



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 195

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di giovedì 17 settembre 2009

I N D I C E**Commissioni permanenti**

9 ^a - Agricoltura e produzione agroalimentare	Pag.	3
12 ^a - Igiene e sanità	»	9
14 ^a - Politiche dell'Unione europea	»	12

Sottocommissioni permanenti

14 ^a - Politiche dell'Unione europea - Pareri	Pag.	23
--	------	----

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-IO SUD: Misto-IS; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9^a)

Giovedì 17 settembre 2009

88^a Seduta

Presidenza del Presidente
SCARPA BONAZZA BUORA

Interviene il sottosegretario di Stato per le politiche agricole alimentari e forestali Buonfiglio.

La seduta inizia alle ore 8,30.

ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Una PAC semplificata per l'Europa: un successo per tutti» (COM (2009) 128 def.) (n. 33)

(Seguito e conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento. Approvazione di risoluzione)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 9 settembre scorso.

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA ricorda che nella precedente seduta si è svolto il dibattito sul provvedimento in esame ed è stato altresì illustrato da parte del relatore uno schema di risoluzione (pubblicato in allegato al resoconto della seduta del 9 settembre scorso).

Il senatore ANDRIA (PD) propone di integrare lo schema di risoluzione illustrato dal relatore con un sollecito, del seguente tenore, che impegni il Governo «ad attivarsi in sede comunitaria affinché l'opera di semplificazione prosegua con una nuova regolamentazione chiara e comprensibile ed altre iniziative, quali le codificazioni dei regolamenti che sono stati ripetutamente modificati e la conseguente eliminazione di regolamenti superflui ed obsoleti ancora in vigore, la pubblicazione di direttive semplificate, di immediata interpretazione e comprensione da parte degli operatori; ad adoperarsi affinché a tutti gli Stati membri venga riconosciuto un certo grado di flessibilità, con lo scopo di raggiungere gli obiettivi preposti, considerando al contempo la specificità del territorio; ad assumere le opportune iniziative, affinché il Parlamento nazionale, attraverso

le rispettive Commissioni, non svolga un ruolo meramente notarile ma possa, nella logica della co-decisione, svolgere un ruolo attivo nella fase ascendente della legislazione comunitaria, ritenendosi altresì essenziale che le future misure da adottarsi siano generate dalla cooperazione con le parti direttamente interessate e principalmente con i giovani agricoltori, che rappresentano il futuro dell'agricoltura comunitaria».

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA (*PdL*) ritiene condivisibili le proposte formulate dal senatore Andria, soprattutto per quel che concerne l'esigenza di adeguare interventi di politica agricola comune alle specificità territoriali dei vari Stati membri. Importante è anche il richiamo al ruolo dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente della legislazione comunitaria.

Il relatore SANCIU (*PdL*) accoglie integralmente le proposte di integrazione espresse dal senatore Andria, provvedendo quindi a riformulare lo schema di risoluzione originariamente illustrato.

Il sottosegretario BUONFIGLIO dichiara di condividere le proposte di integrazione formulate dal senatore Andria, sottolineando altresì la necessità che il Parlamento eserciti la facoltà, contemplata dall'articolo 28 del regolamento del Consiglio n. 73 del 2009, di individuare i criteri per l'erogazione delle risorse comunitarie, destinando le stesse prioritariamente a favore degli operatori che esercitano professionalmente l'attività agricola.

Si passa alle dichiarazioni di voto sullo schema di risoluzione, nella versione testé integrata dal relatore.

Il senatore ANDRIA (*PD*) preannuncia, anche a nome del Gruppo di appartenenza, il voto favorevole sullo schema di risoluzione in questione.

Il senatore VALLARDI (*LNP*) preannuncia, anche a nome del Gruppo di appartenenza, il voto favorevole sullo schema di risoluzione in esame, sottolineando l'esigenza di semplificare le normative inerenti alla politica agricola comune ed esprimendo altresì apprezzamento per il proficuo lavoro espletato dal ministro Zaia in ambito comunitario, che ha consentito il raggiungimento di risultati significativi su vari versanti, tra i quali cita quello inerente alle quote latte.

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA, previa verifica del numero legale, pone ai voti lo schema di risoluzione, nella versione per ultimo prospettata dal relatore Sanciu (pubblicata in allegato al resoconto della seduta odierna).

La Commissione approva all'unanimità.

CONVOCAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA avverte che, al termine della seduta, è convocato l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, per la programmazione dei lavori.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 9,15.

RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO COMUNITARIO N. 33

La 9ª Commissione permanente del Senato, esaminato, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, l'atto comunitario n. 33, concernente la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Una PAC semplificata per l'Europa: un successo per tutti» (COM (2009) 128 def.)

premessi che:

la semplificazione della politica agricola comune ha rivestito e tuttora riveste una funzione di grande rilievo ai fini di un incremento della competitività dell'economia agricola e di un efficace sviluppo delle zone rurali;

la Commissione europea ha inteso inviare la comunicazione in oggetto con il duplice scopo sia di fare il punto sull'attuale situazione, illustrando e valutando le misure poste in essere e i risultati fin qui ottenuti, sia di esaminare le possibili prospettive in futuro;

la Commissione espone una rassegna analitica dei maggiori risultati e delle iniziative più rilevanti dal 2005 ad oggi, nel cui ambito particolare attenzione è dedicata al piano d'azione per la semplificazione della PAC nonché ad alcune misure significative, tra cui l'OCM unica e la valutazione dello stato di salute della PAC;

tra le diverse attività intraprese dalla Commissione dal 2005 a favore della semplificazione, si segnalano tra le più importanti il riassetto della normativa agricola, con l'eliminazione di una serie di atti giuridici divenuti obsoleti e superati, lo snellimento della politica in materia di aiuti di Stato nel settore, con l'aumento della soglia degli aiuti «*de minimis*», l'istituzione di piattaforme volte allo scambio di opinioni e alla condivisione di esperienze riguardo alla semplificazione, anche con il decisivo apporto di un gruppo di esperti nazionali;

viene richiamata l'attenzione su alcune azioni di carattere strategico, quali la riforma dell'OCM zucchero, le riforme dei settori ortofrutticolo e vitivinicolo, le modifiche al regime di pagamento unico, la valutazione d'impatto come strumento preventivo per la preparazione di riforme atto a coinvolgere i soggetti interessati fin dalle prime fasi;

il piano di azione modulato per la semplificazione, presentato nella conferenza di semplificazione dell'ottobre 2006, consente di monitorare e pianificare le attività di semplificazione, tramite una serie di progetti intesi come suggerimenti da parte delle autorità degli Stati membri e da parte di tutti i soggetti interessati, comprese le organizzazioni degli agricoltori;

relativamente alle attività svolte dal 2005, si annoverano tre misure particolarmente significative di semplificazione della PAC, ossia l'OCM unica, lo studio sugli oneri amministrativi e la valutazione dello stato di salute della PAC;

il regolamento unico OCM, adottato nel 2007, è finalizzato ad armonizzare le disposizioni delle diverse OCM, nel rispetto della politica agricola comune, tramite la sostituzione delle 21 OCM precedenti raggruppate in una unica organizzazione comune di mercato, con conseguente forte riduzione degli atti giuridici inerenti la PAC;

lo studio sugli oneri amministrativi, frutto di un'indagine in alcuni paesi tra cui l'Italia, ha permesso una valutazione dei costi amministrativi relativi al regime di pagamento unico, individuando diversi elementi che incidono sugli oneri amministrativi delle aziende agricole, tra i quali si segnalano l'attuazione del regolamento sui pagamenti diretti da parte dei singoli Stati membri, con particolare riferimento alla scelta concernente il disaccoppiamento totale o alcuni pagamenti accoppiati; la cultura imprenditoriale nazionale e le differenze strutturali relative anche alle dimensioni aziendali;

la semplificazione in oggetto non si è conclusa ma necessita di continui stimoli per un miglioramento, che vengono descritti in progetti programmati per il prossimo futuro;

impegna il Governo:

ad attivarsi nella prospettiva di promuovere in ambito comunitario un'ulteriore evoluzione, di ampio respiro, del processo di semplificazione della PAC, sia nell'ottica di eliminare ostacoli di ordine burocratico nei confronti degli agricoltori e degli operatori economici del settore, sia al fine di introdurre meccanismi di revisione automatica della normativa adottata da vario tempo, in modo tale da ottenere un più continuo aggiornamento della stessa e una maggiore attenzione verso la comprensibilità e leggibilità degli atti giuridici;

ad assumere le opportune iniziative, in ambito europeo, volte a differenziare maggiormente, nell'ambito del predetto processo di semplificazione, i profili attinenti alla semplificazione intesa in senso tecnico-amministrativo, rispetto a quelli inerenti alle tipologie di semplificazione con valenza politico-strategica;

ad attivarsi in sede comunitaria affinché l'opera di semplificazione prosegua con una nuova regolamentazione chiara e comprensibile ed altre iniziative, quali le codificazioni dei regolamenti che sono stati ripetutamente modificati e la conseguente eliminazione di regolamenti superflui ed obsoleti ancora in vigore, la pubblicazione di direttive semplificate, di immediata interpretazione e comprensione da parte degli operatori;

ad adoperarsi affinché a tutti gli Stati membri venga riconosciuto un certo grado di flessibilità, con lo scopo di raggiungere gli obiettivi preposti, considerando al contempo la specificità del territorio;

ad assumere le opportune iniziative, affinché il Parlamento nazionale, attraverso le rispettive Commissioni, non svolga un ruolo meramente

notarile ma possa, nella logica della co-decisione, svolgere un ruolo attivo nella fase ascendente della legislazione comunitaria, ritenendosi altresì essenziale che le future misure da adottarsi siano generate dalla cooperazione con le parti direttamente interessate e principalmente con i giovani agricoltori, che rappresentano il futuro dell'agricoltura comunitaria.

IGIENE E SANITÀ (12^a)

Giovedì 17 settembre 2009

105^a Seduta

Presidenza del Presidente

TOMASSINI

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Carlo Manfredi, presidente dell'ordine dei medici e degli odontoiatri di Massa Carrara e coordinatore dell'Osservatorio della FNOMCeO sulle politiche del farmaco.

La seduta inizia alle ore 8,35.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente TOMASSINI comunica che per la procedura che sta per iniziare sarà pubblicato il resoconto stenografico.

La Commissione prende atto.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul fenomeno della contraffazione e dell'e-commerce farmaceutico: audizione di rappresentanti della FNOMCeO

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 28 luglio scorso.

Il dottor MANFREDI, dopo aver preliminarmente delineato gli aspetti principali che regolamentano il sistema di dispensazione dei medicinali in Italia, con particolare riferimento ai farmaci di prima necessità che il Servizio sanitario nazionale garantisce a copertura delle patologie più rilevanti, fa presente che il fenomeno dell'e-commerce costituisce una tendenza del tutto nuova che si sta espandendo su scala mondiale seb-

bene ancora in forme contenute, ma che pone gravi interrogativi. Innanzitutto esiste un problema generale culturale sull'utilizzo dei farmaci per scopi diversi da quelli previsti dalla scheda tecnica, quali *life style drugs*, diretti ad incidere sullo stile di vita alla ricerca di benessere fisico e psichico e di incremento della prestazionalità, e non anche per finalità terapeutiche di patologie in corso. Occorre al riguardo un intervento educativo attraverso apposite idonee campagne formative da parte di medici di medicina generale. Ricorrono inoltre all'acquisto di farmaci *on-line* quanti sono affetti da gravi patologie a prognosi infausta per finalità auto-consolatorie di fronte all'avanzare della malattia. Fa inoltre presente che possono realizzarsi patologie croniche o ritardate in conseguenza dell'assunzione di farmaci senza alcun tipo di controllo, rendendo impossibile un'informativa di ritorno sugli effetti prodotti: sarebbe pertanto necessaria un'opera di capillare sensibilizzazione sui potenziali fruitori.

Conclude osservando che si assiste ad una progressiva ricerca da parte del cittadino di una maggiore autonomia, cosiddetta *empowerment*, che in alcuni Paesi ha financo incentivato la diffusione di siti *internet* che consentono diagnosi in via elettronica. Occorre al riguardo avviare una profonda riflessione sugli strumenti idonei a fronteggiare tali tendenze, tenuto conto che la visita medica presenta caratteristiche che non possono essere surrogate da un contatto meramente elettronico.

Si apre il dibattito.

Il relatore D'AMBROSIO LETTIERI (*PdL*), dopo aver affermato come la contraffazione farmaceutica costituisca un fenomeno preoccupante non tanto in termini numerici quanto in ragione della progressione esponenziale, osserva come in alcuni Paesi un diverso approccio culturale abbia aperto la strada ad una sempre più ampia autonomia del paziente, con la conseguenza che un'alta percentuale dei ricoveri deriva proprio dall'utilizzo improprio di farmaci acquistati via *internet*.

In tale contesto chiede se non si ritenga opportuno avviare un'approfondita analisi sulla situazione in Italia attraverso l'ausilio delle medicina territoriale.

Non essendovi altri senatori iscritti a parlare, il presidente TOMASINI cede la parola al dottor Manfredi per la replica.

Il dottor MANFREDI, in risposta al quesito posto dal senatore D'Ambrosio Lettieri, fa presente come, tenuto conto che i medici di medicina generale dispongano di cartelle cliniche in formato elettronico relative ai propri assistiti, esistano i presupposti per reperire i dati epidemiologici necessari alla definizione di un quadro complessivo del fenomeno. A tale riguardo, rende altresì noto che si sta lavorando attorno all'ipotesi di uno specifico Osservatorio sul consumo dei farmaci, anche se permangono le difficoltà legate ad un problema di gestione non sempre uniforme dei dati clinici.

Il presidente TOMASSINI, dopo aver ringraziato il dottor Manfredi e i senatori intervenuti, dichiara chiusa l'odierna audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9.

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14^a)

Giovedì 17 settembre 2009

60^a Seduta

Presidenza della Presidente

BOLDI

La seduta inizia alle ore 8,50.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

La PRESIDENTE informa che convocherà, la prossima settimana, l'Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi per esaminare l'attività futura della Commissione e designare i partecipanti alle varie missioni internazionali che vedranno coinvolti, a vario titolo, i membri della Commissione stessa, nei mesi di settembre ed ottobre (COSAC, Turchia e Croazia).

La Commissione prende atto.

IN SEDE CONSULTIVA

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini» – (COM (2009) 262 def.) (n. 39)

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni «Giustizia, libertà e sicurezza in Europa dal 2005: valutazione del programma e del piano d'azione dell'Aia – (COM (2009) 263 def.) (n. 40)

(Parere alle Commissioni 1^a e 2^a riunite. Esame congiunto e rinvio)

Prima di iniziare l'esame dei due atti comunitari all'ordine del giorno, la PRESIDENTE comunica di avere già provveduto ad invitare il ministro competente per materia, onorevole Roberto Maroni, a prendere parte ad una prossima seduta per esporre il relativo punto di vista del Governo, in ciò proseguendo con la buona pratica avviata nell'esame degli atti comunitari riguardanti la pedopornografia e la tratta degli esseri umani, durante il quale fu invitato il ministro Carfagna.

Illustra i provvedimenti in titolo il senatore VETRELLA (*PdL*), relatore, rilevando come le due comunicazioni oggetto di esame forniscano, rispettivamente, una sintesi valutativa sul Programma dell'Aia e il relativo piano d'azione, nel quale ampio spazio è dedicato alla segnalazione delle misure che necessitano di rilancio o completamento, e una riflessione ad ampio raggio sulle nuove priorità da realizzare all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il c.d. «Programma di Stoccolma», nel prossimo quinquennio.

A tale proposito, il relatore rileva preliminarmente come nell'analizzare i due documenti risalti una evidente incongruità logica: ci si sarebbe aspettati, infatti, che il primo rappresentasse la base del secondo: prima l'analisi della esperienza pregressa e poi l'individuazione delle linee guida per il futuro. Diversamente, la data contemporanea di pubblicazione ed ancor più la numerazione dei documenti (il primo numerato 263 a fronte del secondo 262) non consentono, purtroppo, di comprendere pienamente la logica seguita.

Nello specifico, la Comunicazione della Commissione «Giustizia, libertà e sicurezza in Europa dal 2005: valutazione del programma e del piano d'azione dell'Aia» (COM(2009) 263) parte da un esame delle modalità di attuazione e degli effetti derivati dall'attuazione del programma dell'Aia, con il quale l'Unione europea ha voluto realizzare la propria visione dell'accesso alla giustizia, della protezione internazionale, dell'immigrazione e del controllo alle frontiere, del terrorismo e della criminalità organizzata, della cooperazione di polizia e giudiziaria e del reciproco riconoscimento. Basandosi sulle conclusioni tratte da tale esame, la Comunicazione analizza i principali temi emersi ed illustra come l'Unione europea dovrebbe rispondere alle sfide del futuro.

A partire dal Consiglio europeo di Tampere del 1999, che ha definito il primo quadro politico pluriennale per il settore della giustizia e degli affari interni, e dopo gli attentati terroristici di New York nel 2001 e di Madrid nel 2004, è emersa con sempre maggiore chiarezza, prosegue il relatore, la necessità per l'Europa di disporre di una strategia permanente per fronteggiare le sfide transfrontaliere, garantendo comunque il pieno rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini. Il Programma dell'Aia è stato la risposta a questa necessità. Questi i suoi principali obiettivi: migliorare la capacità comune dell'Unione e dei suoi Stati membri; garantire la protezione ai rifugiati, le garanzie procedurali minime e l'accesso alla giustizia; regolare i flussi migratori e controllare le frontiere esterne dell'Unione; combattere la criminalità organizzata transfrontaliera e reprimere la minaccia del terrorismo, potenziando Europol ed Eurojust; eliminare gli ostacoli giuridici e giudiziari nelle controversie con implicazioni extra-territoriali, includendo il riconoscimento reciproco delle decisioni e degli atti giudiziari.

Come il Programma di Tampere, il Programma dell'Aia ha adottato una prospettiva ambiziosa a lungo termine, ma si è spinto anche oltre, in quanto i suoi obiettivi strategici sono stati accompagnati da un piano d'azione dettagliato per la loro attuazione. Secondo il relatore, dalla Co-

municazione si evince che, malgrado i progressi alterni, sono stati ottenuti risultati concreti.

Sia nelle politiche interne che in quelle esterne, concludendo accordi a lungo termine con Stati Uniti, Canada e Australia, l'Unione europea ha promosso la tutela dei diritti dei minori, del diritto alla protezione dei dati personali e della vita privata, pur riconoscendo alle autorità di contrasto la potestà di scambiarsi i dati necessari nel quadro della lotta contro il terrorismo e la criminalità, tra cui i dati del codice di prenotazione (dati PNR).

Per quanto concerne il tema della cittadinanza nell'Unione, nonostante l'abolizione dei controlli alle frontiere interne, la capacità di monitorare la circolazione delle persone e di rilasciare visti validi per tutto lo spazio Schengen (costituito da 25 paesi) necessita di essere potenziata, così come il diritto dei cittadini europei alla protezione consolare, anche in ragione del fatto che il recepimento della direttiva relativa al diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (2004/38/CE) è risultato nel complesso deludente.

In tema di asilo e immigrazione, dopo aver adottato un quadro legislativo per l'attuazione ed il funzionamento del sistema di informazione visti (VIS), la Commissione ha dimostrato la volontà di fronteggiare le dimensioni esterne del fenomeno non solo attraverso un approccio basato sulla sicurezza, ma attraverso un metodo fondato su una comprensione più profonda di tutti gli aspetti del fenomeno migratorio, in termini di protezione e prevenzione nonché aprendo la strada a nuovi partenariati e proponendo di creare un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. L'Unione si è anche adoperata per migliorare la gestione dei flussi migratori e per coordinare le politiche nazionali di integrazione, cercando di prevenire non solo gli effetti perversi della «fuga di cervelli» dai paesi di origine, ma di dotarsi di una legislazione repressiva verso i datori di lavoro che sfruttano l'immigrazione irregolare, introducendo norme minime e principi comuni tesi a definire una vera e propria educazione al fenomeno, rivolta sia a responsabili politici sia a operatori del settore. Inoltre, sulla base di un Libro verde inerente l'approccio alla gestione della migrazione economica (COM(2004)811), è stato predisposto un piano di azione contenente le iniziative da prendere nel settore dell'immigrazione legale per il triennio 2006-2009. Poiché gestire l'immigrazione significa assicurarsi delle frontiere sicure; Frontex, l'agenzia che coordina la cooperazione tra gli Stati membri per i controlli di frontiera, ha avuto un ruolo importante per una gestione integrata basata su un uso sempre più massiccio di nuove tecnologie, nonché sulle disposizioni più cogenti in tema di rimpatri introdotte dalla direttiva 2008/115/CE.

Anche per la lotta contro il terrorismo, per una maggiore cooperazione delle forze di polizia e per contrastare le attività criminali dei gruppi organizzati, l'Unione europea e la stessa Commissione hanno provveduto a finanziare progetti sul tema, a creare normative più stringenti volte a favorire l'incriminazione per chi addestra e recluta terroristi, o anche a semplificare l'accesso alle banche dati contenenti impronte digitali, informazioni sul DNA o sui veicoli, o ancora misure per contrastare i reati finan-

ziari e per migliorare il coordinamento della lotta contro la cybercriminalità (COM(2007) 267).

Sempre nel quadro del programma dell'Aia, il relatore rileva che la costruzione di uno «spazio giuridico europeo» necessita non solo di un'efficace cooperazione giudiziaria fra autorità in materia penale, ma anche di un coordinamento transnazionale delle indagini e delle azioni penali (come accaduto con il mandato d'arresto europeo, che ha ridotto considerevolmente i tempi e le procedure di consegna dei criminali), agevolando anche i procedimenti civili transfrontalieri e attuando un modello di giustizia elettronica europea (COM(2008) 329).

Al riguardo, per sostenere l'azione dell'Unione europea e degli Stati membri sono stati creati vari strumenti finanziari, tra cui importanti programmi di ricerca e sviluppo in materia di protezione dei diritti fondamentali, giustizia, libertà e sicurezza.

Dalla Comunicazione emerge che, se da un lato sono stati compiuti notevoli passi avanti nella realizzazione di molti ambiziosi obiettivi previsti nel Programma dell'Aia, dall'altro i risultati ottenuti in altri settori restano incerti o limitati, a causa di un *acquis* relativamente recente, della mancata ratifica del Trattato costituzionale, del ruolo insufficiente del Parlamento europeo in determinati settori di intervento, di una competenza limitata della Corte di giustizia o della Commissione ad avviare procedimenti di infrazione e della necessità del voto all'unanimità in molti campi. Per questi motivi, spesso le ambizioni iniziali sono state ridimensionate in alcuni settori, come quello dell'immigrazione legale, del diritto processuale e degli strumenti legislativi del terzo pilastro.

L'azione futura nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza, aspetti questi che informano tutti i singoli aspetti del Programma dell'Aia, richiede, ad avviso del relatore, un coordinamento nella pianificazione degli interventi nonché un approccio integrato nei diversi settori di azione, al fine di perfezionare le modalità di intervento non solo in settori delicati come l'immigrazione irregolare e gli abusi del regime di asilo, ma anche in ambiti che richiedono un approccio trasversale e transfrontaliero come la tutela dei diritti dei minori, la lotta alla pedopornografia e alla tratta di esseri umani (COM(2009) 135 e COM(2009) 136) o la protezione dei dati personali, sfruttando appieno le possibilità offerte dalle nuove tecnologie. Il bilancio che in conclusione è stato tratto dalla Commissione rileva che occorre migliorare il coordinamento e lo scambio delle migliori pratiche operative non soltanto nella sfera tradizionale della giustizia e degli affari interni, ma anche nell'insieme delle politiche comunitarie – compreso il rafforzamento dei partenariati con i paesi terzi – ed infine che occorre impostare sistemi di controllo e di valutazione più solidi e sistematici.

In conclusione, il relatore segnala che, nonostante sia stato elaborato in tempi relativamente ridotti, il Programma dell'Aia trae la sua forza dalle prospettive a lungo termine che ha saputo indicare: la sfida per i prossimi anni consisterà nel mantenere questa dinamica sfruttando i successi ottenuti e imparando dalle passate esperienze.

Egli ritiene di concordare, inoltre, con la conclusione della Comunicazione, che evidenzia come siano stati compiuti notevoli passi avanti nella realizzazione di molti ambiziosi obiettivi previsti nel Programma dell'Aia, e sia stata adottata la maggiore parte delle misure specifiche. Mentre in molti casi i risultati saranno evidenti solo tra qualche tempo, in alcuni settori restano incerti o limitati, in altri ancora ci sarà bisogno ancora di tempo per apparire evidenti.

Passando ad esaminare la Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio – Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini (COM(2009) 262 def.), il relatore fa notare, in primo luogo, che essa presenta un programma pluriennale, il cui tema centrale è «costruire l'Europa dei cittadini», che definisce le priorità dei prossimi cinque anni per affrontare le sfide future e rendere più tangibili per i cittadini i benefici dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In particolare, l'azione futura dell'UE dovrà incentrarsi su 4 priorità.

A completamento del sistema di tutela dei diritti fondamentali, sancito dalla carta dei diritti fondamentali, l'Unione aderirà alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Sulla scorta di una relazione pubblicata dalla Commissione, l'Unione stabilirà in che modo favorire la condivisione della memoria dei crimini dei regimi totalitari.

Per garantire un pieno esercizio del diritto di libera circolazione, la Commissione provvederà a garantire un'attuazione effettiva della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini, vigilando sul recepimento e l'applicazione corretta della normativa in vigore da parte degli Stati membri. In questo contesto, sarà istituito un sistema che permetta ai cittadini di disporre degli atti di stato civile in modo facile e gratuito. Nel lungo periodo, l'Unione dovrà adoperarsi per il riconoscimento reciproco degli effetti connessi agli atti di stato civile.

L'Unione dovrà definire un approccio comune per sfruttare al meglio le risorse finanziarie e gli strumenti giuridici esistenti nella lotta contro le discriminazioni, il razzismo, l'antisemitismo, la xenofobia e l'omofobia.

In particolare, occorrerà elaborare una coerente e sistematica strategia europea sui diritti dei minori. Inoltre, sarà necessario potenziare l'azione dell'Unione finalizzata alla tutela delle persone vulnerabili, delle donne vittime di violenze e delle persone in condizioni di dipendenza. Il programma Daphne fornirà, nello specifico, un sostegno finanziario a tal fine.

Occorrerà, inoltre, introdurre un regime completo in materia di protezione dei dati personali che ricomprenda tutte le competenze dell'Unione. Sarà necessario valutare l'opportunità di creare una certificazione europea per le tecnologie, i prodotti e i servizi «rispettosi della vita privata». In più, in questo settore, l'Unione dovrà contribuire all'elaborazione e alla promozione di norme internazionali e alla conclusione di adeguati accordi internazionali, tanto bilaterali che multilaterali.

In vista delle elezioni europee del 2014, l'Unione dovrà adottare misure innovative volte ad incoraggiare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione, come ad esempio tendere a campagne elettorali incentrate su veri e propri dibattiti europei o scegliere la settimana

del 9 maggio come periodo per fissare le consultazioni. Infine, allo scopo di rendere effettiva la tutela dei cittadini nei Paesi terzi, occorrerà potenziare il quadro di coordinamento e cooperazione esistente in materia di protezione consolare.

Restando il riconoscimento reciproco la pietra angolare nella costruzione dello spazio giudiziario europeo, sarà indispensabile proseguire sulla strada dell'attuazione di tale pratica. Nello specifico, in materia civile, le decisioni giudiziarie devono poter essere eseguite direttamente e senza procedimenti intermedi. Occorrerà pertanto abolire in generale l'*exequatur* ancora troppo spesso necessario per l'esecuzione delle decisioni pronunciate in altri Stati membri. Sarà inoltre necessario estendere il riconoscimento reciproco alle materie non ancora ricomprese, quali le successioni e i testamenti, i regimi patrimoniali tra coniugi e le conseguenze patrimoniali delle separazioni.

Il principio del riconoscimento reciproco dovrà continuare ad applicarsi nelle diverse fasi processuali, soprattutto in materia penale, e dovrà inoltre essere esteso alle misure di protezione delle vittime e dei testimoni e alle decisioni relative alla decadenza dall'esercizio di diritti, di pari passo con una valutazione approfondita, con cadenza periodica, dell'attuazione delle politiche dell'Unione in materia di giustizia.

In materia penale, soprattutto per quanto riguarda terrorismo, criminalità organizzata e reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, risulterà indispensabile continuare ad avvicinare le norme di diritto sostanziale riguardanti determinati reati gravi tipicamente transfrontalieri, per i quali sono necessarie definizioni e sanzioni comuni. Peraltro, nel rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia, l'attuazione di alcune politiche dell'Unione potrebbe richiedere, per motivi di efficacia, la definizione di reati e sanzioni comuni, come già accade in parte nel settore ambientale e dei trasporti.

In materia civile, l'armonizzazione delle legislazioni dovrà interessare la definizione di norme minime relative a determinati aspetti procedurali e in materia di responsabilità genitoriale (e di affidamento).

Al fine di agevolare l'accesso alla giustizia, l'Unione dovrà adoperarsi per mobilitare i mezzi elettronici («giustizia elettronica») e fare soprattutto in modo che i cittadini possano più agevolmente fruire di servizi di traduzione e interpretazione giudiziaria. Occorrerà inoltre semplificare gli adempimenti relativi alla legalizzazione degli atti e dei documenti pubblici e potenziare il sostegno alle vittime di reato, soprattutto nelle cause transnazionali.

Al fine di abbreviare l'iter processuale e rendere più efficace l'esecuzione delle decisioni giudiziarie, saranno necessarie misure provvisorie e cautelari (ad esempio, un procedimento europeo di sequestro conservativo dei depositi bancari e una maggiore trasparenza patrimoniale). I lavori volti a definire un quadro comune di riferimento in materia diritto contrattuale potrebbero servire all'elaborazione di future proposte di legge e potrebbero essere individuati contratti tipo.

Bisognerà continuare ad armonizzare le norme sulla legge applicabile in materia di diritto societario e di contratti d'assicurazione. L'Unione potrebbe inoltre decidere di ricorrere, ove necessario, al diritto penale per sanzionare le frodi nel settore finanziario.

Al fine di promuovere il commercio estero e facilitare la circolazione dei cittadini, sarà necessario che l'Unione sviluppi una rete di accordi bilaterali con i principali partner economici sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, attraverso, ad esempio, l'apertura della nuova convenzione di Lugano (concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale) ai principali partner dell'Unione.

Poiché la sicurezza all'interno dell'Unione presuppone un approccio integrato in virtù del quale gli operatori della sicurezza condividano una cultura comune, ottimizzino lo scambio di informazioni e si avvalgano di infrastrutture tecnologiche adeguate, l'Unione e gli Stati membri si adopereranno per migliorare la formazione degli operatori della sicurezza, istituendo segnatamente specifici programmi di scambio. In secondo luogo, l'Unione dovrà elaborare un modello europeo di informazione in grado di potenziare la capacità di analisi strategica e di cooperazione operativa, sviluppando tra l'altro le sinergie tra Europol e FRONTEX. Infine, sarà necessario elaborare un'architettura dei sistemi di informazione tale da garantire interoperabilità, coerenza e adattamento in funzione delle necessità.

In particolare, la strategia di sicurezza interna dovrà impennarsi, prosegue il relatore, su tre ambiti d'intervento complementari: una maggiore cooperazione di polizia, una giustizia penale che tuteli effettivamente il cittadino e una gestione più efficace dell'ingresso nel territorio.

Il principale obiettivo della cooperazione di polizia rimane la lotta contro i fenomeni criminali tipicamente transfrontalieri. Tra gli strumenti giuridici e operativi da mobilitare, occorrerà potenziare la cooperazione transfrontaliera delle forze di polizia e sviluppare un modello di centro di cooperazione doganale e di polizia. In tale ambito, Europol è chiamato a svolgere un ruolo centrale in materia di coordinamento, scambio di informazioni e formazione degli operatori.

Per quanto attiene alla giustizia penale, l'UE dovrà dotarsi di un sistema completo di assunzione delle prove nelle cause transfrontaliere che preveda un vero e proprio mandato europeo per l'assunzione delle prove. Andando a sostituire tutti gli strumenti giuridici esistenti, tale mandato favorirebbe la cooperazione tra gli Stati membri e potrebbe aprire la strada all'istituzione di altri importanti strumenti quali: un quadro giuridico europeo della prova elettronica; un sistema europeo di accompagnamento coattivo che tenga conto delle possibilità offerte dalle tecnologie di videoconferenza; principi minimi volti a facilitare la reciproca ammissibilità delle prove tra gli Stati, anche per quanto riguarda le prove scientifiche. Sarà altresì necessario completare e utilizzare pienamente il sistema di scambio di informazioni tra casellari giudiziari (impiego più diffuso e inserimento dei dati sui cittadini di paesi terzi). Infine, l'Unione dovrà do-

tarsi di un quadro giuridico in materia di garanzie procedurali minime e promuovere esperienze pilota su forme alternative alla reclusione.

L'Unione è, infine, chiamata a provvedere ad una gestione integrata delle frontiere esterne che renda più fluidi gli ingressi nell'Unione e garantisca al tempo stesso la sicurezza del territorio comune e la lotta all'immigrazione illegale. A tal fine, occorrerà introdurre un sistema coerente per tutti i tipi di controlli ai valichi di frontiera (sportello unico), in cui l'agenzia FRONTEX sarà chiamata a svolgere un ruolo centrale di coordinamento. In particolare, sarà necessario potenziarne la capacità operativa ed assicurare una maggiore coerenza tra il suo operato e quello dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Inoltre, il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) dovrà essere progressivamente attuato. Entro il 2013, dovrà essere istituita una cooperazione tra gli Stati membri e FRONTEX per quanto riguarda la condivisione dei dati «sulla sorveglianza» delle frontiere orientali e meridionali.

Sempre nell'ambito del sistema integrato di controllo delle frontiere, occorrerà rendere pienamente operativi i due sistemi di informazione SIS II (sistema di informazione Schengen di seconda generazione) e VIS (sistema di informazione visti). Allo stesso modo, sarà necessario sviluppare un sistema di registrazione ingressi/uscite e programmi di registrazione dei viaggiatori.

Altro settore sensibile sarà costituito, secondo il relatore, dalla politica dei visti. Oltre a provvedere ad un'attuazione efficace degli strumenti di cui già dispone, l'UE dovrà elaborare programmi regionali di cooperazione consolare e favorire la conclusione di nuovi accordi di facilitazione del visto subordinati alla disponibilità di passaporti biometrici. L'Unione, comunque, dovrà spingersi oltre e prevedere la creazione di un visto Schengen comune europeo, possibilmente rilasciato da un'autorità consolare comune in base a criteri che garantiscano la parità di trattamento tra tutti i richiedenti.

Quanto agli obiettivi della strategia di sicurezza interna, l'UE dovrà focalizzarsi in particolare su due settori sensibili. Da una parte, sarà chiamata a condurre una lotta contro la criminalità organizzata internazionale, concentrando la propria azione su alcune tipologie di reato: tratta degli esseri umani, sfruttamento sessuale dei minori e pedopornografia, criminalità informatica, criminalità economica (lotta contro la corruzione e la contraffazione), lotta antidroga (continuando ad applicare la strategia dell'Unione 2005-2012). Dall'altra, l'Unione dovrà tendere a ridurre la minaccia terroristica contrastando efficacemente le forme di radicalizzazione in tutti gli ambienti a rischio (segnatamente quelli carcerari o scolastico-formativi), il crescente impiego di Internet a fini terroristici e il finanziamento del terrorismo. A tal fine, l'Unione dovrà potenziare gli strumenti di gestione del rischio terroristico, attuando ed ampliando il programma per la protezione delle infrastrutture critiche, elaborando una strategia europea che permetta di affrontare i rischi connessi ai materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari (CBRN) ed applicando il piano d'azione in materia di esplosivi.

Per assicurare una gestione efficace dei flussi migratori, tenendo conto in particolare dell'invecchiamento demografico in atto nei Paesi europei, l'Unione dovrà promuovere una politica d'immigrazione comune dinamica ed equa, avvalendosi di un approccio globale che coinvolga attivamente i paesi, le regioni ed i continenti terzi. Nello specifico, tale approccio dovrà coprire tre dimensioni: gestione dell'immigrazione irregolare (compresa la riammissione e gli aiuti ai rimpatri volontari e alla reintegrazione); promozione della mobilità e dell'immigrazione legale; contributo allo sviluppo dei paesi d'origine, secondo il modello dei partenariati per la mobilità.

In particolare, il relatore sottolinea che occorrerà tener conto dei nessi tra la politica d'immigrazione e altre politiche, quali quella sociale, economica e commerciale.

In primo luogo, sarà necessario definire un quadro comune che istituisca un regime flessibile di ammissione degli immigrati che permetta di adeguarsi alla crescente mobilità e di rispondere al fabbisogno del mercato del lavoro nazionale. A tal fine, sarà necessario predisporre una piattaforma europea di dialogo che consenta di individuare i modi per gestire meglio la migrazione del lavoro e gli adeguamenti necessari da apportare al quadro giuridico e istituzionale.

In secondo luogo, l'UE dovrà dotarsi di un codice dell'immigrazione con norme comuni, che assicuri agli immigrati legali uno *status* giuridico uniforme paragonabile a quello dei cittadini dell'Unione. Tale strumento consentirebbe di gestire in modo efficace il ricongiungimento familiare e di sostenere gli sforzi degli Stati membri in materia di integrazione tramite un meccanismo di coordinamento comune, affinché gli effetti positivi dell'immigrazione legale siano ottimizzati a vantaggio di tutti.

In terzo luogo, a completamento di una politica comune in materia di immigrazione legale, i Paesi membri dovranno tendere ad una più efficace interposizione all'immigrazione irregolare e alle attività criminali ad essa connesse. In tale ambito, l'azione dell'UE dovrà in particolare: a) prevenire e reprimere il lavoro illegale; b) contrastare il traffico e la tratta di esseri umani; c) attuare una politica di allontanamento e di rimpatrio efficace, incentivando il rimpatrio volontario e prestando particolare attenzione alla situazione dei minori non accompagnati.

In materia di asilo, l'Unione continuerà a tendere verso la realizzazione di un sistema comune basato sulle convenzioni internazionali in vigore. Disponendo già di una base di norme comuni, l'Unione dovrà istituire, entro il 2012, una procedura unica di asilo e uno *status* uniforme in materia di protezione internazionale.

A tal fine, occorrerà garantire la condivisione delle responsabilità in materia di accoglienza e integrazione dei rifugiati, anche tramite l'introduzione di un meccanismo redistributivo volontario tra gli Stati membri e il trattamento comune delle domande d'asilo, da completare, a partire dal 2013, con un sistema di solidarietà stabile il cui coordinamento dovrà essere affidato all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. A garanzia della credibilità del sistema europeo d'asilo e della fiducia tra gli Stati membri,

bisognerà assicurare il controllo e la corretta applicazione dell'*acquis* legislativo, nonché mettere a disposizione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo i mezzi necessari per svolgere i propri compiti.

Inoltre, in un'ottica di più lungo termine (entro la fine del 2014), l'Unione dovrà formalizzare il principio del riconoscimento reciproco di tutte le decisioni individuali di concessione dello *status* di protezione, condizione che renderà più agevole il trasferimento della protezione stessa.

Infine, l'UE elaborerà la politica d'asilo comune tenendo conto delle esigenze dei paesi terzi che devono far fronte ad ingenti flussi di rifugiati. In questo contesto, l'Unione agevolerà le procedure d'ingresso protetto e il rilascio di visti umanitari, estenderà i programmi di protezione regionale in partenariato con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) e intensificherà gli sforzi finalizzati al reinsediamento. Al fine di conseguire tali obiettivi, la Commissione auspica l'adozione, entro la fine dell'anno da parte del Consiglio europeo, di un programma d'azione per il periodo 2010-2014 che tenga conto degli elementi evidenziati.

Al termine della sua esposizione, il relatore osserva che la natura del documento mostra indubbiamente la volontà europea di affrontare in modo sistematico ed efficace i problemi in materia di libertà, sicurezza e giustizia.

Tuttavia, a suo avviso, vanno considerati due ulteriori punti decisivi nel delineare le linee guida di un programma pluriennale. In primo luogo, è necessario in materia di *privacy* una regolamentazione sui limiti di libertà dei *media* quando questa leda il diritto della tutela del cittadino. In secondo luogo, in materia di immigrazione c'è comunque l'esigenza di istituire un'Agenzia Europea per l'Immigrazione, che rappresenti lo sforzo congiunto di tutti i Paesi europei nell'affrontare ed equidistribuire le responsabilità, i costi, gli effetti politici e le decisioni relative all'immigrazione, attualmente gravanti principalmente sui Paesi collocati alle frontiere esterne dell'Europa.

La PRESIDENTE ringrazia il senatore Vetrella per la relazione da lui svolta in maniera chiara e completa e dichiara aperta la discussione generale.

Il senatore FLERES (*PdL*) segnala l'esigenza di tenere conto, quando sono in discussione temi attinenti la giustizia e la tutela dei diritti, della problematica delle carceri, che, per quanto riguarda la situazione italiana, mostra una realtà, purtroppo, ai limiti del collasso, tant'è che l'Italia è stata ripetutamente condannata a livello europeo per le condizioni deploratevoli e lo *status* in cui versano i detenuti.

A tale specifico riguardo, risulterebbe oltremodo opportuno mettere in evidenza almeno due aspetti rilevanti di tale problematica: la necessità che i detenuti, soprattutto quelli di origine extracomunitaria, scontino la pena nel proprio paese di origine e la pernicioso mancanza di «operatori

culturali» professionalmente preparati ad aiutare e ad assistere, nelle strutture carcerarie, gli imputati o i reclusi stranieri.

Avuto riguardo a tale osservazione, il senatore VETRELLA (*PdL*) richiama l'attenzione sulla parte specifica del «Programma di Stoccolma» che, significativamente, definisce la linea guida di agevolare l'accesso alla giustizia, anche aiutando a superare le persistenti barriere linguistiche, allo scopo di realizzare un effettivo spazio giudiziario europeo.

La PRESIDENTE , nel rilevare che le osservazioni testè svolte potranno essere proficuamente recepite nello schema di parere che il relatore sarà incaricato di predisporre, rinvia, quindi, il seguito della discussione generale.

La seduta termina alle ore 9,15.

SOTTOCOMMISSIONI

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14^a)

Sottocommissione per i pareri (fase discendente)

Giovedì 17 settembre 2009

14^a Seduta

Presidenza della Presidente
LICASTRO SCARDINO

La Sottocommissione ha adottato le seguenti deliberazioni per i provvedimenti deferiti:

alla 3^a Commissione:

(1694) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sui trasporti aerei tra la Comunità europea e gli Stati membri, da una parte, e gli Stati Uniti d'America, dall'altra, fatto a Bruxelles il 25 aprile 2007 e a Washington il 30 aprile 2007: parere favorevole;

(1734) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Montenegro, dall'altra, con Allegati, Protocolli e Atto finale con dichiarazioni allegate, fatto a Lussemburgo il 15 ottobre 2007, approvato dalla Camera dei deputati: parere favorevole;

(1735) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo Euromediterraneo sul trasporto aereo, fra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da un lato, e il Regno del Marocco, dall'altro, fatto a Bruxelles il 12 dicembre 2006, approvato dalla Camera dei deputati: parere favorevole;

(1738) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione relativo a un Sistema globale di navigazione satellitare (GNSS) ad uso civile tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, e il Regno del Marocco, fatto a Bruxelles il 12 dicembre 2006, approvato dalla Camera dei deputati: parere favorevole;

alle Commissioni 5^a e 6^a riunite:

(1749) Conversione in legge del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, recante disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009: parere non ostativo.

