

## XIV COMMISSIONE PERMANENTE

### (Politiche dell'Unione europea)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Legge comunitaria 2011. C. 4623 Governo.

Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2010. Doc. LXXXVII, n. 4 (*Seguito dell'esame congiunto e rinvio*) ..... 185

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 191

##### SEDE REFERENTE

*Mercoledì 26 ottobre 2011. — Presidenza del presidente Mario PESCANTE. — Interviene il Ministro per le politiche europee, Anna Maria Bernini Bovicelli.*

#### La seduta comincia alle 13.40.

**Legge comunitaria 2011.**

**C. 4623 Governo.**

**Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2010.**

**Doc. LXXXVII, n. 4.**

*(Seguito dell'esame congiunto e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame congiunto dei provvedimenti in titolo, rinviato nella seduta del 19 ottobre 2011.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI, *Ministro per le politiche europee*, preso atto del dibattito svoltosi nella seduta dello scorso 19 ottobre sul disegno di legge comunitaria e sulla Relazione annuale, intende fornire alcune precisazioni ed elementi di risposta in merito alle questioni

poste sia dai relatori – l'onorevole Maggioni e l'onorevole Fucci – che dall'onorevole Gozi.

Si sofferma in primo luogo sul disegno di legge comunitaria e su quanto evidenziato dall'onorevole Gozi in ordine al fatto che il contenuto del disegno di legge è estremamente semplificato, al punto da conferire al Governo una delega in bianco per l'attuazione delle direttive. Il disegno di legge governativo contiene effettivamente, allo stato, unicamente l'elenco delle direttive da attuare e le disposizioni di carattere generale per l'esercizio delle deleghe. Occorre tuttavia rammentare che tale formulazione del disegno di legge è frutto dell'accordo politico raggiunto nel corso dell'iter parlamentare di approvazione del disegno di legge comunitaria 2010, allorché, per ovviare alla bocciatura dell'articolo 1 da parte dell'Assemblea della Camera dei deputati e consentire una celere approvazione del disegno di legge, si concordò di ridurre significativamente l'articolato del disegno di legge 2010, rinviando l'inserimento delle disposizioni stralciate al disegno di legge comunitaria 2011, ma si decise, contestualmente, al fine di garantirne la rapida presentazione al Parlamento, di predisporre un disegno

di legge comunitaria 2011 molto semplificato, con le sole deleghe legislative e le consuete disposizioni per il loro esercizio.

Il Governo, come anche il Parlamento, potrà naturalmente integrare, attraverso emendamenti da presentare in Commissione XIV, il testo del disegno di legge con altri articoli, alcuni dei quali recanti criteri specifici di delega per l'attuazione delle direttive inserite negli allegati. È evidente, però, che, come di consueto, i criteri di delega non riguarderanno tutte le direttive, ma soltanto alcune di esse; si noti, ad esempio, che, relativamente alla legge comunitaria 2009, la previsione di specifici criteri di delega ha riguardato solo 8 delle 61 direttive contenute negli allegati. Evidenza infatti che non tutte le direttive, per la loro formulazione estremamente dettagliata, richiedono l'individuazione di principi e criteri direttivi.

L'onorevole Gozi ha inoltre posto in evidenza che il disegno di legge non reca alcuna disposizione volta a sanare procedure di infrazione e chiede di sapere come il Governo intenda comportarsi al riguardo.

Massimo POMPILI (PD) segnala di aver presentato una interrogazione a risposta orale in Assemblea sulla specifica questione delle procedure di infrazione.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI, *Ministro per le politiche europee*, richiama sul punto quanto sopra detto relativamente all'accordo politico raggiunto nell'ambito del disegno di legge comunitaria 2010, con il quale si decise di lasciare nel medesimo testo soltanto le disposizioni relative a procedure di infrazione allo stadio, almeno, di parere motivato, e dunque più urgenti, rinviando le altre al successivo disegno di legge.

Al riguardo, anticipa che il Governo presenterà, nell'ambito del presente disegno di legge, alcuni emendamenti volti a sanare procedure di infrazione.

Una prima proposta emendativa conterrà una disposizione, già inserita nel disegno di legge comunitaria per il 2010 (ex articolo 6) e poi stralciata, in tema di

repertorio nazionale dei dispositivi medici, volta a risolvere la procedura di infrazione n. 2007/4516 (in fase di parere motivato), attraverso alcune modifiche alla legge finanziaria 2006, nel senso di innalzare da 5 a 5,50 per cento il contributo a carico delle aziende che producono o commercializzano in Italia dispositivi medici e di eliminare il pagamento della tariffa di euro 100 per ogni registrazione effettuata nel repertorio dei dispositivi medici.

Sarà poi presentato un emendamento volto ad introdurre una disposizione finalizzata a risolvere la procedura d'infrazione n. 2010/2143 (allo stadio di messa in mora), recante modifiche al decreto legislativo n. 206 del 2007 (di attuazione della direttiva 2005/36/CE), relativamente alla comunicazione in caso di spostamento del prestatore di servizi; la modifica intende eliminare il termine di preavviso di 30 giorni imposto al prestatore transfrontaliero che intende spostarsi in Italia per prestare i propri servizi, in quanto contrastante con la citata direttiva, che non prevede alcun termine per la dichiarazione preventiva.

Un ulteriore intervento recherà una disposizione recante modifiche al decreto legislativo n. 117 del 2008 in materia di gestione dei rifiuti delle industrie estrattive; le modifiche recepiscono le puntuali osservazioni fatte dalla Commissione europea nell'ambito della procedura di infrazione 2011/2006, attualmente allo stadio messa in mora, per non corretto recepimento della direttiva 2006/21/CE relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive.

Infine il Governo presenterà un emendamento volto a risolvere la procedura di infrazione n. 2010/4188 (allo stadio di messa in mora), in tema di autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti medicinali; la norma proposta reca modifiche al codice della proprietà industriale (decreto legislativo n.30 del 2005) che, in contrasto con quanto previsto dalla direttiva 2001/83/CE, impedisce la sollecita presentazione di una richiesta di autorizzazione all'immissione in commercio per

prodotti medicinali generici, se protetti da un brevetto o da un certificato complementare di protezione.

Precisa quindi che, allo stato, il Governo non intende presentare un decreto legge salva-infrazioni, che resta, tuttavia, uno strumento, previsto dall'articolo 10 della legge n. 11 del 2005, davvero necessario allorquando atti normativi o sentenze degli organi giurisdizionali dell'Unione europea impongono urgenti obblighi di adeguamento, cui non si può far fronte con la legge comunitaria annuale, in quanto la loro scadenza risulta anteriore alla presunta entrata in vigore della medesima legge. È poi certamente da condividere il rilievo sulla competenza in ordine al decreto-legge salva-infrazioni, che non compete alla XIV Commissione ma alla I (Affari costituzionali); su tale aspetto, tuttavia, in Governo non può incidere in alcun modo, trattandosi di questione disciplinata dai regolamenti parlamentari.

Ricorda quindi che il Relatore, onorevole Maggioni, ha sottolineato il ritardo con il quale è stato presentato al Parlamento il disegno di legge comunitaria (il 19 settembre 2011, anziché il 31 gennaio, come previsto dalla L. 11/2005). Tale ritardo è da collegare, certamente, al lento e complesso iter parlamentare del disegno di legge comunitaria 2010, che, ad oggi, ancora non è stato approvato dalle Camere. Sottolinea peraltro che, non appena insediatasi, si è impegnata ad accelerare l'approvazione definitiva del disegno di legge da parte del Consiglio dei Ministri e la successiva presentazione al Parlamento; tuttavia, non può non concordare con il Relatore sulla necessità di riformare al più presto le procedure di esame della legge comunitaria, augurandosi che abbia una celere approvazione il disegno di legge di riforma della L. 11/2005, che è attualmente all'esame del Parlamento e che interviene sul disegno di legge comunitaria sia in ordine ai tempi di presentazione che ai contenuti.

In questo contesto, è utile ricordare che il disegno di legge comunitaria 2011 contiene una rilevante novità, rispetto alle precedenti leggi comunitarie: il termine

della delega legislativa non coincide più con quello di recepimento fissato nelle singole direttive, ma è anticipato di due mesi rispetto ad esso. Il Governo ha inteso, con tale modifica, accelerare il più possibile l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello dell'Unione europea, con l'obiettivo di evitare l'apertura di procedure di infrazione per mancata attuazione, che ormai la Commissione europea avvia pochi giorni dopo la scadenza del termine di recepimento, con il rischio, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, di incorrere in sanzioni pecuniarie già nel contesto del procedimento giurisdizionale di accertamento dell'inadempienza; la modifica si è resa necessaria in quanto le infrazioni non sono state scongiurate dall'allineamento del termine di delega con quello di recepimento fissato nelle direttive, misura prevista dalle precedenti leggi comunitarie.

Il Relatore ha, inoltre, rilevato un'apparente incongruenza dell'articolo 1, comma 7, del disegno di legge comunitaria, il quale, richiamando il potere sostitutivo statale, nei casi di inadempienza delle regioni e delle province autonome, sembrerebbe far riferimento sia alle sanzioni penali che a quelle amministrative, mentre il riferimento alle sanzioni penali, che sono di esclusiva competenza statale, non sarebbe pertinente. Al riguardo, da un'attenta lettura dell'articolo 1, comma 7, emerge che il potere sostitutivo è richiamato per i decreti legislativi di cui al successivo articolo 3, ovvero sia quelli recanti la disciplina sanzionatoria per la violazione di obblighi contenuti nelle direttive attuate in via regolamentare o amministrative o in regolamenti dell'Unione europea, « se attengono a materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano ». È evidente, pertanto, che, seppure i decreti di cui all'articolo 3, cui si fa riferimento, riguardano sia sanzioni penali che amministrative, il potere sostitutivo potrà essere esercitato solo ove si tratti di materie di competenza regionale e, quindi, nella fattispecie, di sanzioni amministrative; non può sussistere, invece, alcun

potere di sostituzione delle regioni e delle province autonome in assenza di una loro competenza.

Il Relatore ha, infine segnalato che non risultano inserite nel disegno di legge direttive per le quali sono già scaduti i termini di recepimento. Anche in questo caso non è preclusa la possibilità di presentare emendamenti in corso di esame, laddove alcune direttive venissero a scadere, per aggiornare i contenuti del disegno di legge. Ricorda che nel disegno di legge comunitaria per il 2010 sono state inserite le sole direttive in scadenza al febbraio 2012. Se ai colleghi risultano direttive già scadute e non inserite nel provvedimento, sarà particolarmente gradita una segnalazione in proposito.

Si sofferma quindi su una questione specifica, che potrà essere oggetto di ulteriore approfondimento. Si riferisce al parere espresso dalla V Commissione Bilancio sul disegno di legge comunitaria 2011, recante una condizione volta a garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, con la quale si chiede la soppressione dall'allegato B della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Ritiene che sul punto si possano opporre alle motivazioni addotte dalla Commissione Bilancio alcune controdeduzioni, ed auspica che si possa pervenire ad una nuova deliberazione di quella Commissione su questo specifico punto.

Passando quindi alle osservazioni formulate sulla Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nell'anno 2010, si sofferma in primo luogo sui rilievi relativi ai tempi di trasmissione della Relazione. Non si può certo negare il ritardo che c'è stato; si trattava d'altra parte della prima applicazione del nuovo articolo 11 della legge 11/2005; circostanza che ha determinato un lungo e non facile lavoro di preparazione e raccolta dei contributi delle diverse Amministrazioni. La mancanza in quel momento di un Ministro per le politiche europee ha peraltro reso impossibile sollecitare politicamente le Ammini-

strazioni al puntuale rispetto dei tempi e delle indicazioni di contenuto ricevute dal Dipartimento per le politiche europee, e ciò anche nei casi nei quali il ritardo nella trasmissione dei contributi è risultato particolarmente grave.

Identici problemi il Governo ha incontrato, del resto, con l'altra novità contenuta nell'articolo 11 della legge 11/2005: la Relazione programmatica. Segnala al riguardo che proprio nella giornata di ieri si è svolta presso il Dipartimento per le politiche europee la prima riunione con tutte le Amministrazioni interessate per la preparazione tanto della relazione programmatica per il 2012, che di quella consuntiva per il 2011. Confida pertanto di poter assicurare questa volta il pieno rispetto delle scadenze fissate dalla legge.

Venendo ora alle osservazioni relative ai seguiti dati agli atti di indirizzo, e di cui agli adempimenti previsti dall'articolo 4-bis della legge n. 11 del 2005, introdotto dalla legge n. 96 del 2010 (Legge comunitaria 2009), desidera segnalare che il Dipartimento per le politiche europee ha provveduto agli adempimenti di competenza, sensibilizzando nel contempo tutte le Amministrazioni. Più nello specifico, sulla base di quanto concordato in sede di Comitato tecnico permanente, si è sistematicamente proceduto all'invio alle Amministrazione con competenza prevalente per materia, ed alle altre eventualmente interessate, le risoluzioni/atti di indirizzo/pareri espressi dalle Camere e da queste trasmessi e a darne contestuale comunicazione ai servizi della rappresentanza permanente a Bruxelles, affinché ne possano tenere debito conto ai fini della definizione della posizione italiana ai tavoli negoziali in fase ascendente. Il Governo è infatti consapevole del fatto che, al di là di quanto disposto a livello normativo, la partecipazione del Parlamento alla fase ascendente non può rappresentare che un valore aggiunto per l'Italia, in relazione ai contenuti dell'atto ma anche e soprattutto, sotto il profilo della forza negoziale.

In particolare, al fine di razionalizzare, semplificare e migliorare l'ingente flusso di

dati, a partire dall'autunno del 2010 il Dipartimento ha attivato una casella di posta elettronica (infociaceattiuegoverno.it) destinata appositamente ed esclusivamente all'acquisizione e al flusso di atti e di informazioni dirette e provenienti dal Parlamento.

Si è quindi concordato che le Amministrazioni provvedano a segnalare al Dipartimento per le politiche europee, per i dossier di propria competenza, i casi in cui non hanno potuto conformarsi agli indirizzi definiti dalle Camere nonché gli eventuali casi in cui, alla luce dell'evoluzione di negoziati, abbiano dovuto discostarsi da tali indirizzi. Ritiene infatti più utile opportuna una segnalazione sistematica dei casi nei quali il Governo non ha agito conformemente agli indirizzi espressi dal Parlamento, piuttosto che la rilevazione di tutte le volte in cui invece lo ha fatto; solamente nel primo caso, a suo avviso, corre l'obbligo di motivare il discostarsi dell'Esecutivo dalla pronuncia parlamentare.

Come ha già avuto modo di sottolineare qualche settimana fa in occasione dell'audizione sulle linee programmatiche del Dicastero, rispondendo ad alcuni deputati che lamentavano il fatto che non sempre gli atti di indirizzo delle Camere hanno ricevuto la necessaria attenzione da parte del Governo o che quest'ultimo non si sia attenuto alle indicazioni in esse contenute nel presentare la posizione italiana in sede europea, ritiene si tratti più di un problema di comunicazione e di presentazione che di sostanza. Non sono infatti pervenute, da parte delle Amministrazioni, segnalazioni di casi in cui la posizione rappresentata dal Governo in sede negoziale sia stata difforme dal parere espresso dalle Camere. Anzi, prendendo ad esempio il caso del Regolamento sull'Iniziativa dei cittadini citato dal relatore onorevole Fucci, il Governo ha costruito la propria posizione negoziale anche sulla base delle osservazioni espresse dalla Camera dei deputati, che sono state rappresentate in sede di negoziato ed accolte nel testo approvato lo scorso mese di marzo. Il fatto che nella relazione consuntiva del Governo

il contributo del Parlamento non sia stato adeguatamente evidenziato è stato dettato dalla considerazione suddetta. Cita inoltre il caso del brevetto unico europeo, ricordando come la presa di posizione del Parlamento abbia sensibilmente rafforzato la posizione del Governo. Anche in tema di *governante* economica, il Governo sta tenendo conto degli atti di indirizzo approvati dalle Camere.

Potrebbe peraltro presentarsi il caso, che andrebbe ovviamente adeguatamente motivato, in cui, sopraggiunte evoluzioni del negoziato non conosciute al momento dell'emanazione dell'atto di indirizzo, richiedano un cambiamento della posizione del Governo.

Riconosce peraltro che vi è il problema di riferire al Parlamento sui seguiti dati dal Governo agli atti di indirizzo. Pertanto solleciterà l'attenzione dei colleghi di Governo – nel quadro del coordinamento politico del CIACE – affinché assicurino la più ampia partecipazione alle attività parlamentari fornendo tutte le informazioni necessarie e doverose a facilitare tali attività e diano una regolare informativa sugli esiti degli atti di indirizzo formulati dagli organi parlamentari.

Mario PESCANTE, *presidente*, ringrazia il Ministro per l'esemplare replica svolta e, con riferimento al brevetto unico europeo, segnala apprezzamento per il fatto che il ricorso del Governo alla Corte di giustizia contro la cooperazione rafforzata abbia menzionato espressamente il parere espresso sul tema dalla XIV Commissione della Camera.

Coglie quindi l'occasione per segnalare ancora una volta al ministro l'urgenza dell'approvazione del progetto di legge di riforma della legge n. 11 del 2005, approvato all'unanimità alla Camera e attualmente all'esame del Senato.

Sandro GOZI (PD) ringrazia a sua volta il ministro per l'esauriente intervento e si associa all'invito fatto dal Presidente Pescante con riferimento alla legge n. 11 del 2005.

Esprime quindi alcune perplessità di carattere metodologico, che ancora in-

tende sottolineare. Evidenzia infatti come la Legge comunitaria per il 2010 rappresenti un caso eccezionale, nel quale si è pervenuti alla convergenza di tutte le forze politiche dopo uno scontro acceso tra maggioranza e opposizione. Il metodo celere e semplificato in questo caso seguito non può tuttavia divenire una regola, altrimenti si rischia una compressione eccessiva delle prerogative parlamentari. Non è sufficiente sapere che il Governo intende recepire alcune direttive: occorre conoscere la strada che l'Esecutivo intende privilegiare nella loro attuazione, che in molti casi presenta importanti elementi di discrezionalità. Cita in proposito le direttive in materia di congedo parentale (2010/18/UE), di applicazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma (2010/14/UE), di qualità e sicurezza degli organi umani destinati ai trapianti (2010/53/UE), di prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di strumenti finanziari (2010/73/UE), e di prevenzione e repressione della tratta di esseri umani (2011/36/UE). Ribadisce come in tutti questi casi il Governo debba indicare le scelte che intende operare; né può essere richiamato il rispetto formale della legge n. 11 del 2005 che prevede disposizioni generali che conferiscono al Governo la delega legislativa per l'attuazione delle direttive recate dagli allegati e che sono riportate nei primi articoli del disegno di legge, ormai clausole generali di routine sempre riportate nel testo del provvedimento.

Soffermandosi quindi sul tema delle procedure di infrazione, non può che convenire con il Ministro circa il fatto che la competenza primaria delle Commissioni parlamentari per l'esame di un eventuale decreto-legge « salva-infrazioni » è questione che attiene al Regolamento della Camera e non coinvolge la responsabilità del Governo; tuttavia ritiene che sarebbe assai meglio impegnarsi per un'accelerazione dell'iter di approvazione della riforma della legge n. 11 del 2005 piuttosto che anticiparla di fatto con un provvedimento d'urgenza, e ciò al fine di interve-

nire in maniera più chiara e trasparente. Quanto alla scelta di intervenire unicamente sulle procedure di infrazione in fase di parere motivato, ritiene che si tratti di una decisione legittima del Governo ma che potrebbe non essere sempre in linea con gli interessi nazionali. In alcuni casi potrebbe essere opportuno intervenire anche in una fase precedente della procedura e ritiene che occorra valutare se il metodo adottato sia quello più conveniente per il Paese e per il Parlamento.

Circa poi ai seguiti dati ai pareri e gli atti di indirizzo del Parlamento non può non sottolineare come sulle questioni più importanti del dibattito politico il Governo continui ad evitare il confronto parlamentare, diversamente da quanto avviene negli altri paesi europei. Segnala in proposito che il Bundestag è stato, nella giornata odierna, preventivamente informato dal Governo in merito alla sua posizione in vista del Consiglio europeo, con riferimento, in particolare, alle prospettive di modifica del fondo salva Stati. Così non è invece avvenuto in Italia, che pure si trova al centro del problema.

Sulla questione, infine, della trasmissione delle informazioni alle amministrazioni competenti prevalenti, osserva come non può essere sufficiente per la Camera che le informazioni circolino all'interno del Governo: occorre invece che al Parlamento sia dato conto di tutti gli scostamenti da parte dell'Esecutivo agli indirizzi parlamentari.

Nicola FORMICHELLA (PdL) ringrazia il Ministro per la relazione svolta; tenuto conto tuttavia del fatto che sta per avere inizio presso il Senato l'audizione del Vice Presidente della Commissione europea e Commissario per le relazioni interistituzionali Maros Sefcovic, rinuncia al proprio intervento. Segnala unicamente, con riferimento all'esame presso il Senato del provvedimento di riforma della legge n. 11 del 2005, che una accelerazione dell'iter potrebbe essere raggiunta attraverso la calendarizzazione del provvedimento in Assemblea, sollecitata dai rappresentanti dei gruppi.

Marco MAGGIONI (LNP), *relatore sul disegno di Legge comunitaria 2011*, ringrazia a sua volta il Ministro per le risposte date ai quesiti da lui posti e per le indicazioni estremamente precise fornite alla Commissione.

Enrico FARINONE (PD), nel ringraziare il Ministro per l'intervento svolto, esprime a sua volta, come già fatto dal collega Gozi, perplessità in ordine al metodo indicato dal Ministro di intervenire nelle procedure di infrazione solo nella fase del parere motivato. Auspica una riflessione sul punto.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI, *Ministro per le politiche europee*, con riferimento alla questione delle procedure di infrazione, segnala che l'intervento sulle sole procedure in fase di parere motivato è stato il metodo adottato unicamente con riguardo alla legge comunitaria per il 2010, tenuto conto della situazione di urgenza prima ricordata. In linea generale il Governo intende piuttosto intervenire sin dalla fase della messa in mora.

Intende inoltre precisare come molte delle direttive contenute nel disegno di legge comunitaria non necessitano, per il dettaglio delle disposizioni recate, di principi e criteri direttivi per il loro recepimento. Si dichiara, in ogni caso, disponibile ad una valutazione di tali aspetti con la Commissione.

Con riguardo, infine, alla informazione resa dal Governo tedesco al Bundestag nella giornata odierna, sottolinea come ciò derivi da un obbligo di legge, oltre che dalla sentenza dello scorso settembre del Tribunale costituzionale federale.

Massimo POMPILI (PD) chiede al Ministro, con riferimento alle procedure di infrazione, se qualora si pervenga alla comminazione di sanzioni pecuniarie, queste debbano essere effettivamente pagate, oppure vi siano dei metodi compensativi di corresponsione.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI, *Ministro per le politiche europee*, osserva come non vi sia, fortunatamente, nessuna casistica sul punto. Laddove tuttavia vi fossero sanzioni pecuniarie, queste dovrebbero essere puntualmente pagate.

Mario PESCANTE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.25.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.25 alle 14.30.