



Programma di lavoro della Commissione per il 2017 e Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2017

Dossier n° 139 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
8 febbraio 2017

La procedura

La sessione parlamentare di fase ascendente

Il Parlamento esamina congiuntamente la relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nel 2017 ed il programma di lavoro della Commissione europea per il medesimo anno, nonché il programma di 18 mesi del Consiglio, relativo al periodo 1° gennaio 2016-30 giugno 2017, nel quale si alternano alla presidenza Olanda, Slovacchia e Malta (già esaminato l'anno scorso).

L'esame di tali atti rappresenta una vera e propria sessione europea parlamentare di fase ascendente, interamente dedicata alla valutazione ed al confronto tra le priorità delle Istituzioni europee e quelle del Governo per l'anno in corso, in esito alla quale la Camera può definire indirizzi generali per l'azione dell'Italia a livello europeo.

Si svolge in base alla [legge 24 dicembre 2012, n. 234](#), che ha innovato la disciplina della partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

In base all'articolo 13 di tale legge (che riprende nella sostanza l'articolo 15 della precedente [legge n. 11 del 2005](#), come successivamente modificato), il Governo è tenuto a presentare due relazioni: una consuntiva (entro il 28 febbraio dell'anno successivo a quello di riferimento) ed una programmatica (entro il 31 dicembre di ogni anno). Quest'ultima contiene indicazione di obiettivi, priorità e orientamenti che il Governo intende seguire a livello europeo nell'anno successivo.

Il Comitato per la legislazione è chiamato a pronunciarsi sulle parti di propria competenza del programma di lavoro e della relazione programmatica.

La Commissione Politiche dell'Unione europea relaziona all'Assemblea, tenendo conto anche delle relazioni approvate - per le parti di competenza - dalle Commissioni di settore e dal Comitato per la legislazione.

L'Assemblea potrà approvare, in esito alla discussione, propri atti di indirizzo.

La relazione programmatica

La Relazione programmatica si compone di cinque parti e quattro appendici:

- ◆ la parte I è dedicata allo sviluppo del processo di integrazione europea e alle questioni istituzionali, cui è specificamente dedicato il capitolo 1; il capitolo 2 concerne il coordinamento delle politiche macroeconomiche e tratta quattro questioni: il governo dell'economia e l'Unione economica e monetaria; il completamento dell'Unione bancaria e i servizi finanziari; il ciclo del cosiddetto "semestre europeo"; il bilancio dell'Unione; l'attuazione del fondo europeo per gli investimenti strategici (cosiddetto Piano Juncker);

- ◆ la parte II concerne le principali politiche orizzontali e settoriali ed è articolata in 17 capitoli, riguardanti: le politiche per il mercato interno dell'Unione, anche in riferimento ai temi della concorrenza, degli aiuti di Stato e della tutela dei consumatori; la strategia in materia di migrazione; fiscalità e unione doganale; politiche per l'impresa; ricerca, sviluppo tecnologico e spazio; riforma delle pubbliche amministrazioni e semplificazione; ambiente; energia; trasporti; agricoltura e pesca; politiche di coesione (utilizzo dei fondi strutturali); occupazione e affari sociali; tutela della salute; istruzione, gioventù e sport; cultura e turismo; inclusione sociale e politiche per le pari opportunità; giustizia e affari interni;

- ◆ la parte III riguarda la dimensione estera dell'Unione, articolandosi in 7 capitoli: politica estera e di sicurezza comune; politica di sicurezza e difesa comune; allargamento dell'Unione; politica di vicinato e strategie macroregionali dell'Unione; commercio internazionale e rapporti con Paesi terzi; cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario; il Servizio europeo di azione esterna;

- ◆ la parte IV concerne la comunicazione e formazione sull'attività dell'Unione europea e investe anche le iniziative relative alle celebrazioni per il sessantesimo anniversario dei Trattati di Roma;

◆ la parte V riguarda il coordinamento nazionale delle politiche europee e si articola in 5 capitoli che prestano attenzione ai seguenti aspetti: coordinamento della posizione negoziale dell'Italia e attività del Comitato interministeriale per gli affari europei; prevenzione e soluzione delle infrazioni al diritto europeo; priorità legislative per l'adeguamento del diritto interno al diritto europeo; tutela degli interessi finanziari e lotta contro la frode;

◆ l'appendice I sintetizza i contenuti del programma di lavoro della Commissione europea per il 2017, indicando le priorità legislative per il medesimo anno;

◆ l'appendice II riguarda il bilancio dell'Unione per il 2017;

◆ l'appendice III sintetizza il programma del trio delle presidenze del Consiglio dell'Unione europea relativo al periodo 1° gennaio 2016-30 giugno 2017, nel quale si alternano alla presidenza Olanda, Slovacchia e Malta;

◆ l'appendice IV contiene un elenco degli acronimi utilizzati nella relazione.

Il programma di lavoro

Il programma di lavoro della Commissione europea per il 2017 si intitola "Realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende" e presenta un approccio molto pragmatico, con l'impegno a lavorare "intensamente sul programma di attuazione, perché anche la migliore normativa è inutile se non produce risultati concreti". Si concentra sulle 10 priorità indicate negli orientamenti politici presentati dalla Commissione all'inizio del mandato:

1. "Un nuovo impulso all'occupazione, alla crescita e agli investimenti";
2. "Un mercato unico digitale connesso";
3. "Un'Unione dell'energia resiliente con politiche lungimiranti in materia di cambiamenti climatici";
4. "Un mercato interno più profondo e più equo con una base industriale più solida";
5. "Un'Unione economica e monetaria più profonda e più equa";
6. "Un accordo di libero scambio con gli Stati Uniti realistico e equilibrato";
7. "Uno spazio di giustizia e di diritti fondamentali basato sulla fiducia reciproca";
8. "Verso una nuova politica della migrazione";
9. "Un ruolo più incisivo a livello mondiale";
10. "Un'Unione di cambiamento democratico".

Fanno parte integrante del programma 5 allegati, i cui contenuti sono sintetizzati nel paragrafo relativo alle parti di peculiare interesse del Comitato per la legislazione.

Il programma di 18 mesi del Consiglio

Il programma delle presidenze olandese, slovacca e maltese, concernente il periodo gennaio 2016 – giugno 2017, è stato predisposto in un nuovo formato, "volto a fornire un quadro per l'organizzazione e la programmazione dei lavori del Consiglio per i prossimi diciotto mesi. La sua struttura – in cinque pilastri – è basata su quella dell'agenda strategica. Per ogni pilastro, evidenzia i fascicoli e le questioni fondamentali che il Consiglio dovrà affrontare nel periodo in questione". I cinque pilastri riguardano:

1. occupazione, crescita e competitività;
2. la responsabilizzazione e protezione dei cittadini;
3. energia e clima;
4. libertà, sicurezza e giustizia;
5. il ruolo dell'Unione sulla scena mondiale.

Parti di peculiare interesse del Comitato per la legislazione

La Relazione programmatica

La Relazione programmatica presenta elementi di interesse per il Comitato per la legislazione, in quanto i richiami alla qualità della legislazione e alla semplificazione sono presenti in più punti. In particolare:

◆ il paragrafo 1.2, concernente i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea:

- richiama l'attuazione del nuovo Accordo interistituzionale sul tema "*Legiferare Meglio*" (di seguito A.I.I.), che "potrà certamente contribuire a rendere più fluido ed aderente agli obiettivi politici generali il processo legislativo. Ciò in linea con gli scopi di semplificazione e riduzione degli oneri normativi. Concordare metodi di lavoro, consolidare buone pratiche ed adottare una migliore programmazione annuale e pluriennale rientrano tra i principali obiettivi dell'A.I.I., rispetto ai quali il Governo italiano è pronto a contribuire costruttivamente anche per l'anno 2017, un anno di particolare rilevanza per l'attuazione delle innovazioni contenute nel nuovo A.I.I.";

- si conclude con un riferimento al tema della trasparenza, affermando che "il Governo italiano condivide l'importanza di promuovere e migliorare l'*iter* legislativo UE, nelle forme e nelle modalità previste dal nuovo Accordo e nell'ottica di migliorare la comprensione di cosa fanno le Istituzioni europee per i loro cittadini e quindi recuperare l'indispensabile sostegno e fiducia di questi ultimi nei confronti del progetto europeo";

◆ nell'ambito della parte II, dedicata alle principali politiche orizzontali e settoriali:

■ il capitolo 1, riguardante le politiche per il mercato interno dell'Unione, esordisce, tra l'altro, con l'impegno del Governo a contribuire *"alla semplificazione della normativa, a sviluppare ulteriori interconnessioni europee, a superare i residui ostacoli alla mobilità nel mercato attraverso la rimozione di barriere ingiustificate, al fine di favorire il completamento del mercato unico"* (in corsivo nel testo). Ci si riferisce alla pubblicazione di un'iniziativa legislativa riguardante la "Carta europea dei servizi", finalizzata a migliorare l'applicazione della Direttiva Servizi, "a favore della semplificazione amministrativa e cercando di risolvere le questioni che riguardano anche le barriere e gli ostacoli di natura regolamentare e non regolamentare, facilitando, così, l'accesso e la circolazione dei fornitori di servizi nel Mercato Unico europeo";

■ nel capitolo 6, riguardante la riforma delle pubbliche amministrazioni e la semplificazione:

- il paragrafo 6.1 esordisce con l'impegno del Governo italiano a proseguire l'azione di "sostegno alle iniziative volte a rendere più efficienti le pubbliche amministrazioni, con il ridurre gli oneri amministrativi e semplificare la regolamentazione";

- il paragrafo 6.3 è dedicato alle attività nel campo della semplificazione. Il Governo considera "necessario rafforzare la cooperazione con gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea per dare impulso all'attuazione della riforma della *better regulation* assicurando la coerenza con i "valori profondi" dell'assetto democratico e, primariamente, con le prerogative delle istituzioni rappresentative parlamentari.

In particolare, il Governo intende contribuire all'introduzione, da parte della Commissione europea, di obiettivi di riduzione degli oneri regolatori in specifiche aree di regolazione al fine di promuovere il principio di proporzionalità degli adempimenti per le imprese in relazione alla dimensione e alle esigenze di tutela degli interessi pubblici. Particolare attenzione sarà dedicata all'applicazione del principio di innovazione in modo che essa sostenga il recupero della competitività rimuovendo le barriere che ostacolano ricerca e sviluppo senza far venire meno elevati livelli di tutela degli interessi pubblici e privati.

Il Governo, inoltre, si adopererà perché i lavori della Piattaforma REFIT, che ha la funzione di valutare suggerimenti, di qualsiasi provenienza, in materia di riduzione degli oneri regolatori e amministrativi, siano basati su processi di consultazione inclusivi, in cui trovino rappresentazione un'ampia varietà di interessi e territori, nella prospettiva di concorrere al necessario recupero di consenso e legittimazione dell'Unione europea presso i cittadini. In questa prospettiva va anche l'impegno a focalizzare i lavori della Piattaforma REFIT su proposte con significativo potenziale di semplificazione, stimato sulla base di criteri concordati con la Commissione europea".

◆ Nell'ambito della parte V:

■ il capitolo 1, dedicato al coordinamento della posizione negoziale dell'Italia e all'attività del Comitato interministeriale per gli affari europei, afferma che il Governo intende dare piena attuazione all'articolo 28 della [legge n. 234 del 2012](#), mettendo a punto *"un sistema informativo che consenta il più ampio coinvolgimento delle parti sociali e delle categorie produttive nella fase di formazione della posizione italiana su iniziative dell'Unione europea"* (in corsivo nel testo);

■ il capitolo 2 investe la prevenzione e la soluzione delle infrazioni al diritto UE e presenta elementi di interesse con riguardo all'uso degli strumenti legislativi e, in particolare, delle leggi europea e di delegazione europea:

- si annuncia la presentazione a cadenza semestrale dei relativi disegni di legge di delegazione europea e di legge europea, che "consentiranno, rispettivamente, di garantire il tempestivo recepimento delle direttive UE e di porre rimedio ai casi di non corretta attuazione della normativa europea";

- si conferma l'intenzione (già posta in essere nelle precedenti leggi europee) di "utilizzare il Disegno di Legge europea anche in **chiave preventiva** con riguardo ai c.d. casi *EU Pilot*, al fine di risolvere i problemi di non conformità col diritto UE, contestati dalla Commissione europea, prima che questi diano origine all'apertura formale di procedure d'infrazione a carico dell'Italia";

- per quanto riguarda le procedure d'infrazione per mancato recepimento di direttive europee, la relazione ribadisce l'intenzione di presentare il disegno di legge di delegazione europea a cadenza semestrale e segnala che **"Nel corso dell'anno 2017, l'Italia è chiamata a trasporre complessivamente n. 44 direttive. La delega per l'attuazione di n. 21 di esse è contenuta nella [legge 9 luglio 2015, n. 114](#) – legge di delegazione europea 2014 (8 direttive); nella [legge 12 agosto 2016, n. 170](#) – legge di delegazione europea 2015 (11 direttive) e nel disegno di legge di delegazione europea 2016, attualmente in corso di predisposizione (2 direttive). Le restanti 23 direttive dovranno essere attuate in via amministrativa"** (in grassetto nel testo);

- infine, si afferma che "con la rigorosa applicazione della [legge n. 234/2012](#), e in particolare di quanto disposto dall'art. 15, si proseguirà nell'**informativa al Parlamento** sull'avvio delle procedure d'infrazione, ex art. 258 e 260 TFUE, nonché nella contestuale responsabilizzazione dei Ministri con competenza prevalente per la gestione dei casi di precontenzioso aperti dalla Commissione".

Il Programma di lavoro della Commissione

Il Programma di lavoro, come già accennato, presenta un approccio concreto, ove l'obiettivo di una migliore regolamentazione si lega alla costante valutazione "sulla base della sua efficacia e proporzionalità al raggiungimento degli obiettivi ambiziosi" che sono stati stabiliti. La Commissione segnala quindi che molte delle iniziative principali che saranno presentate nel 2017 "comprendono proposte che fanno seguito al

riesame dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT), e che consentiranno di aggiornare e migliorare la normativa esistente perché continui a conseguire gli obiettivi prefissati in modo efficace e senza comportare oneri superflui". La Commissione propone inoltre una serie di revisioni REFIT delle normative attuali, contenute nell'allegato 2, impegnandosi a "conseguire gli obiettivi di REFIT ogniqualvolta sarà riesaminata una normativa vigente". Nel fissare le priorità, la Commissione ha tenuto "in particolare considerazione i 22 pareri della piattaforma REFIT": gli allegati 4 e 5 danno un quadro del seguito dato a tali pareri.

Infine, la Commissione rivendica il merito di aver aumentato notevolmente la trasparenza e la responsabilità nei confronti dei cittadini, negli ultimi due anni.

L'allegato 1 contiene le 21 nuove iniziative che saranno assunte dalla Commissione, tra le quali la proposta di modernizzazione delle procedure di comitatologia, attraverso l'allineamento delle norme di diritto derivato alle disposizioni aggiornate del Trattato e la valutazione della legittimità democratica delle procedure vigenti per l'adozione di atti delegati e di esecuzione (iniziativa n. 20).

L'allegato 2 elenca altre 18 iniziative da intraprendere nel 2017 nell'ambito del programma REFIT: si tratta per lo più di proposte di revisione di direttive e regolamenti a seguito di valutazioni e, in qualche caso, di controlli di qualità completati negli anni scorsi.

L'allegato 3 elenca 35 proposte prioritarie in sospeso, che andrebbero adottate in tempi brevi.

L'allegato 4 indica 17 proposte che la Commissione intende ritirare entro aprile 2017 e 2 proposte già ritirate, che figuravano nel programma di lavoro della Commissione per il 2016 e che sono riportate nell'elenco per motivi di trasparenza (la n. 3: proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società; la n. 11: proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma per viaggiatori registrati).

L'allegato 5 elenca 16 atti da abrogare, in buona parte perché obsoleti, anche se in qualche caso di recente adozione.

Il Programma di 18 mesi

Il Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea, predisposto dalle presidenze olandese, slovacca e maltese, ribadisce, nell'introduzione, "l'importanza dei principi su cui si basa il miglioramento della regolamentazione. Il Consiglio, in quanto colegislatore, ha una responsabilità particolare nel garantire che la regolamentazione dell'UE sia della migliore qualità e rispetti pienamente i principi di sussidiarietà, proporzionalità, semplicità, trasparenza e coerenza, nonché dei diritti fondamentali. Il miglioramento della regolamentazione contribuirà a conseguire gli obiettivi fissati nell'agenda strategica e una riduzione degli oneri normativi costituirà un importante motore della crescita economica e della competitività. Le tre presidenze prendono altresì atto dell'intenzione della Commissione di avviare una riflessione su un maggiore ruolo dei parlamenti nazionali nella preparazione del processo decisionale dell'UE".

Il Comitato per la legislazione, nel parere espresso il 10 febbraio 2016, ha preso "atto con favore della rilevanza riconosciuta al miglioramento della regolamentazione ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati nell'agenda strategica dalle presidenze olandese, slovacca e maltese, nonché per il conseguimento della crescita economica e della competitività".