

# SENATO DELLA REPUBBLICA

Legislatura 17<sup>a</sup> - 14<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 279 del 13/07/2017

## POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14<sup>a</sup>)

GIOVEDÌ 13 LUGLIO 2017

**279<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

[CHITI](#)

*Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Gozi.*

*La seduta inizia alle ore 8,30.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(2834) *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2016***

**(Doc. LXXXVII, n. 5) *Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2016***

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta del 12 luglio 2017.

Gli emendamenti 1.1, 3.0.1, 12.0.5 e 12.0.6, precedentemente accantonati in attesa del relativo parere della Commissione bilancio, sui quali convergono i pareri favorevoli del RELATORE e del rappresentante del GOVERNO, sono posti distintamente ai voti e approvati.

Non essendovi richieste di intervento, il PRESIDENTE pone quindi in votazione il conferimento del mandato al relatore a riferire favorevolmente all'Assemblea sul disegno di legge in titolo, con le modificazioni ad esso apportate nel corso dell'esame, autorizzando altresì il relatore ad effettuare gli interventi di coordinamento formale eventualmente necessari, nonché a richiedere lo svolgimento della relazione orale.

La Commissione approva.

Successivamente, il PRESIDENTE pone in votazione lo schema di relazione all'Assemblea, predisposto dal relatore, sul documento LXXXVII, n. 5, che risulta approvato.

*(Omissis...)*

*La seduta termina alle ore 8,40.*

## **RELAZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE SUL DOCUMENTO LXXXVII, N. 5**

La Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea relativa al 2016 è stata presentata al Parlamento il 5 aprile di quest'anno, in base a quanto prescritto dall'articolo 13, comma 2, della legge n. 234 del 2012. Secondo quanto previsto da tale norma, la Relazione consuntiva costituisce il principale strumento per l'esercizio della funzione di controllo *ex post* del Parlamento sulla condotta del Governo nelle sedi decisionali dell'Unione europea.

La Relazione consuntiva 2016 presenta una struttura complessivamente coerente con le previsioni legislative della legge n. 234 del 2012. Essa è articolata in quattro parti.

La prima parte è dedicata agli sviluppi del processo di integrazione europea e alle questioni istituzionali e si divide, a sua volta, in tre capitoli: il primo riguarda le priorità generali delle Presidenze del Consiglio UE nel 2016; il secondo concerne le questioni istituzionali, con particolare riferimento ai negoziati sulla Brexit, alla *Better Regulation*, alla legge elettorale europea e alla tutela della *Rule of Law* nell'Unione; il terzo capitolo riguarda il coordinamento delle politiche macroeconomiche e tratta i temi della crescita economica, delle politiche monetarie e di bilancio, dell'Unione bancaria e servizi finanziari, e delle questioni fiscali.

La seconda parte è dedicata alle misure adottate nel quadro delle politiche orizzontali, tra cui le politiche per il mercato unico e la competitività, il mercato unico digitale, l'energia, il mercato dei capitali, e delle politiche settoriali, come le politiche di natura sociale, quelle rivolte al rafforzamento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia o quelle sulla dimensione esterna dell'Unione.

La terza parte, sulla politica di coesione territoriale, dà conto dei risultati raggiunti nel 2016 e dell'avvio dei progetti per il ciclo settennale fino al 2020, con uno sguardo sul rafforzamento della struttura amministrativa.

La quarta parte, infine, è dedicata alle attività di coordinamento nazionale delle politiche europee, con particolare riguardo alle attività del Comitato interministeriale per gli affari dell'UE (CIAE), nonché agli adempimenti di natura informativa del Governo al Parlamento e agli Enti territoriali. In particolare, risulta in aumento l'attività di "informazione qualificata" alle Camere e alle regioni, sulle proposte legislative europee. Al riguardo si deve, inoltre, riconoscere l'impegno del Governo nel dare conto, nella Relazione, dei numerosi atti di indirizzo emessi dalle Camere e del seguito che ad essi è stato dato.

Nell'ambito degli sforzi volti a dare attuazione al diritto dell'UE nell'ordinamento italiano e a ridurre il numero delle procedure di infrazione aperte, si deve sottolineare con favore il risultato di riduzione del numero di infrazioni al minimo storico di 70 procedure aperte, un dato maggiormente in linea con gli altri Stati membri.

Infine, la Relazione è completata da cinque allegati. I primi tre concernono i Consigli dell'UE e i Consigli europei, i flussi finanziari dall'UE all'Italia nel 2016 e il recepimento delle direttive nell'anno di riferimento. Il quarto allegato, come per l'anno precedente, contiene un elenco delle risoluzioni adottate dal Senato e dalla Camera nel 2016, su proposte legislative europee, e per ognuna di esse vi è il rimando alla parte del testo della Relazione che tratta del seguito dato dal Governo all'atto di indirizzo. L'ultimo allegato reca l'elenco degli acronimi.

## PARTE PRIMA – "SVILUPPI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E NUOVO QUADRO ISTITUZIONALE DELL'UE"

Nell'ambito della Parte prima, dopo aver dato conto delle priorità delle due Presidenze olandese e slovacca, legate dal filo conduttore della necessità di avvicinare l'Europa ai cittadini, la Relazione tratta delle principali questioni istituzionali, connesse, *in primis*, con lo *shock* della Brexit, che ha aperto una fase di incertezza che, nell'immediato, sembrava rimettere in discussione le fondamenta stesse del processo di integrazione europea.

In tema di *Better Regulation*, il 2016 è stato l'anno dell'entrata in vigore e attuazione dell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" volto a rendere più fluido ed aderente agli obiettivi politici generali il processo legislativo UE e a stabilire un miglior equilibrio istituzionale tra Consiglio UE, Commissione e Parlamento europeo. Si tratta di un seguito diretto dell'iniziativa lanciata dalla Presidenza italiana nel 2014 sul "miglior funzionamento dell'Unione", al fine di rendere la legislazione europea sempre più efficace e sempre meno onerosa per i cittadini e le imprese.

Nell'ottica del progressivo rafforzamento della legittimità democratica delle Istituzioni UE, il Governo italiano si è dimostrato tra i più favorevoli a valorizzare le proposte di riforma della legge elettorale europea volte a sviluppare un dibattito politico ed un orizzonte elettorale sovranazionale. Nella medesima ottica il Governo italiano si è – più di recente – espresso in favore della destinazione dei 73 seggi del Regno Unito al Parlamento europeo per creare una circoscrizione europea con liste transnazionali.

Altro settore nato su iniziativa della Presidenza italiana è quello del "Dialogo annuale" sulla situazione dello Stato di diritto (*Rule of law*), della legalità e del rispetto dei diritti umani all'interno dell'Europa. Al riguardo, nel contesto della revisione del Dialogo, prevista nel 2019, l'Italia ha sostenuto la proposta di trasformare dell'attuale strumento di dialogo in un meccanismo fondato sul modello di *peer review*, sull'esempio di quello utilizzato in ambito delle Nazioni unite.

Il terzo capitolo della Parte prima tratta del coordinamento delle politiche macroeconomiche nell'anno 2016, in cui è proseguita l'attuazione dell'integrazione delle economie dell'area dell'euro, in linea con quanto delineato nel Rapporto dei cinque Presidenti. In tale contesto il Governo ha promosso l'idea che il processo di integrazione e convergenza delle economie europee non possa limitarsi agli aspetti più prettamente economico-monetari, ma debba rivolgersi anche al pilastro dei diritti sociali. Nel settembre 2016, il Governo italiano ha presentato una nuova proposta sul sussidio di disoccupazione europeo, riprendendo un dibattito iniziato nell'Ecofin informale organizzato dalla Presidenza italiana di turno dell'Unione europea nel 2014.

La Commissione ha espresso, nei confronti del Programma nazionale di riforma (PNR) italiano, un giudizio positivo, che si è riflesso nelle raccomandazioni adottate dal Consiglio europeo del 28 giugno. Queste hanno riguardato, tra l'altro, il rilancio degli investimenti, l'attuazione di riforme strutturali e il perseguimento di una politica di bilancio equilibrata, mentre nel novembre 2016, la Commissione ha diffuso una raccomandazione per la zona euro, volta ad adottare, nel 2017, un orientamento di politica fiscale espansiva.

Completano, poi, la Parte prima della Relazione, la sezione sull'Unione bancaria e quella sulla fiscalità. Riguardo all'Unione bancaria, dopo aver ricordato la sua costituzione con il Meccanismo di vigilanza unico e il Meccanismo di risoluzione unico, si richiama la necessità proseguire con l'istituzione del meccanismo comune di supporto pubblico al Fondo di risoluzione unico (il cosiddetto *common backstop*) e del Meccanismo unico di garanzia dei depositi (EDIS). Il negoziato è, tuttavia, sostanzialmente fermo per la decisa opposizione della Germania. In tema di fiscalità gli

sforzi sono tesi all'azione di contrasto all'elusione fiscale internazionale, sia nell'ambito delle imposte dirette, che di quelle indirette.

## PARTE SECONDA – "PRINCIPALI POLITICHE ORIZZONTALI E SETTORIALI"

La Parte seconda tratta delle politiche orizzontali e settoriali, tra cui: mercato interno dei beni, dei servizi e dei capitali; concorrenza, aiuti di Stato, tutela dei consumatori e *made in*; fiscalità e unione doganale; politiche per l'impresa; ricerca, sviluppo tecnologico e spazio; agenda digitale europea; riforma delle pubbliche amministrazioni, mobilità dei dipendenti pubblici e semplificazione; ambiente; energia; trasporti; agricoltura e pesca; politiche con valenza sociale tra cui occupazione, affari sociali, salute, istruzione, sport, cultura e turismo; giustizia e affari interni; e la dimensione esterna suddivisa in Politica estera e di sicurezza comune (PESC) della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), politica di allargamento, politica di vicinato (PEV), strategia macroregionale, politica commerciale comune, aiuto allo sviluppo e Servizio europeo di azione esterna (SEAE).

Riguardo alla PESC e alla PSDC, nel corso del 2016 il Governo ha proseguito la propria azione a favore della stabilizzazione e della democratizzazione del proprio vicinato strategico, con particolare attenzione al Mediterraneo, al Corno d'Africa e al Sahel (prevedendo anche l'apertura di Ambasciate a Niamey e Conakry), anche per meglio contrastare il fenomeno migratorio irregolare. In particolare, l'Italia ha svolto un ruolo di capofila nello sforzo europeo e internazionale di stabilizzazione della Libia esercitando il comando delle missioni dell'Unione europea EUBAM Libia e EUNAVFOR MED Sophia, nonché assumendo il compito aggiuntivo di addestramento alla guardia costiera libica.

Nell'aprile 2016, l'Italia ha proposto un nuovo patto sulla migrazione (*Migration Compact*), considerando che "la gestione dei flussi di migranti non è più sostenibile senza una cooperazione mirata e rafforzata con i Paesi terzi di provenienza e di transito". In tal senso, l'Italia ha proposto che tutti gli strumenti disponibili nel settore dell'azione esterna della UE fossero indirizzati a un "*fair grand bargain*" (equo grande compromesso) con Paesi-chiave disposti a cooperare in materia migratoria. Questa impostazione è stata fatta propria dalla Commissione con la Comunicazione del 7 giugno 2016 sul "Nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione" (COM(2016) 385), al cui centro vi è l'idea che a una rinnovata offerta della UE ai Paesi partner (a partire da cinque Paesi di origine e di transito: Etiopia, Niger, Nigeria, Senegal e Mali) in termini di supporto finanziario e operativo rafforzato, debbano corrispondere impegni precisi in termini di controllo delle frontiere, riduzione dei flussi dei migranti, cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione, e rafforzamento del contrasto al traffico di esseri umani. L'impegno finanziario sarà sostenuto oltre che dai fondi per la cooperazione allo sviluppo, anche dal Fondo fiduciario della Valletta e dal Piano europeo per gli investimenti esterni sul modello del Piano Juncker.

## PARTE TERZA – "ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DI COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE"

La Parte terza è interamente dedicata alla politica di coesione territoriale, suddivisa nei capitoli relativi: ai risultati raggiunti nel 2016, all'attuazione del Piano di azione coesione, al valore aggiunto della cooperazione territoriale europea (Interreg), all'avvio dei progetti per il ciclo settennale 2014-2020, al soddisfacimento delle condizionalità ex-ante e ai piani di rafforzamento amministrativo.

Nel corso del 2016, il Governo ha completato il percorso di riorganizzazione della *governance* nazionale della politica di coesione avviato con la legge n. 125 del 2013. Inoltre, in attuazione

dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1303/2015, è entrato a regime il Comitato di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei programmi e sono stati istituiti il Sottocomitato per il Mezzogiorno e il Sottocomitato per il monitoraggio e controllo dei programmi operativi.

Nell'ambito delle discussioni in sede europea sul futuro della politica di coesione, l'Italia ha sostenuto la necessità di semplificare, di rendere più chiare e comprensibili le regole, di snellire i controlli, e di passare da un sistema fondato sulla verifica del rispetto formale delle regole ad uno fondato sull'effettivo raggiungimento dei risultati attesi.

È proseguita, poi, l'azione volta a sviluppare l'iniziativa online OpenCoesione, finalizzata a migliorare la trasparenza e i processi di conoscenza e partecipazione delle collettività e dei cittadini, di analisi e *accountability*, di contrasto della corruzione e di innovazione nella Pubblica Amministrazione.

La programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020 si articola in 51 programmi operativi FESR e FSE (12 nazionali e 39 regionali), per un valore complessivo di 51,77 miliardi di euro, di cui 31,68 miliardi di risorse comunitarie. A questi si aggiungono i fondi collegati allo sviluppo rurale, per un totale di risorse Ue pari a 42 miliardi di euro, cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale. Inoltre, nell'ambito della revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale (QFP), la Commissione europea ha attribuito all'Italia ulteriori risorse aggiuntive per 1,645 miliardi di euro, da destinare a: Iniziativa Occupazione giovani, Specializzazione intelligente, Migranti e marginalità sociale e Competitività delle piccole e medie imprese. Infine, nell'ambito della programmazione dell'Obiettivo cooperazione territoriale europea (Interreg), l'Italia partecipa a 19 programmi, di cui 10 con Autorità di gestione italiana, per un totale di risorse UE assegnate all'Italia di 1,136 miliardi di euro.

Quanto allo stato di avanzamento dei 51 Programmi operativi FESR e FSE, al 31 ottobre 2016 sono stati selezionati progetti per un valore corrispondente al 13 per cento del totale delle risorse a disposizione, a fronte di una media europea di circa il 16 per cento.

#### PARTE QUARTA – "IL COORDINAMENTO NAZIONALE DELLE POLITICHE EUROPEE"

Nella Parte quarta si mette in evidenza il ruolo e l'attività svolta dal Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) nel concordare le linee politiche del Governo in relazione al processo di formazione della posizione italiana in merito ai diversi *dossier* europei.

Nel 2016 il CIAE ha svolto 16 riunioni (nel 2015 furono 7) durante le quali i rappresentanti politici hanno potuto raggiungere una posizione nazionale condivisa da rappresentare nelle sedi europee sui principali argomenti, nonché concordare soluzioni alle procedure di infrazione pendenti, così da ridurre il numero ed evitare il contenzioso dinanzi alla Corte di giustizia.

Un deciso aumento si è riscontrato nelle attività di "informazione qualificata", che consiste nella trasmissione alle Camere e alle regioni di atti, documenti e informative inerenti le proposte legislative europee, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012. In particolare, su quasi 7.400 atti e documenti dell'UE presi in esame dal CIAE (nel 2015 furono 6.600), circa 131 progetti di atti legislativi e 80 documenti non legislativi, sono stati segnalati dal Governo in ragione della loro particolare rilevanza. Inoltre, sui progetti di atti legislativi sono state inviate alle Camere 94 relazioni tecniche predisposte dalle amministrazioni competenti (28 nel 2015).

A tale riguardo, si apprezza l'impegno del Governo di dare conto, nelle corrispondenti parti della Relazione, dei 103 atti di indirizzo emessi dal Parlamento (73 dal Senato e 30 dalla Camera) e del seguito che ad essi è stato dato nelle opportune sedi istituzionali europee.

Al fine di agevolare e velocizzare lo scambio di informazioni, migliorando il dialogo tra il Dipartimento Politiche europee, le Amministrazioni e il Parlamento, è stata altresì avviata la pubblicazione, sul sito del Dipartimento Politiche europee, di una tabella di monitoraggio, aggiornata mensilmente, relativa a tutta l'attività di informazione qualificata del Governo e degli atti di indirizzo delle Camere.

La Relazione fornisce, poi, una sintesi della situazione concernente il contenzioso e pre-contenzioso europeo e delle leggi europee e di delegazione europea emanate al fine di conformare l'ordinamento interno a quello europeo. In particolare, nel 2016, grazie al costante dialogo con i servizi della Commissione, è stato possibile ridurre il numero complessivo delle infrazioni portandolo a quota 70 (erano 89 nel 2015), in assoluto il miglior dato conseguito dall'Italia, consentendo di abbandonare la "maglia nera" tra i Paesi dell'Unione. Le sentenze di condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie, sono rimaste 4 e la Relazione ne ricorda i contenuti, indicando anche le somme versate a tal fine nel 2016.