

CAMERA DEI DEPUTATI

Mercoledì 15 aprile 2015

XVII LEGISLATURA
BOLLETTINO

DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Politiche dell'Unione europea (XIV)
COMUNICATO

SEDE REFERENTE

Mercoledì 15 aprile 2015. — Presidenza del presidente [Michele BORDO](#).

La seduta comincia alle 15.35.

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2014.

C. 2977 Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo, rinviato nella seduta del 14 aprile 2015.

[Florian KRONBICHLER](#) (SEL) prende atto delle numerose procedure di infrazione a carico dell'Italia e della necessità di recuperare i ritardi accumulati, che espongono il Paese a sanzioni pecuniarie ingenti. Sotto tale profilo si chiede se non sarebbe opportuno un rafforzamento delle strutture di Governo dedicate agli affari europei.

[Michele BORDO](#), *presidente e relatore*, ricorda che il Dipartimento per gli Affari europei della Presidenza del Consiglio, e il Sottosegretario con delega agli Affari europei Sandro Gozi, operano con ottimi risultati in tale ambito.

Condivide certamente la necessità di intervenire maggiormente nella fase ascendente, così come nella fase di recepimento del diritto dell'Unione europea. Sottolinea peraltro come negli ultimi anni l'esame parlamentare dei provvedimenti volti all'adeguamento dell'ordinamento italiano alla normativa dell'UE sia divenuto molto più efficiente, anche a seguito dell'approvazione della legge n. 234 del 2012. Ricorda come fino a pochi anni fa l'esame dei disegni di legge comunitaria fosse caratterizzato da un iter lento e complesso, nel corso del quale i provvedimenti divenivano delle vere e proprie leggi *omnibus*, occasione per introdurre disposizioni che nulla avevano a che vedere con l'adempimento degli obblighi europei. Da allora molti passi in avanti sono stati fatti, come è dimostrato anche dalla sensibile riduzione del numero di procedure di infrazione. Sottolinea in ogni caso come un rapido esame della Legge europea consentirà, come ha già sottolineato in sede di relazione sul provvedimento, di risolvere diverse procedure di contenzioso a carico dell'Italia.

Nessun altro chiedendo di intervenire rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea relativa all'anno 2013.

Doc. LXXXVII, n. 2.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del documento in oggetto.

[Marco BERGONZI](#) (PD), *relatore*, rileva che la Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea relativa all'anno 2013 è stata presentata dal Governo alle Camere ai sensi dell'articolo 13, comma 2, della legge n. 234 del 2012.

In base a tale disposizione, la Relazione dovrebbe essere trasmessa alle Camere, entro il 28 febbraio di ogni anno, «al fine di fornire al Parlamento tutti gli elementi conoscitivi necessari per valutare la partecipazione dell'Italia all'Unione europea» nell'anno precedente. A questo scopo, il documento deve indicare:

a) gli sviluppi del processo di integrazione europea, con particolare riguardo alle attività del Consiglio europeo e del Consiglio, alle questioni istituzionali, alla politica estera e di sicurezza comune nonché alle relazioni esterne dell'Unione europea, ai settori della giustizia e degli affari interni e agli orientamenti generali delle politiche dell'Unione;

b) la partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'UE e in generale alle attività delle istituzioni europee per la realizzazione delle principali politiche settoriali, con particolare riferimento alle linee negoziali che hanno caratterizzato l'azione italiana;

c) dati consuntivi e una valutazione di merito della predetta partecipazione, Pag. 93 anche in termini di efficienza ed efficacia dell'attività svolta in relazione ai risultati conseguiti;

d) l'attuazione in Italia delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale, l'andamento dei flussi finanziari verso l'Italia e la loro utilizzazione, con riferimento anche alle relazioni della Corte dei conti europea, accompagnati da una valutazione di merito sui principali risultati annualmente conseguiti;

e) il seguito dato e le iniziative assunte in relazione ai pareri, alle osservazioni e agli atti di indirizzo delle Camere, nonché delle regioni, a livello di giunte e di assemblee.

In sostanza, a differenza della Relazione programmatica – che indica le grandi priorità e linee di azione che il Governo intende perseguire a livello europeo nell'anno di riferimento – il documento in esame dovrebbe recare un rendiconto dettagliato delle attività svolte e delle posizioni assunte dall'Italia nell'anno precedente, al fine di consentire alle Camere di verificare l'adeguatezza e l'efficacia dell'azione negoziale italiana e la sua rispondenza rispetto agli indirizzi parlamentari.

Si tratta dunque, secondo l'impianto della legge n. 234 del 2012 del principale strumento per l'esercizio della funzione di controllo ex post del Parlamento sulla condotta del Governo nelle sedi decisionali dell'Unione europea. In particolare, la Relazione dovrebbe consentire al Parlamento di verificare se ed in quale misura il Governo si è attenuto all'obbligo, previsto dall'articolo 7 della medesima legge, di rappresentare a livello europeo una posizione coerente con gli indirizzi espressi dalle Camere in merito a specifici atti o progetti di atti; la medesima disposizione impone al Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero il Ministro per le politiche europee di riferire regolarmente alle Camere del seguito dato agli indirizzi parlamentari e, nel caso in cui il Governo non abbia potuto conformarsi agli indirizzi in questione, di riferire tempestivamente alle Camere, fornendo le appropriate motivazioni della posizione assunta.

La Relazione per il 2013 giunge purtroppo all'esame della Camera, cui è stata trasmessa il 27 marzo scorso, ad oltre un anno dalla scadenza del termine per la sua presentazione, il 28 febbraio 2014. Ciò rende priva di utilità una verifica puntuale dei suoi contenuti perché divenuti obsoleti alla luce dei numerosi ed importanti sviluppi del quadro istituzionale e normativo europeo e nazionale: gran parte dei dossier negoziali richiamati nel documento si sono nel frattempo conclusi e si riferiscono ad una legislatura europea che si è chiusa nell'aprile dello scorso anno; nello scorso

novembre è entrata in carica la nuova Commissione europea ed è cambiato il Presidente del Consiglio europeo; si sono succeduti tre turni semestrali di Presidenza del Consiglio, tra cui, da ultimo, quello italiano. E, soprattutto, è cambiato il Governo italiano in carica, per cui l'esame della Relazione non consentirebbe neppure di far valere propriamente alcun meccanismo di responsabilità politica: nei primi quattro mesi dell'anno oggetto della relazione, il 2013, è stato in carica il Governo Monti, nei successivi otto mesi (e fino al 22 febbraio 2014) il Governo Letta.

L'obiettivo residuo dell'esame della Relazione consuntiva 2013 non può e non deve essere dunque quello di formulare un giudizio «storico» sulla politica europea dei due precedenti Governi ma piuttosto quello di identificare i fattori strutturali di forza e di debolezza della partecipazione italiana alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Pertanto nella relazione introduttiva, dopo aver richiamato brevemente i principali contenuti del documento, intende soffermarsi soprattutto sulla sua struttura e articolazione, al fine di verificarne la rispondenza alle previsioni della legge n. 234 del 2012, e sugli aspetti metodologici che possono contribuire ad un effettivo miglioramento dell'intervento del nostro Paese nei processi decisionali europei. Pag. 94

In tal modo l'esame presso la XIV Commissione e la risoluzione che sarà approvata in Assemblea potranno anche concorrere ad un affinamento della Relazione consuntiva per il 2014 che il Governo sta predisponendo e, più in generale, al rafforzamento dei raccordi tra il Parlamento e il Governo stesso.

La Relazione è articolata – come indicato nella sua premessa – in tre grandi capitoli che seguono lo stesso impianto tematico ed espositivo adottato per la Relazione programmatica 2014.

Il primo capitolo è dedicato agli sviluppi del processo di integrazione europea e del quadro istituzionale e consta, a sua volta di due parti profondamente eterogenee; nella prima, concernente le questioni istituzionali, si illustrano brevemente le realizzazioni delle due Presidenze semestrali del Consiglio nel 2013 (Irlanda e Lituania) nonché il negoziato sulla proposta di regolamento relativo allo statuto dei partiti politici europei, approvata poi nel corso del 2014, poco prima della scadenza della legislatura europea; nella seconda parte, intitolata «politiche macroeconomiche», si tratta in realtà di tutte le questioni riconducibili *lato sensu* alle politiche economiche, monetarie, fiscali e di bilancio. Particolare attenzione viene riservata alle proposte relative alla creazione di un'autentica Unione economica e monetaria e di un governo europeo dell'economia, all'avvio della procedura del semestre europeo per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche che si è poi svolta nel 2014, alla creazione di un'Unione bancaria, nei suoi vari pilastri, al negoziato sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020, alle misure adottate in materia di fiscalità e dogane nonché di mercati finanziari e all'attuazione della politica di coesione nel 2013 ed ai flussi finanziari tra Ue e Italia nel medesimo anno.

Il secondo capitolo della Relazione, intitolato «partecipazione dell'Italia al processo decisionale e all'attività dell'Unione», illustra l'azione svolta dal Governo nell'ambito delle varie politiche settoriali dell'Unione. Si tratta conseguentemente della parte più poderosa e complessa del documento – di cui occupa circa 200 pagine –, ricca di indicazioni dettagliate spesso relative a questioni specialistiche e tecnicamente complesse. Alla luce delle considerazioni svolte in premessa, sarebbe di scarsa utilità in questa sede richiamare quanto riportato dalla relazione per ciascuna politica o settore di attività dell'Unione, trattandosi in massima parte di negoziati già conclusi o di temi ampiamente superati dal dibattito istituzionale successivo.

Il terzo ed ultimo capitolo della Relazione concerne il funzionamento degli strumenti per la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea. In tale contesto, sono anzitutto illustrate le attività svolte dal Governo nella fase di formazione della posizione italiana su progetti di atti dell'UE, con particolare riguardo al ruolo del Comitato interministeriale per gli affari dell'UE (CIAE) e dei nuclei di valutazione degli atti europei istituiti dalla legge 234 del 2012.

Di particolare interesse sono i dati relativi ai flussi di atti e documenti trasmessi dal Governo alle Camere ai sensi dell'articolo 6 della medesima legge: oltre 6.700 progetti di atti dell'UE, di cui poco più di 150 progetti legislativi e 160 documenti prelegislativi segnalati dal Governo stesso in

ragione della loro particolare rilevanza; 73 relazioni tecniche su progetti legislativi UE predisposte dalle amministrazioni competenti. Ai sensi dell'articolo 4, comma 3, della legge n. 234 sono state inoltre inoltrate alle Camere nel corso del 2013 163 relazioni e note predisposte dalla Rappresentanza permanente d'Italia presso UE.

Queste cifre – che peraltro sono cresciute ulteriormente nel 2014 – sembrano indicare un buon livello di attuazione degli obblighi informativi posti in capo al Governo ma anche la complessità dell'opera di selezione dei progetti di atti dell'UE da sottoporre ad esame parlamentare, problema sul quale di recente è stata svolta un'accurata riflessione nell'ufficio di Presidenza della XIV Commissione.

Il terzo capitolo della Relazione riporta quindi in dettaglio le misure legislative e Pag. 95 non legislative poste in essere da Parlamento e Governo per l'attuazione del diritto dell'UE nell'ordinamento italiano nonché per la soluzione delle procedure di infrazione. Si indicano naturalmente dati ormai obsoleti, ma utili al fine di fornire il parametro di riferimento per apprezzare gli ulteriori progressi conseguiti nel corso del 2014 in termini di riduzione delle infrazioni pendenti nei confronti del nostro Paese.

Infine, nel medesimo capitolo, si dà conto delle iniziative assunte in materia di comunicazione sulle attività dell'Unione e delle modalità di partecipazione delle regioni, delle province autonome e degli enti locali alle attività dell'Unione nelle fasi di formazione e attuazione della normativa europea.

La Relazione è accompagnata da sette allegati, tra cui l'elenco dei Consigli europei e dei Consigli svoltisi nel corso del 2012, con l'indicazione degli argomenti trattati e l'elenco dei provvedimenti regionali di attuazione di direttive europee.

La Relazione in esame – fatte salve le considerazioni già formulate in merito alla sua tardiva trasmissione – costituisce un forte progresso rispetto alle Relazioni consuntive precedenti che erano state oggetto di critiche severe nelle risoluzioni approvate dalla Camera, in quanto, in evidente contrasto con il dettato della legge, si risolvevano in una ricostruzione dettagliata e talora disordinata delle iniziative delle Istituzioni europee senza alcuna indicazione delle posizioni assunte dall'Italia e del seguito dato agli indirizzi parlamentari.

La Relazione per il 2013 invece non si limita ad una cronaca di quanto avvenuto a livello europeo ma, in linea generale, riporta la posizione rappresentata dal Governo nei negoziati sui singoli atti e progetti di atti e richiama gli indirizzi parlamentari, risultando, sia pure con alcune lacune, conforme alle previsioni dell'articolo 13 della legge n. 234.

Il miglioramento più sensibile rispetto alle Relazioni precedenti concerne soprattutto i primi due capitoli che illustrano in modo molto accurato (e, nel caso del primo capitolo, allo stesso tempo agile) la linea negoziale seguita dal Governo sui principali dossier esaminati nelle sedi decisionali europee nel 2013, evidenziandone in diversi casi anche l'evoluzione a fronte di profili di criticità del negoziato. Ciò consente di verificare la coerenza e l'efficacia dell'azione europea del nostro Paese, oltre che la sua rispondenza agli atti di indirizzo adottati dalla Camera e al Senato con riferimento a specifici progetti o questioni.

Sarà necessario operare nella relazione per il 2014 un ulteriore salto di qualità, indicando in modo ancor più sistematico e puntuale il contributo degli indirizzi parlamentari alla formazione della posizione italiana.

In senso negativo va segnalata la mancata menzione delle risoluzioni approvate, da Senato e Camera prima dei Consigli europei che si sono svolti nel corso del 2013, le quali contenevano numerose e importanti indicazioni in merito a questioni e temi di carattere generale, tra cui la nuova *governance* economica e le iniziative per la crescita. La funzione di questi atti di indirizzo trascende le specifiche riunioni del Consiglio europeo cui si riferiscono, in quanto definiscono le linee generali della politica europea dell'Italia.

Sarebbe stato pertanto importante darne conto per verificare la coerenza complessiva dell'azione europea del Governo con gli orientamenti del Parlamento. Altrettanto opportuno sarà quindi colmare questa lacuna nella Relazione consuntiva per il 2014, dando conto del seguito dato alle

risoluzioni approvate prima delle riunioni del Consiglio europeo soprattutto nella prima parte del documento, dedicata alle questioni istituzionali e ai grandi temi del processo di integrazione europea.

Per quanto riguarda il terzo capitolo, relativo agli strumenti di partecipazione dell'Italia all'UE, la struttura della relazione risulta complessivamente coerente con le previsioni dell'articolo 13 della legge 234 del 2012. In particolare, è soddisfacente sul piano espositivo la illustrazione dei metodi e degli ambiti di intervento del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), dell'adempimento dei richiamati flussi informativi verso le Camere nonché delle iniziative poste in essere per la comunicazione e la formazione.

Apprezzabile è, infine, lo sforzo operato per rendere più omogenee sul piano redazionale le varie sezioni del documento, soprattutto quelle contenute nel secondo capitolo che, essendo redatte dalle varie amministrazioni competenti, si presentavano in passato asimmetriche e di non agevole lettura.

La Relazione consuntiva per il 2013 segna, ad un primo esame, un netto miglioramento (pur permanendo alcune lacune e criticità) rispetto alle relazioni precedenti sul piano della tecnica redazionale, dell'accuratezza delle informazioni e dell'attenzione verso il raccordo con il Parlamento.

Ciò rende ancora più forte il rammarico per la sua tardiva trasmissione alle Camere. La tempestiva predisposizione e trasmissione della relazione consuntiva non è un mero adempimento formale: si tratta invece di un presupposto essenziale per consentire il puntuale funzionamento del rapporto tra Parlamento e Governo in materia europea e, più in generale, dell'intervento del sistema Paese nelle decisioni dell'Unione.

Questi aspetti sono entrambi decisivi per l'autorevolezza e l'efficacia del ruolo che il nostro Paese intende giocare nel processo di integrazione europea.

Va in particolare considerato che il riconoscimento ad alcuni parlamenti nazionali, come quello tedesco, di ampi e significativi poteri in merito all'azione europea del rispettivo Governo, crea il rischio di un ulteriore disallineamento tra Stati membri e Parlamenti nazionali dell'Unione europea.

È infatti evidente che i Paesi in cui il Governo è tenuto acquisire l'assenso preventivo dei rispettivi Parlamenti in merito alla posizione negoziale da rappresentare a livello europeo, hanno ed avranno un potere negoziale maggiore rispetto a quelli in cui le assemblee elettive hanno in materia, un ruolo marginale o formale.

Si riserva, alla luce del dibattito che si svolgerà in seno alla XIV Commissione e degli eventuali pareri che saranno espressi dalle altre Commissioni, di predisporre una proposta di relazione per l'Aula, nella quale potranno confluire le questioni segnalate in precedenza. La relazione costituirà la base per la risoluzione che sarà sottoposta all'approvazione per l'Assemblea, al fine di indicare al Governo le criticità e le lacune da colmare nella preparazione delle prossime relazioni e, più in generale, nel funzionamento degli strumenti per la partecipazione del nostro Paese all'UE.

[Adriana GALGANO](#) (SCpI) sottolinea l'obsolescenza della Relazione consultiva in esame, che si riferisce all'anno 2013. Rileva tuttavia positivamente come la Relazione abbia tenuto conto di alcuni degli elementi richiamati nella risoluzione sulla Relazione consultiva per l'anno 2012 approvata dall'Assemblea il 31 luglio 2013. Evidenzia in ogni caso la necessità di intervenire con maggiore tempestività.

[Michele BORDO](#), *presidente*, sottolinea come l'esame della Relazione consultiva, sulla base di quanto disposto dal Regolamento della Camera, si svolga congiuntamente con quello delle Leggi europee.

[Marco BERGONZI](#) (PD), *relatore*, ritiene in ogni caso che l'esame della Relazione consultiva riferita all'anno 2013 non sia un esercizio sterile poiché consente al Parlamento di verificare il

sensibile miglioramento nella struttura e nella formulazione del documento rispetto alle precedenti relazioni ed è certamente di utilità anche per il futuro.

[Michele BORDO](#), *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.05.