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0228&language=IT>.

²³¹ La votazione del Pe, pur non essendo vincolante, è riuscita ad influenzare indirettamente la costruzione del Servizio grazie a due successivi regolamenti (inerenti al personale e al finanziamento del Seae) per la cui fondamentale approvazione era invece richiesto il consenso del Parlamento europeo. Questo ha permesso ai parlamentari di ottenere alcune concessioni significative, come la dichiarazione dell'Alto rappresentante sulla responsabilità politica (formulata all'atto dell'Adozione della decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (2010/C 210/01), 3 agosto 2010, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/NOT/?uri=celex:52010xc0803\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/NOT/?uri=celex:52010xc0803(01))). L'azione del Pe non si è così limitata al semplice parere sulla creazione del Servizio, ma ha cercato di plasmarne l'architettura per renderlo più "comunitario" e vicino ai principi di trasparenza democratica. Per un approfondimento sulle relazioni tra il Seae ed il Pe cfr. Jan Wouters et al., *The Organisation and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges, and Opportunities* (PE 457.111), Brussels, European Parliament, February 2013 (Directorate-General for External Policies. Directorate B: Policy Department Study), p. 58-61, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=90650>; Nicoletta Pirozzi, "Alle prese con la governance politica: lo stato e l'uso dei poteri del Parlamento europeo nel campo della politica estera, di sicurezza e difesa", in Gianni Bonvicini (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Roma, Nuova Cultura, aprile 2014, p. 37-53 (Quaderni IAI 9), <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=1096>.

²³² Senato - Commissioni riunite Affari esteri e Politiche dell'Unione europea, Audizione del Ministro per le Politiche europee Andrea Ronchi sull'attuazione del Trattato di Lisbona, Seduta del 19 maggio 2010, p. 6, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/222644.pdf>.

²³³ Ibidem, p. 5.

²³⁴ Questi gli obiettivi illustrati dal segretario generale del Ministero degli Affari esteri Giampiero Massolo in un'audizione alla Commissione Affari esteri della Camera. V. Seduta del 25 maggio 2010,

riguardato la sponsorizzazione delle candidature italiane per le posizioni apicali di nuova creazione, la ripartizione proporzionale del reclutamento dei funzionari del Servizio, l'offerta di percorsi di formazione del personale (per la quale l'Italia aveva proposto l'Istituto universitario europeo di Fiesole), e l'uso esclusivo dell'inglese e del francese quali lingue di lavoro all'interno del Servizio. Su questi temi si sono pronunciati in sede parlamentare sia l'allora ministro degli Affari esteri Franco Frattini sia l'allora ministro per le Politiche europee Andrea Ronchi. Nei loro interventi non vi è però alcun riferimento alle istanze fatte proprie dal Pe in fase di costruzione del Servizio²³⁵.

Le commissioni di Camera e Senato interessate hanno seguito l'evoluzione dei negoziati e delle proposte concernenti il nuovo organo europeo ospitando audizioni alle quali hanno partecipato esponenti dell'esecutivo, diplomatici italiani²³⁶ ed una delegazione della Commissione affari esteri del Parlamento europeo²³⁷. Durante i lavori nelle Commissioni le forze politiche si sono generalmente limitate a prendere atto dello "stato dell'arte", sollevando dubbi o commentando in particolare questioni relative ai possibili rischi di mancato coordinamento e duplicazione esecutiva tra il Seae e le altre istituzioni europee²³⁸, ai processi di selezione e nomina delle nuove cariche²³⁹, alle candidature italiane²⁴⁰, all'organizzazione del Servizio²⁴¹ e alle conseguenze per le diplomazie nazionali²⁴². Non sono state avanzate dai parte dei gruppi politici delle esplicite proposte in merito alla struttura o al funzionamento del Seae, ad eccezione del deputato Sandro Gozi (Pd) il quale, facendo riferimento alla proposta del Pe, ha auspicato un più stretto collegamento istituzionale e

p. 3, <http://documenti.camera.it/leg16/banchedati/resoconti/audizioni/03/audiz2/2010/0525/s010.htm>.

²³⁵ In fase negoziale era stato proposto anche il tedesco. Cfr. Comunicazioni del governo sugli esiti del Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010 alle Commissioni riunite e congiunte Affari esteri e Politiche dell'Unione europea di Camera e Senato, Seduta del 31 marzo 2010, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/218656.pdf>.

²³⁶ Oltre all'amb. Massolo sono stati ascoltati gli amb. Ferdinando Nelli Feroci (Camera - Commissione Affari esteri, Seduta del 4 maggio 2010, http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stencomm/03/audiz2/2010/0504/s000r.htm) e Silvio Fagiolo (Camera - Commissione Affari esteri, Seduta del 19 maggio 2010, http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stencomm/03/audiz2/2010/0520/s000r.htm), per i loro presenti, o passati, incarichi in qualità di rappresentante permanente dell'Italia presso l'Ue.

²³⁷ Audizione di una delegazione della Commissione Affari esteri del parlamento europeo sull'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna, Commissioni riunite e congiunte Affari esteri e Politiche dell'Unione europea di Camera e Senato, Seduta del 12 maggio 2010, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/219529.pdf>.

²³⁸ Ibidem, p.11; Senato, Comunicazioni del governo sugli esiti del Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010..., cit., p. 8.

²³⁹ Cfr. audizione dell'amb. Ferdinando Nelli Feroci, Camera, Seduta del 4 maggio 2010..., cit.

²⁴⁰ Camera - Commissioni riunite Affari esteri e Politiche dell'Unione europea, Audizione del Ministro per le politiche europee, Andrea Ronchi, sull'attuazione del Trattato di Lisbona in Italia, Seduta del 17 marzo 2010, p. 9, http://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/stencomm/0314/audiz2/2010/0317/s000r.htm.

²⁴¹ Audizione di una delegazione della Commissione Affari esteri del parlamento europeo..., cit., p. 6.

²⁴² Cfr. audizione dell'amb. Ferdinando Nelli Feroci, Camera, Seduta del 4 maggio 2010..., cit.

gestionale del Servizio con la Commissione europea²⁴³.

I parlamentari italiani hanno potuto conoscere il ruolo e la posizione espressa dal Parlamento europeo nell'aprile del 2010. Gli orientamenti assunti da quest'ultimo sono infatti stati presentati da una delegazione di europarlamentari in visita al Parlamento italiano, e più di una volta durante le sedute sono stati ricordati il ruolo e l'apporto del Pe alla questione in esame²⁴⁴. Un'influenza che, se ad alcuni è parsa legittima²⁴⁵, ad altri è sembrata prevaricare le competenze assegnate dai Trattati al Parlamento europeo nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune²⁴⁶, il cui controllo - come è stato sottolineato - spetta ai parlamenti nazionali²⁴⁷.

Al di là delle analisi e delle valutazioni offerte dai centri di studio e dalle riviste di settore²⁴⁸, l'istituzione di un servizio diplomatico europeo non ha generato un ampio dibattito pubblico in Italia. Il tema è stato trattato sporadicamente da alcuni quotidiani, che si sono limitati a riportare la cronaca delle decisioni raggiunte a Bruxelles, insieme ad alcune delle criticità emerse²⁴⁹. La nascita del Seae non sembra quindi aver ricevuto pareri negativi dall'opinione pubblica nazionale, che, laddove si è pronunciata, l'ha interpretata più come un'opportunità per rafforzare il processo d'integrazione europea.

²⁴³ Audizione di una delegazione della Commissione Affari esteri del parlamento europeo..., cit., p. 11. La proposta era originariamente contenuta nel c.d. rapporto Brok approvato dal Comitato Affari costituzionali del Pe. Parlamento europeo, *Relazione sugli aspetti istituzionali della creazione del Servizio europeo per l'azione esterna* (A7-0041/2009), 20 ottobre 2009, par. 7, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2009-0041&language=IT>.

²⁴⁴ Cfr. Camera - Commissione Affari esteri, Seduta del 20 aprile 2010, <http://nuovo.camera.it/824?tipo=I&anno=2010&mese=04&giorno=20&view=&commissione=03>; Audizione di una delegazione della Commissione Affari esteri del parlamento europeo..., cit.; Camera - Commissione Politiche dell'Unione europea, Seduta del 12 maggio 2010, <http://nuovo.camera.it/824?tipo=I&anno=2010&mese=05&giorno=12&view=&commissione=14>; Camera - Commissione Affari esteri, Seduta dell'8 luglio 2010, <http://nuovo.camera.it/824?tipo=I&anno=2010&mese=07&giorno=08&view=&commissione=03>.

²⁴⁵ Ibidem, p. 12.

²⁴⁶ Camera - Commissione Affari esteri, Seduta del 20 luglio 2010, <http://nuovo.camera.it/824?tipo=I&anno=2010&mese=07&giorno=20&view=&commissione=03>.

²⁴⁷ Audizione di una delegazione della Commissione Affari esteri del parlamento europeo..., cit., p. 12 e 14.

²⁴⁸ Tra i diversi contributi pubblicati segnaliamo: Michele Comelli e Raffaello Matarazzo, "La coerenza della politica estera europea alla prova: il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna", in *Documenti IAI*, n. 10|10 (maggio 2010), <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1010.pdf>; Roberta Carbone, "SEAE: Servizio Europeo per l'Azione esterna a un passo dal traguardo", in *eurobull.it*, 29 giugno 2010, <http://www.eurobull.it/3599>.

²⁴⁹ Si veda Andrea Bonanni, "La spartizione della diplomazia europea", in *Europe (Blog)*, 22 giugno 2010, <http://bonanni.blogautore.repubblica.it/2010/06/22/la-spartizione-della-diplomazia-europea>; Boris Biancheri, "Quale ruolo per la diplomazia Ue", in *La Stampa*, 20 luglio 2010, <http://www.lastampa.it/2010/07/20/cultura/opinioni/editoriali/quale-ruolo-per-la-diplomazia-ue-Zf59dpzMW5wYY5OaXKfRiL/pagina.html>.

Conclusioni

La creazione del Servizio europeo per l'azione esterna è sicuramente stata una delle novità istituzionali più interessanti prevista dal Trattato di Lisbona. La partecipazione del Parlamento europeo alla nascita del Seae è stata teoricamente solo consultiva, ma grazie ad un'intensa attività di lobby ed al voto vincolante richiesto per gli aspetti finanziari del Servizio, il Pe è riuscito ad esercitare un'influenza significativa nella genesi del nuovo organo.

Il dibattito italiano sulla costruzione del Servizio europeo per l'azione esterna è apparso di buon livello, ma confinato all'interno della aule parlamentari. Trattandosi di un organo la cui creazione era già stata prevista in precedenza nelle trattative per l'adozione del Trattato di Lisbona, nessun soggetto politico ha espresso pareri contrari, complice anche il diffuso europeismo della classe politica italiana. Inoltre, come è stato lamentato da alcuni deputati²⁵⁰, la complessità del tema e delle negoziazioni di Bruxelles sembrano aver dissuaso i parlamentari italiani dalla formulazione di proposte più strutturate nei riguardi dell'assetto del Servizio. L'attenzione del dibattito parlamentare si è quindi concentrata su questioni minori rispetto all'architettura del Seae, ma di considerevole importanza per la promozione degli interessi nazionali.

Il Seae non ha invece goduto di un diffuso interesse tra i media e l'opinione pubblica. Il tema è forse risultato troppo specialistico per uscire dai circoli accademici e dalle riviste specializzate, ed interessare così un pubblico più ampio.

Il Servizio europeo per l'azione esterna ha in sostanza alimentato un dibattito esclusivamente parlamentare, che si è dimostrato puntuale nel prendere atto degli sviluppi e delle principali proposte avanzate a livello europeo. Le posizioni del Pe hanno ricevuto una discreta visibilità, venendo finanche condivise da alcuni parlamentari. In generale, si è rilevata un'unanimità di consensi politici per l'istituzione e lo sviluppo di un servizio diplomatico europeo. Un atteggiamento confermato dal governo italiano nei mesi successivi all'istituzione del Seae.

²⁵⁰ Cfr. audizione dell'amb. Ferdinando Nelli Feroci, Camera, Seduta del 4 maggio 2010..., cit., p. 9-10.

13. Finanziamento del bilancio Ue tramite risorse proprie

Dossier: L'Ue dovrebbe dotarsi di un bilancio finanziato da risorse proprie piuttosto che dipendere principalmente dai contributi degli stati membri?²⁵¹

Il dibattito europeo

Nel marzo 2013 il Parlamento europeo ha approvato con 532 voti una risoluzione legislativa sugli orientamenti generali per l'elaborazione del bilancio 2014, basata sulla relazione presentata dall'europarlamentare Anne E. Jensen (Alde)²⁵². La risoluzione, sostenuta da tutti i gruppi politici tranne Ecr e Gue/Ngl, affrontava argomenti come la strategia Europa 2020²⁵³, il ruolo del bilancio dell'Unione nell'ambito del semestre europeo, l'attuazione del Patto per la crescita e l'occupazione e il rilancio dell'occupazione giovanile. In particolare il punto 15 della risoluzione, relativo all'aumento delle risorse proprie europee, sottolineava come i contributi nazionali rappresentino ancora oltre il 75% delle entrate dell'Unione. Tale dipendenza dell'Ue dai contributi nazionali sarebbe però - secondo la risoluzione - in contraddizione con i Trattati e particolarmente rischiosa in periodi di crisi economica, qualora gli Sm fossero costretti ad attuare restrizioni nei propri bilanci²⁵⁴. Il Parlamento europeo, sostenendo la proposta della Commissione, ha quindi sollecitato una riforma del sistema di finanziamento del bilancio comunitario tramite l'introduzione di nuove ed effettive risorse proprie, come una tassa sulle transazioni finanziarie ed una nuova "imposta sul valore aggiunto (Iva) dell'Ue". Il paragrafo è stato approvato con 531 voti contro 129, grazie al sostegno di una larga maggioranza formata dal Ppe, S&D, Alde, Verdi/Ale e Gue/Ngl²⁵⁵. Inoltre, come previsto dall'accordo raggiunto dal Consiglio e dal Pe sul quadro finanziario pluriennale dell'Ue 2014-2020²⁵⁶, il

²⁵¹ VoteWatch Europe, *Guidelines for the 2014 budget - Section III*, <http://www.votewatch.eu/en/guidelines-for-the-2014-budget-section-iii-motion-for-a-resolution-paragraph-15.html>.

²⁵² Parlamento europeo, *Relazione sugli orientamenti generali per l'elaborazione del bilancio 2014, sezione III - Commissione (A7-2013-0043)*, 25 febbraio 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0043&language=IT>.

²⁵³ Per maggiori informazioni si rimanda al sito della Rappresentanza della Commissione europea in Italia: http://ec.europa.eu/italia/attualita/primopiano/futuro_ue/europa_2020_it.htm. Vedi anche le pagine dedicate a Europa2020 nel sito della Commissione europea: http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm.

²⁵⁴ Parlamento europeo, *Orientamenti per il bilancio 2014 - Sezione III (discussione)*, 12 marzo 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20130312&secondRef=ITEM-015&language=IT>.

²⁵⁵ Parlamento europeo, *Risoluzione sugli orientamenti generali per l'elaborazione del bilancio 2014, sezione III - Commissione (P7-TA-2013-0081)*, 13 marzo 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0081&language=IT>. European Parliament Legislative Observatory, *Results of vote: Final vote 13/03/2013*, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=22612&t=fr>.

²⁵⁶ Il Quadro finanziario pluriennale, o Qfp, stabilisce i fondi a disposizione per le politiche dell'Ue durante un periodo di sette anni. Definisce in sostanza il bilancio comunitario, stabilendo i limiti di spesa, la destinazione delle somme stabilite e le modalità di finanziamento. Per maggiori informazioni sul Qfp e sulle ultime negoziazioni che lo hanno interessato: <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/10-things?lang=it>.

rafforzamento delle risorse proprie sarà affrontato nei prossimi mesi da un gruppo di lavoro, che sarà presieduto da Mario Monti²⁵⁷.

Il dibattito nazionale

In Italia, un vero e proprio dibattito sul tema delle risorse proprie del bilancio europeo non sembra aver visto la luce. A livello istituzionale l'unico ad aver fatto un diretto riferimento alla necessità di sviluppare "un'adeguata capacità di bilancio dell'Unione fondata su specifiche risorse proprie", è stato il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano nel suo discorso tenuto al Parlamento europeo nel febbraio del 2014²⁵⁸. Tra gli altri attori istituzionali l'attenzione si è maggiormente focalizzata sulle questioni ritenute prioritarie per l'Italia nella definizione del nuovo Qfp, a partire dalle strategie per l'occupazione e la ricerca. Le numerose dichiarazioni rilasciate in merito al bilancio dell'Ue vanno perciò considerate in tale ottica. A titolo di esempio, nel marzo 2013 l'allora presidente del Consiglio Mario Monti aveva definito l'accordo raggiunto dal Consiglio sul bilancio Ue 2014-2020 come vantaggioso per l'Italia perché il paese, nonostante i tagli, avrebbe avuto a disposizione più fondi per favorire competitività, innovazione, crescita ed occupazione²⁵⁹. Simili le posizioni espresse nel novembre 2013 dall'ex presidente del Consiglio Enrico Letta e dall'allora viceministro degli Esteri Marta Dassù, che hanno valutato positivamente le misure per l'occupazione giovanile predisposte dal programma *Youth Guarantee*²⁶⁰ previsto dal Qfp 2014-2020²⁶¹. Tuttavia, sebbene nel dibattito domestico si sia registrata una sostanziale unanimità di consensi contro la riduzione del bilancio comunitario, sono risultati di fatto assenti riferimenti alla proposta fatta propria dal Pe di rafforzarlo tramite l'aumento delle risorse proprie.

²⁵⁷ Dave Keating, "Monti chosen to head EU revenue panel", in *European Voice*, 30 gennaio 2014, <http://www.europeanvoice.com/article/2014/january/monti-chosen-to-head-eu-revenue-panel/79509.aspx>.

²⁵⁸ Presidenza della Repubblica, *Discorso del Presidente Napolitano al Parlamento europeo*, Strasburgo, 4 febbraio 2014, <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2820>.

²⁵⁹ Monti: "Accordo bilancio UE soddisfacente per l'Italia". Il saldo migliora a -3.8 miliardi", in *Il Sole 24 Ore*, 8 febbraio 2013, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-02-08/monti-accordo-bilancio-soddisfacente-171253.shtml>; Ansa, "Via libera definitivo dal Consiglio al bilancio Ue 2014-2020 dopo quello dell'Europarlamento", 3 Dicembre 2013, <http://www.lagazzettadeglientilocali.it/pf/articolo/24381>.

²⁶⁰ Lo *Youth Guarantee*, parte della *Youth Employment Initiative*, è un piano previsto dal quadro finanziario pluriennale europeo che intende garantire ai giovani - sotto i 25 anni e residenti nell'Ue - offerte di lavoro, una formazione continua, un apprendistato e/o un tirocinio entro quattro mesi dal momento in cui restino disoccupati o abbandonino gli studi. Il piano è stato approvato dal Consiglio il 28 febbraio 2013. Vedi European Parliament, *Employment MEPs urge ministers to back youth guarantee schemes*, 18 December 2012, <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20121214IPR04664>; "Youth Guarantee: la nuova garanzia per l'occupazione giovanile. Spunti di riflessione", in *Innovatori PA*, 11 giugno 2013, <http://www.innovatoripa.it/node/3835>.

²⁶¹ "Letta ai giovani: 'Lotteremo insieme'. Sull'Iva: nessun aumento delle tasse", in *Avvenire*, 27 giugno 2013, <http://www.avvenire.it/Economia/Pagine/letta-vertice-ue.aspx>; Confesercenti, *Ue: accordo bilancio 2014, impegni per 142,6 miliardi di euro*, 12 novembre 2013, <http://www.confesercenti.it/blog/ue-accordo-bilancio-2014>.

Anche nel dibattito politico la questione sembra non aver suscitato particolare interesse. Nei lavori della Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera il tema è stato affrontato specificatamente nel luglio del 2011, con un intervento del deputato Renato Cambursano (Idv). Questi, oltre a presentare lo stato dell'arte citando le possibili fonti di reperimento delle risorse proprie avanzate dalla Commissione (tassa sulle transazioni finanziarie e Iva europea), ha ritenuto "importante sottolineare il consenso della Commissione europea alla proposta del Parlamento europeo, sostenuto in più occasioni dalla Camera, di istituire una conferenza Interparlamentare con i parlamenti nazionali per discutere di questi argomenti"²⁶². Al di là di questi brevi accenni durante i lavori parlamentari solo l'on. Sandro Gozi (Pd) ha sostenuto l'introduzione di nuove risorse proprie per l'Ue in più di un'occasione²⁶³. Tuttavia, ad esclusione dei sopracitati interventi, anche tra i soggetti politici le lunghe negoziazioni sulle singole voci di spesa del Qfp (iniziate nel 2011 e concluse solo nel 2013) sembrano aver monopolizzato l'interesse in merito ai temi di bilancio. Numerosi infatti i parlamentari dei principali partiti italiani che, in più di un'occasione, hanno dichiarato il proprio sostegno al rafforzamento del bilancio europeo, sottolineandone l'importanza per la competitività, la crescita economica e la lotta alla disoccupazione²⁶⁴. Neppure la nomina dell'ex presidente del Consiglio e già commissario europeo Mario Monti alla guida del gruppo di lavoro che si occuperà di rivedere l'assetto delle risorse proprie dell'Ue sembra aver destato qualche interesse, ad eccezione dei giornali che hanno riportato la semplice notizia e di alcune timide critiche provenienti dall'area

²⁶² Camera, Seduta n. 507 del 26 luglio 2011, <http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0507>. Nell'ambito della cooperazione interparlamentare, nel 2011 e nel 2012, il Parlamento europeo, la Commissione e la Presidenza di turno, hanno organizzato due conferenze di alto livello sul Quadro finanziario pluriennale e le risorse proprie, cfr. http://www.senato.it/leg16/3434?contenuto=1830&voce_sommario=65.

²⁶³ Camera - Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell'Unione europea, Seduta del 9 dicembre 2010, <http://leg16.camera.it/824?tipo=I&anno=2010&mese=12&giorno=09&view=&commissione=0514>; Camera - Commissione Politiche dell'Unione europea, Seduta del 5 settembre 2011, <http://leg16.camera.it/824?tipo=I&anno=2011&mese=09&giorno=05&view=&commissione=14>.

²⁶⁴ Tra i tanti si segnalano: Anna Ascani (Pd), Maria Mosca (Pd), Roberto Speranza (Pd), Monica Gregori (Pd), Laura Castelli (M5s), Pierferdinando Casini (Udc) e Giovanni La Via (Pdl). Cfr. Camera: Mozione n. 1/00070, Seduta n. 37 del 5 giugno 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=209&stile=7; Risoluzione in Assemblea n. 6-00018, Seduta n. 40 del 25 giugno 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=3296&stile=7; Risoluzione in Assemblea n. 6-00022, Seduta n. 40 del 25 giugno 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=3303&stile=7; ODG in Assemblea su P.D.L. 9/01458/034, Seduta n. 67 del 7 agosto 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=5704; Risoluzione in Assemblea n. 6-00038, Seduta n. 102 del 22 ottobre 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=8367&stile=7. Vedi anche: Camera - Commissione Politiche dell'Unione europea, Interrogazione a risposta immediata in commissione n. 5-0150, Seduta n. 121 del 19 novembre 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=9976&stile=7; Interrogazione a risposta immediata in Commissione n. 5/01507, Seduta n. 121 del 20 novembre 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=9976&stile=7. Cfr. "La Via (Pdl): certo di approvazione bilancio settennale Ue", in *Il Velino*, 14 novembre 2013, <http://www.ilvelino.it/it/article/la-via-pdl-certo-di-approvazione-bilancio-settennale-ue/badca2da-f7fe-43c8-88e3-eb5af8f0943c>.

di centro-destra²⁶⁵. Monti invece si è dimostrato entusiasta del nuovo incarico, pur lasciando trapelare un'ironica nota di pessimismo verso quella che ha definito "una missione praticamente impossibile da risolvere"²⁶⁶.

Lo stato del dibattito nella società civile non si è infine discostato da quello riscontrato a livello istituzionale e politico. Rari i riferimenti al tema al di fuori delle associazioni e dei centri di studio specializzati in affari europei, come il Movimento federalista europeo o il Centro studi sul federalismo²⁶⁷. Unica iniziativa da segnalare l'appello sottoscritto nel 2012 da importanti intellettuali e politici (tra i quali Giuliano Amato, Romano Prodi, Emma Bonino, Barbara Spinelli, ecc.) a sostegno di una maggior integrazione federale, che contempli un bilancio europeo finanziato da risorse proprie come l'Iva europea, la *carbon tax* ed una tassa sulle transazioni finanziarie²⁶⁸. Anche in questo caso non vi è però alcun esplicito riferimento alla posizione del Pe. Tra gli altri soggetti della società civile, l'interesse per il Qfp si è focalizzato quasi esclusivamente sui programmi e le strategie per la crescita economica più che sulle modalità di finanziamento delle stesse. Il sostegno a tali programmi, in Italia, ha prevaricato qualsiasi barriera ideologica, trovando un vasto arco di consensi, dai movimenti della sinistra radicale extraparlamentare alle associazioni d'interesse degli industriali. Un chiaro segnale di come la crisi economica e le successive politiche di austerità abbiano avvicinato soggetti ideologicamente "distanti" verso posizioni accomunate dalle richieste di un maggior intervento economico europeo nella formulazione di una nuova strategia di sviluppo²⁶⁹.

Conclusioni

Nella ricerca di una maggior autonomia finanziaria rispetto ai meccanismi di bilancio comunitari, ancora fortemente dipendenti dai contributi nazionali,

²⁶⁵ "Ue: Monti insediato a capo gruppo proposte nuove entrate", in *Ansa*, 25 febbraio 2014, https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/economia/2014/02/25/Ue-Monti-insediato-capo-gruppo-proposte-nuove-entrate_10144186.html; Paolo Bracalini, "L'Ue vuole tassarci e chiama Monti", in *Il Giornale*, 22 dicembre 2013, <http://www.ilgiornale.it/news/interni/lue-vuole-tassarci-e-chiama-monti-977881.html>.

²⁶⁶ Giuseppe Latour, "Bilancio Ue: la sfida di Monti su Iva e Tobin tax", in *EurActiv*, 26 febbraio 2014, <http://www.euractiv.it/it/news/economia-finanza/8738>.

²⁶⁷ Movimento federalista europeo, *Campagna per la federazione europea*, http://www.wetheeuropeanpeople.eu/v3/?option=com_content&view=article&id=116&Itemid=104&lang=it; Alberto Majocchi, "Finanziare il bilancio dell'Ue con una sovrimposta sulle imposte nazionali di reddito", in *CSF Discussion Papers*, n. 1 (ottobre 2011), <http://www.csffederalismo.it/index.php/it/publicazioni/policy-paper/2305>; Alfonso Iozzo, "Per un piano europeo di sviluppo sostenibile", in *CSF Discussion Papers*, n. 2 (ottobre 2011), p. 4-6, <http://www.csffederalismo.it/index.php/it/publicazioni/policy-paper/2304>.

²⁶⁸ Giuliano Amato et al., "Il federalismo che può salvare l'Europa", in *La Repubblica*, 9 maggio 2012, http://www.repubblica.it/esteri/2012/05/09/news/appello_attali_e_altri_per_mercol_mattina-34735625.

²⁶⁹ Roberto Romano, "Il governo manca all'Unione europea", in *Rifondazione Comunista*, 18 dicembre 2013, <http://www2.rifondazione.it/primapagina/?p=9733>; "Crisi: Confindustria, bilancio Ue 2014-2020 verso sviluppo", in *Italia Oggi*, 14 novembre 2013, http://www.italiaoggi.it/news/dettaglio_news.asp?id=201211141734111254.

il Parlamento europeo ha dato il proprio parere favorevole ad una risoluzione non vincolante a sostegno di un rafforzamento delle risorse proprie dell'Ue. Una tema che in Italia non ha generato alcun dibattito degno di questo nome, registrando solamente un esiguo numero di dichiarazioni, tutte a favore di un generale accrescimento delle risorse proprie. Interventi che sono giunti a citare l'attività del Pe in rarissime occasioni. Il dibattito pubblico italiano sul bilancio dell'Unione è apparso quindi fortemente circoscritto alla definizione delle voci di spesa e dei programmi europei tesi al rilancio della crescita economica, senza addentrarsi direttamente nell'individuazione di fonti di finanziamento alternative per il Qfp (sebbene le proposte per l'introduzione degli eurobond e di una tassa sulle transazioni finanziarie abbiano ricevuto un vasto consenso domestico). Una situazione in parte dovuta alle priorità dettate dai problemi economici che affliggono l'Italia, il cui esame ha alimentato la difesa degli interessi nazionali riducendo al contempo il livello di approfondimento sulle questioni affrontate a Bruxelles e Strasburgo.

14. Zona di libero scambio con gli Stati Uniti

Dossier: L'Ue dovrebbe creare una zona di libero scambio con gli Usa?²⁷⁰

Il dibattito europeo

Il dibattito europeo sulla necessità di creare un mercato unico con gli Stati Uniti tramite un accordo di libero scambio (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Ttip) è iniziato nel 2013, quando l'*High Level Working Group* su lavoro e crescita composto da rappresentanti di Ue e Stati Uniti ha identificato alcune misure necessarie per potenziare il mercato dell'area atlantica²⁷¹. Secondo i dati presentanti dalla Commissione la rimozione delle barriere doganali promossa dal Ttip comporterebbe una crescita dell'economia comunitaria pari a 120 miliardi di euro l'anno²⁷². Inoltre, come sostenuto dal presidente del Parlamento europeo Martin Schulz, l'accordo non condurrebbe ad una maggiore *deregulation* economica, ma al contrario, contribuirebbe a proteggere il modello sociale europeo, a svilupparne l'economia e ad aumentare i posti di lavoro²⁷³. Per queste ragioni nel maggio 2013 il Parlamento europeo ha sostenuto a larga maggioranza l'inizio dei negoziati con

²⁷⁰ VoteWatch Europe, *EU trade and investment agreement negotiations with the US*, <http://www.votewatch.eu/en/eu-trade-and-investment-agreement-negotiations-with-the-us-motion-for-resolution-vote-resolution-as-.html>.

²⁷¹ European Commission, *Final Report of High Level Working Group on Jobs and Growth*, 11 February 2011, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/cooperating-governments/usa/jobs-growth/index_en.htm; Commissione europea, *EU Chief Negotiator says EU-US trade deal not about deregulation, as third round of talks end in Washington*, 20 December 2013, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1007>.

²⁷² European Commission, *In focus: Transatlantic Trade and Investment Partnership*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip>.

²⁷³ Martin Schulz, "Transatlantic trade deal would be 'welcome boost' to EU economy", in *The Parliament*, 9 September 2013, <https://www.theparliamentmagazine.eu/node/568>.

gli Stati Uniti. Solo i gruppi della sinistra radicale, Gue/Ngl e i Verdi/Ale, si sono dichiarati contrari. Alcuni deputati, come Andrea Cozzolino, Silvia Costa (S&D) ed altri, hanno tuttavia sostenuto l'esclusione dai negoziati dei prodotti e servizi audiovisivi, in particolare quelli forniti online, con l'obiettivo di scongiurare ripercussioni negative per l'industria europea ed una colonizzazione culturale dell'Europa da parte degli Stati Uniti, più competitivi in questo settore²⁷⁴. Per di più tutte le mozioni presentate dagli europarlamentari relative alla necessità che l'Ue mantenga le proprie regole in materia di organismi geneticamente modificati (Ogm), standard ambientali e norme sul lavoro, sono state respinte in sede di votazione²⁷⁵. Nel giugno 2013 la Commissione, su autorizzazione del Consiglio, ha infine dato l'avvio ai negoziati con la controparte atlantica²⁷⁶.

Il dibattito nazionale

In Italia sia il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano che l'allora presidente del Consiglio Mario Monti²⁷⁷ si sono dimostrati favorevoli al Ttip. Secondo Napolitano, l'accordo porterebbe ad entrambe le sponde atlantiche "un'ondata di nuovo sviluppo, avanzamento tecnologico e maggior giustizia sociale"²⁷⁸. Per l'ex presidente del Consiglio Enrico Letta è necessario firmare l'accordo entro la fine del 2014, durante la presidenza italiana dell'Unione europea, non solo perché il Ttip gioverà alle piccole e medie imprese nazionali ma anche perché sarà uno stimolo importante per l'economia europea²⁷⁹. Una posizione condivisa anche dall'Istituto per il commercio estero, dichiaratosi pronto a sfruttare le opportunità economiche offerte dall'entrata in vigore del Ttip²⁸⁰.

²⁷⁴ Parlamento europeo, *Proposta di risoluzione ... sui negoziati dell'UE con gli Stati Uniti d'America in materia di scambi commerciali e investimenti* (B7-0195/2013), 15 maggio 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2013-0195&language=IT>; Parlamento europeo, *Negoziati relativi all'accordo UE-USA su commercio e investimenti (discussione)*, 22 maggio 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20130522&secondRef=ITEM-017&language=IT>.

²⁷⁵ Idem.

²⁷⁶ European Commission, *In focus: Transatlantic Trade and Investment Partnership*, cit.

²⁷⁷ Alberto D'Argenio, "Area di libero scambio tra Ue e Usa", in *La Repubblica*, 23 gennaio 2012, <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/01/23/area-di-libero-scambio-tra-ue-usa.html>; "Monti-Bersani, nuovo scontro su Vendola Con Berlusconi rischio incendio finanziario", in *Repubblica.it*, 13 febbraio 2013, http://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni2013/2013/02/13/news/monti_nessuna_apertura_nei_confronti_di_vendola-52554046.

²⁷⁸ US Dept. of State, "Obama, Napolitano Discuss Proposed U.S.-EU Trade Deal", in *IIP Digital*, February 2013, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/inbrief/2013/02/20130215142666.html>.

²⁷⁹ Camera, Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri sulla situazione politica generale, Seduta n. 136 dell'11 dicembre 2013, <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0136>; Nicola Barone, "Letta a Washington da Obama: in agenda lavoro e crescita", in *Il Sole 24 Ore*, 16 ottobre 2013, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-10-16/letta-vola-obama-agenda-lavoro-e-crescita-134054.shtml>.

²⁸⁰ Chiara Beghelli, "La proposta dell'Ice: 'Un export manager in ogni Pmi della moda'", in *Il Sole 24 Ore*, 26 settembre 2013, <http://www.moda24.ilsole24ore.com/art/industria-finanza/2013-09-26/export-manager-ogni-moda-092242.php>.

Il dibattito del Parlamento europeo sulla zona di libero scambio con gli Usa non sembra aver particolarmente influenzato le discussioni al Senato e alla Camera²⁸¹. Solamente il sen. Luis Alberto Orellana (M5s) ha ricordato durante un dibattito che nel maggio 2013 il Parlamento europeo aveva adottato una risoluzione in cui esprimeva la propria intenzione di seguire da vicino il processo negoziale e contribuire alla sua buona riuscita. Altri invertenti sul Ttip, come ad esempio quello dell'on. Filippo Gallinella (M5s) a cui è seguita la risposta del sottosegretario di Stato per lo Sviluppo economico Claudio De Vincenti, non riportano alcun riferimento alle questioni sollevate dal Pe, pur affrontando il tema dell'accordo in maniera approfondita²⁸². Favorevoli al negoziato si sono anche rivelati la maggior parte dei gruppi politici italiani, quali il Partito democratico²⁸³, il Popolo della libertà²⁸⁴ e l'Unione di Centro²⁸⁵. Nessuno di questi ha tuttavia fatto riferimento alle decisioni prese dal Parlamento europeo nell'illustrare la propria posizione. Contrari si sono dichiarati gli esponenti della sinistra radicale, come Paolo Ferrero, segretario nazionale di Rifondazione comunista, Sinistra in Rete e Sbilanciamoci. Questi gruppi hanno sostenuto che il Ttip, oltre a comportare una maggiore *deregulation* economica ed un capitalismo più selvaggio, comprometterebbe la difesa dell'ambiente, dell'agricoltura e dei consumatori²⁸⁶.

A livello di dibattito pubblico Confindustria è apparsa sostanzialmente favorevole all'accordo di libero scambio, dichiarando che l'adozione di regole comuni permetterà all'Italia di superare molti limiti e restrizioni all'accesso dei mercati²⁸⁷.

²⁸¹ Senato, Interrogazione a risposta scritta n. 4-01186, Seduta n. 140 del 25 novembre 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=10399&stile=7; Camera, Interpellanza n. 2-00205, Seduta n. 125 del 26 novembre 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=6529&stile=7; Camera, Interrogazione a risposta scritta n. 4-03033, Seduta n. 142 del 20 dicembre 2013, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=11743&stile=7.

²⁸² Per il sottosegretario di Stato per lo Sviluppo economico Claudio De Vincenti, l'Italia sarebbe il paese, tra quelli europei, a trarre maggior beneficio dal buon esito delle negoziazioni. La riuscita del Ttip gioverebbe in particolar modo ai settori dell'industria meccanica, della moda, dell'agroalimentare e delle bevande, con un aumento del Pil di 5,6 miliardi di euro in tre anni e al netto dell'inflazione, e la creazione di circa 30 mila nuovi posti di lavoro. Vedi Camera, Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni: Interpellanza n. 2-00205, Seduta n. 125 del 26 novembre 2013, <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0125>.

²⁸³ Marta Dassù, "Usa-Europa nuovo patto atlantico", in *La Stampa*, 5 febbraio 2013, <http://www.partitodemocratico.it/doc/250035>.

²⁸⁴ "UE, Bergamini (PdL) Bene negoziati per accordo libero scambio USA", in *AgenParl*, 18 giugno 2013, <https://www.agenparl.it/articoli/news/esteri/20130618>.

²⁸⁵ Agi, "Ue-Usa: Casini, incomprensioni non blocchiano accordi commerce", 5 luglio 2013, <http://www.udc-italia.it/News/SchedaReader.aspx?TypeId=3&ID=105551>.

²⁸⁶ Paolo Ferrero, "La grande truffa della Nato economica, il Ttip (I)", in *Blog di Paolo Ferrero*, 19 luglio 2013, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/07/19/grande-truffa-della-nato-economica-ttip/660768>; "Il 'Nuovo Arditto Accordo Transatlantico'", in *SinistraiRete*, 11 ottobre 2013, <http://www.sinistraiRete.info/europa/3098>; Monica Di Sisto, "Le liberalizzazioni Usa-Ue perdono il volo", in *Sbilanciamoci.it*, 8 ottobre 2013, <http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/Le-liberalizzazioni-Usa-Ue-perdono-il-volo-20388>; Euromemo Group, "Fuori dalla recessione, dentro la disoccupazione", in *il manifesto*, 20 dicembre 2013, <http://ilmanifesto.it/fuori-dalla-recessione-dentro-la-disoccupazione>.

²⁸⁷ Confindustria, *Accordo di Libero Scambio Ue-Usa 'Transatlantic Trade and Investment*

Per Giuliano Amato si tratterebbe di un'"occasione storica" per contrastare il protezionismo economico, dando vita ad un "tandem essenziale nel mondo globalizzato" che non potrà che rafforzare il ruolo ed il peso sia politico che economico dell'Ue²⁸⁸. Il mondo del cinema e dell'audiovisivo, rappresentato da associazioni, sindacati, imprese, registi ed attori, si è infine dimostrato a favore della decisione del Parlamento europeo sull'esclusione di cultura e audiovisivo dai trattati commerciali tra Unione europea e Stati Uniti²⁸⁹.

Conclusioni

La necessità di rilanciare l'economia europea e far fronte agli alti tassi di disoccupazione ha spinto il Parlamento europeo ad approvare nel maggio 2013 l'inizio dei negoziati sull'accordo di libero scambio con gli Stati Uniti. Infatti, secondo la posizione adottata dal Pe, un mercato atlantico maggiormente integrato non comporterebbe una maggiore *deregulation* economica con effetti negativi sul sistema economico e sociale europeo ma, al contrario, contribuirebbe a rafforzare il mercato unico dando maggior spazio di investimento alle imprese operanti negli stati membri. La conclusione del Ttip produrrebbe in aggiunta una serie di externalità positive, in termini di lavoro, ripresa economica ed innovazione, di cui beneficerebbe tutta l'Unione europea (e l'Italia in particolare). Basandosi su questi presupposti il governo italiano ha appoggiato l'inizio dei negoziati. A livello parlamentare, nella prima metà del 2013, ad esclusione delle sole perplessità manifestate dal Movimento 5 stelle, la maggior parte dei partiti italiani ha sostenuto con fervore i negoziati. Tuttavia, sebbene l'accordo abbia suscitato molto interesse, il dibattito istituzionale e parlamentare è apparso essere stato poco influenzato da quello del Parlamento europeo. Gli stessi partiti e movimenti della sinistra radicale, idealmente vicini alle istanze del Pe nei riguardi delle norme in materia di ambiente, lavoro ed Ogm, non sembrano farvi riferimento.

Partnership – TTIP: Analisi e osservazioni, maggio 2013, [http://www.confindustria.it/Conf2004/DbDoc2004.nsf/0/a043dac8f3a5d33dc1257b7a002ee188/\\$FILE/doc_FTA_US_DEF_mag2013.pdf](http://www.confindustria.it/Conf2004/DbDoc2004.nsf/0/a043dac8f3a5d33dc1257b7a002ee188/$FILE/doc_FTA_US_DEF_mag2013.pdf).

²⁸⁸ Giuliano Amato, "Europa e Usa insieme nel mondo globalizzato", in *Il Sole 24 Ore*, 23 giugno 2013, <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2013-06-23/europa-insieme-mondo-globalizzato-144732.shtml>.

²⁸⁹ Associazione nazionale industrie cinematografiche audiovisive e multimediali (Anica), *Il mondo del cinema e dell'audiovisivo scrive una lettera al Presidente del Consiglio Enrico Letta*, <http://www.anica.it/online/index.php/news/25-news-anica/513>.

15. Spazio Schengen

Dossier: L'Ue dovrebbe permettere la reintroduzione temporanea dei controlli tra le frontiere interne?²⁹⁰

Il dibattito europeo

Nel giugno del 2013 il Parlamento europeo ha espresso la propria posizione in merito alla proposta di regolamento finalizzata ad introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne dell'Unione²⁹¹. La Commissione ha formulato tale proposta a seguito dell'uso improprio fatto da alcuni Sm delle deroghe previste dall'*acquis* di Schengen, e della loro intenzione di reintrodurre controlli temporanei alle frontiere²⁹².

Il testo votato dal Pe è il risultato delle negoziazioni condotte insieme al Consiglio e alla Commissione, con il duplice obiettivo di tutelare sia il diritto dei cittadini europei alla libera circolazione sia la corretta applicazione delle norme che regolano lo spazio Schengen.

La risoluzione del Pe, approvata con 506 voti, ammette il ripristino di controlli temporanei in circostanze esclusivamente eccezionali, quali carenze gravi e persistenti nel controllo delle frontiere esterne o la presenza di minacce concrete per le frontiere interne²⁹³. Condizioni che saranno valutate dalle istituzioni europee (*in primis* la Commissione e l'Agenzia Frontex²⁹⁴), a cui è anche riservato il compito di controllare e coordinare l'applicazione di tali deroghe. Si tratta di un sostanziale compromesso che non ha dissolto i timori di alcuni gruppi politici, da Gue/Ngl, contrario alle possibili restrizioni per la libera circolazione dei cittadini, al gruppo Efd, desideroso - all'opposto - di offrire maggior spazio d'azione ai controlli nazionali dei flussi migratori interni.

²⁹⁰ VoteWatch Europe, *Temporary reintroduction of border control at internal borders*, <http://www.votewatch.eu/en/temporary-reintroduction-of-border-control-at-internal-borders-draft-legislative-resolution-vote-leg.html>.

²⁹¹ Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali* (P7-TA-2013-0259), 12 giugno 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0259&language=IT>.

²⁹² Tra questi ricordiamo la Danimarca e la Francia. Cfr. "Danimarca sospende trattato di Schengen", in *Corriere della Sera*, 12 maggio 2011, http://www.corriere.it/esteri/11_maggio_11/danimarca-sospende-schengen_b2706030-7bda-11e0-9798-7300882160ff.shtml; "Immigrati, la stretta della Francia. 'Ecco come bloccare i tunisini'", in *La Repubblica*, 7 aprile 2011, http://www.repubblica.it/esteri/2011/04/07/news/circolare_francia-14606620.

²⁹³ Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento ...*, par. 8.

²⁹⁴ Frontex è un'agenzia dell'Unione europea creata al fine di promuovere, coordinare e sviluppare una maggior integrazione tra gli Sm nella gestione delle frontiere europee, salvaguardando i diritti previsti dalla Carta europea dei diritti fondamentali. Per maggiori informazioni: <http://frontex.europa.eu>.

Nell'ottobre del 2013 il testo adottato dal Parlamento è stato approvato a sua volta dal Consiglio entrando così in vigore.

Il dibattito nazionale

Negli ultimi anni, a causa dei forti flussi migratori provenienti dall'Africa, i temi riguardanti il controllo delle frontiere e più in generale la *governance* di Schengen, hanno ampiamente interessato il dibattito pubblico italiano. In particolare, nella primavera del 2011, le tensioni diplomatiche sorte tra Francia e Italia a seguito del respingimento al confine francese di numerosi immigrati nordafricani provenienti dall'Italia hanno posto l'attenzione sull'applicazione delle norme relative ai controlli delle frontiere interne²⁹⁵. In Italia i respingimenti francesi hanno sollecitato l'intervento di importanti esponenti istituzionali, uniti nel sottolineare la necessità di una maggiore comunitarizzazione delle politiche europee nel campo dell'immigrazione, oltre ad un'ampia riforma che chiarisse le regole concernenti la libera circolazione delle persone all'interno dell'area Schengen²⁹⁶. Tali eventi hanno condotto, nel maggio dello stesso anno, l'allora presidente francese Nicolas Sarkozy ed l'allora presidente del Consiglio italiano Silvio Berlusconi ad adottare una dichiarazione comune rivolta ai presidenti della Commissione e del Consiglio europeo, contenente una lista di proposte volte a riformare la normativa Schengen. Tra queste spiccava l'idea francese di reintrodurre temporaneamente i controlli alle frontiere interne in caso di difficoltà eccezionali nella gestione delle frontiere esterne comuni²⁹⁷. L'iniziativa franco-italiana ha immediatamente suscitato le critiche di alcuni partiti che si trovavano all'opposizione, tra i quali il Partito democratico, preoccupato dalle proposte in materia di immigrazione e controlli indirizzate a Bruxelles dal governo²⁹⁸.

Nei mesi successivi del 2011 la proposta della Commissione concernente la modifica del regolamento relativo al ripristino temporaneo dei controlli di frontiera ha introdotto, tra i criteri a giustificazione di tale eventualità, l'accertata presenza di gravi carenze nello svolgimento dei controlli alle frontiere esterne da parte di uno

²⁹⁵ "Immigrati, il sindaco di Ventimiglia: 'La Francia li respinge, qui è emergenza'", in *Corriere della Sera*, 29 marzo 2011, http://www.corriere.it/cronache/11_marzo_29/immigrati-emergenza-ventimiglia_1542c4ea-5a0d-11e0-b755-6c1c80e280c5.shtml.

²⁹⁶ Tra gli attori istituzionali si segnalano il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, il presidente della Camera Gianfranco Fini, ed il ministro dell'Interno Roberto Maroni. Cfr. "Italia-Francia, 'Sì a Schengen, ma con le regole'. Napolitano: 'Ue più coesa'. Lo stop di Berlino", in *La Repubblica*, 8 aprile 2011, http://www.repubblica.it/politica/2011/04/08/news/maroni_gueant-14661062; "Maroni: 'Ue, principi ma poca solidarietà'. Napolitano: 'Chiarimento su Schengen'", in *La Repubblica*, 9 aprile 2011, http://www.repubblica.it/politica/2011/04/09/news/maroni_ue_solidariet-14708916; "Berlusconi 'Ora tutto è a posto ma su Schengen l'accordo va trovato'", in *La Repubblica*, 9 aprile 2011, http://www.repubblica.it/politica/2011/04/09/news/immigrati_berlusconi_ammette_su_schenghen_l_accordo_va_trovato-14728442.

²⁹⁷ Marco Gestri, "Braccio di ferro sull'immigrazione", in *AffarInternazionali*, 19 maggio 2011, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1759>.

²⁹⁸ Stefano Montefiori, "Italia e Francia all'Ue: cambiare Schengen", in *Corriere della Sera*, 27 aprile 2011, p. 9.

stato membro. Le modifiche del regolamento hanno però contemporaneamente rafforzato il ruolo della Commissione nel controllo delle deroghe previste, rendendo quindi più complessa per uno Sm la reintroduzione unilaterale dei controlli alle proprie frontiere interne²⁹⁹. Questa soluzione ha riscontrato - per certi aspetti paradossalmente - il favore della quasi totalità dei partiti italiani³⁰⁰. Un consenso confermato nei dibattiti parlamentari durante i quali, pur considerando il parere negativo di alcune assemblee parlamentari straniere in merito alla proposta della Commissione³⁰¹, nessun esponente del governo e di partiti della maggioranza o dell'opposizione, ha espresso la propria sostanziale contrarietà alle modifiche prospettate³⁰². Avanzando esclusivamente perplessità circa i limiti temporali riguardanti la reintroduzione autonoma dei controlli interni in casi di emergenza, e la generica definizione delle fattispecie atte a legittimare il ripristino dei controlli, i lavori delle Commissioni di Camera e Senato hanno confermato il loro appoggio ad una "più spinta comunitarizzazione della materia"³⁰³. Le Commissioni hanno peraltro auspicato l'introduzione a *latere* di un obbligo esplicito di solidarietà comune tra gli Sm nella redistribuzione del numero di immigrati e nel controllo delle frontiere esterne, oltre ad un adeguato controllo democratico in materia di diritti fondamentali dei cittadini³⁰⁴. Nel corso del 2012 e del 2013 il dibattito politico italiano, dentro e fuori le aule parlamentari, sembra non essersi più interessato al tema, limitandosi a generici rimandi al "processo di aggiornamento di Schengen"³⁰⁵. Ciò che ha invece accomunato i lavori di entrambe le legislature è

²⁹⁹ Controlli già previsti dal precedente regolamento (in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro) ma sottoposti ad un semplice parere, non vincolante, della Commissione: artt. 23-31 del *Regolamento (CE) n. 562/2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)*, 15 marzo 2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/NOT/?uri=celex:32006r0562>.

³⁰⁰ Negli ultimi anni la Lega Nord e alcuni movimenti extraparlamentari di destra hanno ripetutamente chiesto una sospensione e la radicale riforma del sistema Schengen: "Calderoli: Sospendere Schengen per fermare i clandestini", in *Panorama*, 29 aprile 2008, <http://italia.panorama.it/Calderoli-Sospendere-Schengen-per-fermare-i-clandestini>; "Schengen, la Lega: 'No a Romania e Bulgaria'", in *Lettera 43*, 13 ottobre 2011, <http://www.lettera43.it/politica/28488/schengen-la-lega-no-a-romania-e-bulgaria.htm>; Elvio Pasca, "Casapound alle elezioni. 'Stop all'immigrazione'", in *Stranieri in Italia*, 11 gennaio 2013, http://www.stranieriinitalia.it/attualita-casapound_alle_elezioni._stop_all_immigrazione_16451.html; Mara Bizzotto, "Schengen, una riforma che non cambia un bel niente", 12 giugno 2013, <http://www.marabizzotto.it/it/stampa/comunicati/schengen-una-riforma-che-non-cambia-un-bel-niente.html>.

³⁰¹ Come avvenuto in Francia, Paesi Bassi e Portogallo, le cui assemblee parlamentari hanno sollevato dubbi sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà. Cfr. Senato - Commissione Affari esteri, Seduta n. 154 dell'11 ottobre 2011, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/276160.pdf>; Camera - Commissione Affari costituzionali, Seduta del 6 dicembre 2011, <http://leg16.camera.it/824?tipo=I&anno=2011&mese=12&giorno=06&view=&commissione=01>.

³⁰² *Ibidem*; Camera - Commissione Affari Costituzionali, Seduta del 13 dicembre 2011, <http://leg16.camera.it/824?tipo=I&anno=2011&mese=12&giorno=13&view=&commissione=01>; Camera - Commissione Politiche dell'Unione europea, Seduta del 21 dicembre 2011, <http://leg16.camera.it/824?tipo=I&anno=2011&mese=12&giorno=21&view=&commissione=14>.

³⁰³ Senato - Commissione Affari esteri, Seduta n. 154 dell'11 ottobre 2011, cit.

³⁰⁴ Camera - Commissione Politiche dell'Unione europea, Seduta del 21 dicembre 2011, p. 107, cit.

³⁰⁵ Camera - Commissione Affari esteri, Seduta del 16 luglio 2013, p. 104, <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=I&anno=2013&mese=07&giorno=16&view=&commissione=03>; Camera - Commissione

stata la totale assenza di riferimenti alle proposte avanzate dal Parlamento europeo. Le posizioni e la successiva risoluzione licenziata dal Pe non sono apparsi in alcun modo rilevanti nel dibattito sviluppatosi in Italia, nonostante le modifiche proposte dal Parlamento europeo fossero in linea con quelle richieste in precedenza dal Parlamento italiano³⁰⁶.

A livello di società civile non è stato possibile osservare la nascita di un vero e proprio dibattito sulla questione, ad eccezione delle isolate critiche generate dalle proposte franco-italiane dell'aprile 2011³⁰⁷. La copertura informativa offerta dai media italiani ha seguito in prevalenza gli eventi iniziali, senza addentrarsi troppo nelle negoziazioni europee che hanno portato al voto del Pe³⁰⁸. Voto che è stato comunque ripreso da un buon numero di testate ed agenzie³⁰⁹.

Il tema dell'immigrazione ha avuto modo di ripresentarsi con forza a diversi mesi di distanza, nell'ottobre 2013, in seguito alla morte di decine di migranti africani nella acque vicine alle coste di Lampedusa³¹⁰. Anche in questo caso, pur trattandosi nello specifico di un evento riconducibile al controllo delle frontiere esterne, nell'acceso dibattito pubblico italiano alcune voci hanno ribadito la necessità di un rafforzamento delle politiche comunitarie sull'immigrazione³¹¹.

Affari costituzionali, Seduta del 30 luglio 2013, p. 14, <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=I&anno=2013& mese=07&giorno=30&view=&commissione=01>.

³⁰⁶ Si veda l'aumento - da cinque a dieci - dei giorni previsti per la reintroduzione dei controlli di frontiera a seguito di un pericolo che richiede un'azione immediata, oppure l'invito rivolto alla Commissione a presentare delle linee guida per assicurare una coerente applicazione dell'acquis di Schengen.

³⁰⁷ Si veda ad esempio: Iside Gjergji, "La misera fine del Trattato di Schengen", in *Blog di Iside Gjergji*, 8 giugno 2012, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/06/08/la-misera-fine-del-trattato-di-schengen/257165>.

³⁰⁸ Con pochissime eccezioni: Marco Zatterin, "La sbornia di Schengen", in *Straneuropa*, 12 marzo 2012, <http://www.lastampa.it/2012/03/12/blogs/straneuropa/la-sbornia-di-schengen-1vKTSG8NtYswHibQXAofJI/pagina.html>; Giovanni del Re, "Immigrati, la riforma Schengen sparisce dall'agenda", in *Linkiesta*, 8 giugno 2011, <http://www.linkiesta.it/node/126224>.

³⁰⁹ "Schengen: accordo su riforma, controlli Ue su chiusura confini", in *AnsaMed*, 30 maggio 2013, https://www.ansa.it/ansamed/it/notizie/stati/europa/2013/05/30/Schengen-accordo-riforma-controlli-Ue-chiusura-confini_8790331.html; "Ue, sbloccata riforma Schengen", in *TGCom24*, 30 maggio 2013, <http://www.tgcom24.mediaset.it/mondo/articoli/1097545/ue-sbloccata-riforma-di-schengen.shtml>; Asca, "Schengen: ripristino controlli frontiere, il nuovo sistema Ue", 12 giugno 2013, [http://www.asca.it/news-Schengen__ripristino_controlli_frontiere__il_nuovo_sistema_Ue_\(SCHEDA\)-1287043.html](http://www.asca.it/news-Schengen__ripristino_controlli_frontiere__il_nuovo_sistema_Ue_(SCHEDA)-1287043.html); "Riforma di Schengen. Controlli alle frontiere come 'ultima risorsa'", in *Stranieri in Italia*, 13 giugno 2013, http://www.stranieriinitalia.it/attualita-riforma_di_schengen__controlli_alle_frontiere_solo_come_ultima_risorsa_17322.html.

³¹⁰ "Lampedusa, strage sul barcone dei migranti. A decine muoiono a bordo, altri annegano", in *Corriere della Sera*, 4 ottobre 2013, http://www.corriere.it/cronache/13_ottobre_03/lampedusa-naufraga-barcone-migranti-e0102320-2bf7-11e3-b674-51f6c64466.shtml.

³¹¹ "Lampedusa, Napolitano: 'Intervenga Ue'. Letta 'Tragedia immane'", in *Tiscali*, 3 ottobre 2013, <http://notizie.tiscali.it/articoli/politica/13/10/03/naufragio-lampedusa-reazioni-politiche-123.html>.

Conclusioni

Rispondendo alle intenzioni manifestate da alcuni stati membri di reintrodurre temporaneamente i controlli alle frontiere interne, nel 2011 la Commissione ha formulato una proposta legislativa finalizzata a regolamentare tale possibilità, ammettendola in circostanze esclusivamente eccezionali e condizionata alla valutazione delle istituzioni europee. Una proposta che - ad esclusione dei gruppi più radicali, sia a destra che a sinistra - ha ricevuto l'approvazione del Parlamento europeo nel giugno del 2013.

Dopo un'iniziale vivacità sulla scia dei respingimenti francesi dell'aprile 2011, il dibattito italiano sul ripristino temporaneo dei controlli tra le frontiere interne dell'area Schengen si è col tempo affievolito, rimanendo circoscritto ai lavori delle commissioni parlamentari. Il ruolo svolto dal Parlamento europeo nel processo di modifica dei regolamenti in questione non sembra esser stato influente nel contesto italiano. Le istanze fatte proprie dal Pe, pur simili a quelle avanzate dal Parlamento nazionale, non hanno di conseguenza destato notevole interesse politico ma soltanto giornalistico.

La proposta del governo italiano inizialmente favorevole ad una più ampia reintroduzione dei controlli temporanei alle frontiere interne, si è in seguito assestata sulle posizioni più europeiste sposate dal Parlamento. Il quale, tenendo in considerazione l'interesse nazionale volto ad evitare i respingimenti alle proprie frontiere interne, ha espresso un parere favorevole alla proposta della Commissione, sostenendo in aggiunta una maggior partecipazione e solidarietà all'interno dell'Ue sui temi dell'immigrazione.

Conclusioni

Quanto hanno influenzato il dibattito pubblico italiano le votazioni del Parlamento europeo affrontate? La risposta si presenta agevole: poco. Nei quindici casi presi in considerazione la posizione espressa dal Pe è stata ripresa a livello istituzionale, politico e pubblico, in meno della metà dei casi, senza però mai risultare protagonista all'interno del dibattito nazionale. A giustificare in parte tale disinteresse ha sicuramente contribuito la natura non vincolante della maggior parte delle votazioni. Di quindici, solo sette hanno riguardato procedure nella quali il ruolo del Pe risultava decisivo nell'approvazione o definizione di una decisione. Nei restanti casi si è trattato di consultazioni o semplici risoluzioni propositive, dall'indubbio valore politico ma comprensibilmente meno rilevanti. Le votazioni del Parlamento europeo sono state difatti citate solo se relative a procedure legislative ordinarie (v. i dossier sulla Politica agricola comune, le quote di emissioni di gas serra e la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne), procedure di consenso (v. i voti sull'Acta e l'approvazione del bilancio pluriennale) o consultazioni particolarmente sensibili nelle quali il Pe ha svolto un ruolo comunque di rilievo (come nel caso del Seae).

A livello istituzionale e politico l'attenzione mostrata per le posizioni di Strasburgo si è dimostrata più funzionale ad una difesa degli interessi nazionali, e non dovuta ad un genuino interessamento per gli orientamenti del Pe. Attitudine che sembra essere confermata, indirettamente, dal maggior approfondimento riscontrato a livello parlamentare per le proposte delle istituzioni considerate solitamente più coinvolte nei processi decisionali europei: la Commissione ed il Consiglio. In quest'ottica l'attenzione italiana rivolta agli eurobond, all'istituzione di una tassa sulle transazioni finanziarie, all'aumento del bilancio comunitario, alla definizione del bilancio della Politica agricola comune e alla creazione dell'Unione bancaria, suggerisce una duplice considerazione. Da un punto di vista tematico i principali dibattiti pubblici non potevano che risentire degli effetti generati dalla crisi economica, la quale ha orientato l'interesse delle istituzioni e della politica italiana sulle proposte europee finalizzate alla stabilità e alla crescita. Quanto alle posizioni emerse, è da evidenziare una diffusa convergenza tra quelle risultate come maggioritarie in Italia e quelle adottate dal Pe. Una sintonia che trova una spiegazione sia nel comune europeismo - che ha storicamente contraddistinto i principali partiti italiani, solitamente favorevoli ad un approfondimento dell'integrazione europea - sia nel perseguimento degli interessi nazionali, focalizzati, in tempo di crisi, al reperimento di risorse e garanzie economiche. Una vicinanza di cui gli attori nazionali intervenuti sulle questioni in esame sono però poco consapevoli, rivelando così una scarsa conoscenza dei dibattiti e delle proposte sviluppatesi a Strasburgo. A dispetto degli accresciuti poteri del Parlamento europeo, la sua attività non sembra quindi esser stata oggetto di una maggiore attenzione da parte della classe politica italiana, rivelatasi talvolta anche poco informata sui temi dibattuti a livello europeo. Una situazione che ha oltremodo riguardato l'eterogeneo mondo della società civile, il quale, *mutatis mutandis*, si è dimostrato solito fare riferimento ai lavori del Parlamento europeo nei soli casi in cui quest'ultimo svolgeva un ruolo vincolante. In Italia, insomma, non è ancora maturata la predisposizione a considerare il Parlamento europeo come un soggetto politico influente, se non laddove risulti pienamente partecipe al processo decisionale. Una carenza dovuta anche ai mezzi d'informazione nazionali - la cui attenzione verso i temi europei, non sempre attenta e scrupolosa, tende a privilegiare la voce di altre istituzioni rispetto a quella del Pe - nonché allo stesso Pe, non esente dai ben noti problemi di comunicazione che affliggono le istituzioni europee.

In riferimento alla crescente ondata di antieuropeismo che si è registrata negli ultimi mesi in Europa, l'analisi dei dibattiti sembra aver sfatato alcuni miti, riscontrando un inaspettato consenso tra i partiti italiani (compresi i più euroscettici, come la Lega Nord ed il Movimento 5 stelle), sui temi europei di maggior rilievo. Un dato che mette in risalto la semplice apparenza delle estremizzazioni utilizzate dalla propaganda politica, a cui è solito seguire, soprattutto in sede parlamentare, un atteggiamento più aperto e favorevole all'integrazione europea (come riscontrato nel caso del rafforzamento del mercato interno dei servizi o della creazione del Servizio europeo per l'azione esterna). A causa della sua naturale eterogeneità, l'analisi degli orientamenti mostrati dalla società civile nei confronti dell'Ue si rivela più complessa. In linea generale è possibile affermare che i vari soggetti

della società italiana sono ancora caratterizzati da una forte impronta europeista, grazie alla quale l'esistenza della stessa Unione e delle sue politiche non sembra essere messa seriamente in discussione. Nei cittadini italiani l'europeismo sembra però essere in parte scemato negli ultimi anni, a causa degli effetti della crisi economica e delle successive misure politiche orientate all'austerità, percepite come imposizioni dell'Unione europea prive di legittimazione democratica³¹². Una percezione più che mai reale, che andrebbe affrontata attraverso un maggior coinvolgimento dei parlamenti nazionali nella attività dell'Ue ed una più attiva collaborazione tra questi ed il Parlamento europeo. Disposizioni in parte previste dall'ultima riforma dei Trattati (Protocollo n. 1 Tue), ma che sembrano, per ora, non aver compiuto il salto dalla teoria alla pratica.

Aggiornato 4 aprile 2014

³¹² Cfr. CIRCaP/LAPS e IAI, *Gli italiani e la politica estera*, 17 dicembre 2013, <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=1034>.

Riferimenti

Siti istituzionali e database parlamentari e legislativi

Camera, <http://www.camera.it>
Camera - banca dati dibattiti, http://banchedati.camera.it/tiap_17/ctrStartPage.asp
Commissione europea, http://ec.europa.eu/index_it.htm
Consiglio dell'Unione europea, <http://www.consilium.europa.eu/homepage?lang=it>
EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm>
Parlamento europeo, <http://www.europarl.europa.eu/portal/it>
Senato, <http://www.senato.it>
Senato- banca dati, <http://www.senato.it/ric/generale/nuovaricerca.do?>

Stampa

Affari Italiani, <http://www.affaritaliani.it>
Agenzia parlamentare, <http://www.agenparl.it>
Ansa, <http://www.ansa.it>
Avvenire, <http://www.avvenire.it>
Corriere della Sera, <http://www.corriere.it>
EurActiv, <http://www.euractiv.it>
European Voice, <http://www.europeanvoice.com>
Il Fatto quotidiano, <http://www.ilfattoquotidiano.it>
Financial Times, <http://www.ft.com/home/europe>
Huffington Post, <http://www.huffingtonpost.it>
Libero quotidiano, <http://www.liberoquotidiano.it>
Milano Finanza, <http://www.milanofinanza.it>
Panorama, <http://www.panorama.it>
La Repubblica, <http://www.repubblica.it>
Reuters Italia, <http://it.reuters.com>
Il Sole 24 Ore, <http://www.ilsole24ore.com>
La Stampa, <http://www.lastampa.it>
L'Unità, <http://www.unita.it>

Saggi e articoli

CIRCaP/LAPS e IAI, *Gli italiani e la politica estera*, 17 dicembre 2013, <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=1034>

Michele Comelli e Raffaello Matarazzo, "La coerenza della politica estera europea alla prova: il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna", in *Documenti IAI*, n. 10|10 (maggio 2010), <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1010.pdf>

Alfonso Iozzo, "Per un piano europeo di sviluppo sostenibile", in *CSF Discussion Papers*, n. 2 (Ottobre 2011), <http://www.csfederalismo.it/index.php/it/pubblicazioni/policy-paper/2304>

Alberto Majocchi, "Finanziare il bilancio dell'Ue con una sovrimposta sulle imposte nazionali di reddito", in *CSF Discussion Papers*, n. 1 (Ottobre 2011), <http://www.csfederalismo.it/index.php/it/pubblicazioni/policy-paper/2305>

Nicoletta Pirozzi, "Alle prese con la governance politica: lo stato e l'uso dei poteri del Parlamento europeo nel campo della politica estera, di sicurezza e difesa", in Gianni Bonvicini (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Roma, Nuova Cultura, aprile 2014, p. 37-53 (Quaderni IAI 9), <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=1096>

Eleonora Poli e Lorenzo Vai, "L'impatto del Parlamento europeo sul processo legislativo europeo e nazionale", in Gianni Bonvicini (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Roma, Nuova Cultura, aprile 2014, p. 109-129 (Quaderni IAI 9), <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=1096>

Gian Luigi Tosato, "L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione", in Gianni Bonvicini e Flavio Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, Nuova Cultura, 2012 (Quaderni IAI 5), p. 15-27, <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=798>

Jan Wouters et al., *The Organisation and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges, and Opportunities* (PE 457.111), Brussels, European Parliament, February 2013 (Directorate-General for External Policies. Directorate B: Policy Department Study), <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=90650>

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*AffarInternazionali*), due collane monografiche (*Quaderni IAI* e *IAI Research Papers*) e altre collane di paper legati alla ricerca dell'istituto.

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

- 14 | 04 Eleonora Poli e Lorenzo Vai; Nicoletta Pirozzi (a cura di), *Quanto conta il Parlamento europeo per l'Italia? Un'analisi del dibattito parlamentare e pubblico tra il 2009 e il 2014*
- 14 | 03 Loukas Tsoukalis, *Exit strategy dallo stato confusionale europeo*
- 14 | 02 Daniel Gros and Alessandro Giovannini, *The "Relative" Importance of EMU Macroeconomic Imbalances in the Macroeconomic Imbalance Procedure*
- 14 | 01 Chiara Altafin (ed.), *The Threat of Contemporary Piracy and the Role of the International Community*
- 13 | 12 Chiara Rosselli (ed.), *Shaping the Future: Europe's New Voices. A Communiqué*
- 13 | 11 Agnes Nicolescu, *Eastern Partnership Roadmap 2012-2013 and the European Enlargement Strategy: Main Challenges to the Conditionality and Differentiated Integration Principles*
- 13 | 10 Anita Şek, *EEAS Audit in the Eastern Neighbourhood: To What Extent Have the New Treaty Provisions Delivered?*
- 13 | 09 Zsuzsa Ludvig, *The EU and its Eastern Partners: Conditionality and Expected Benefits. How does the Russia Factor Matter?*
- 13 | 08 Fabio Casolari, *The Janus-Faced New European Neighbourhood Policy: Normative (Hard) Power vs. the Pragmatic (Soft) Approach*
- 13 | 07 Alessandro Marrone and Paola Tessari, *The Italian Debate on Defence Matters*