
Tab. 2 - SENATO DELLA REPUBBLICA**Risoluzioni adottate dalle Commissioni in sede di esame di atti normativi e di altri atti di interesse dell'Unione europea**

<http://www.senato.it/static/bgt/listadocumenti/16/1/952/0/index.html>

Risoluzione relativa al roaming sulle reti mobili all'interno della CE

RISOLUZIONE DELLA 8ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Lavori pubblici, comunicazioni)
(Estensore BUTTI)
approvata nella seduta del 14 gennaio 2009

Risoluzione su strategia di allargamento e sfide principali periodo 2008-2009

RISOLUZIONE DELLA 3ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Affari esteri, emigrazione)
(Estensore LIVI BACCI)
approvata nella seduta del 14 gennaio 2009

Risoluzione relativa agli organi umani destinati ai trapianti

RISOLUZIONE DELLA 12ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Igiene e sanità)
(Estensore D'AMBROSIO LETTIERI)
approvata nella seduta del 10 febbraio 2009

Risoluzione sul programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2009

RISOLUZIONE DELLA 14ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)
(Estensore GERMONTANI)
approvata nella seduta del 12 febbraio 2009

Risoluzione sulle aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto

RISOLUZIONE DELLA 6ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Finanze e tesoro)
(Estensore SCIASCIA)
approvata nella seduta dell'11 marzo 2009

Risoluzione sulla qualità dei prodotti agricoli (Libro Verde)

RISOLUZIONE DELLA 9ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Agricoltura e produzione agroalimentare)
(Estensore ALLEGRINI)
approvata nella seduta dell'11 marzo 2009

Risoluzione su norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri***(Atto segnalato)***

RISOLUZIONE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Affari costituzionali, affari della presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)
(Estensore LAURO)
approvata nella seduta del 25 marzo 2009

Risoluzione sulle agenzie di rating del credito

RISOLUZIONE DELLA 6ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Finanze e tesoro)
(Estensore GERMONTANI)

approvata nella seduta del 26 marzo 2009

Risoluzione sull'assistenza sanitaria transfrontaliera

RISOLUZIONE DELLA 12ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Igiene e sanità)
(Estensore RIZZI)
approvata nella seduta dell'8 aprile 2009

Risoluzione in materia di migrazione

RISOLUZIONE DELLA 3ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Affari esteri, emigrazione)
(Estensore PISANU)
approvata nella seduta dell'8 aprile 2009

Risoluzione in materia di cambiamenti climatici

(Atto segnalato)

RISOLUZIONE DELLA 13ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Territorio, ambiente, beni ambientali)
(Estensore FLUTTERO)
approvata nella seduta dell'8 luglio 2009

Risoluzione sul partenariato orientale

RISOLUZIONE DELLA 3ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Affari esteri, emigrazione)
(Estensore CABRAS)
approvata nella seduta del 22 luglio 2009

Risoluzione su PAC semplificata

RISOLUZIONE DELLA 9ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Agricoltura e produzione agroalimentare)
(Estensore SANCIU)
approvata nella seduta del 17 settembre 2009

Tali atti parlamentari vengono altresì trasmessi dalle Camere alla Commissione europea nella forma di un documento generale relativo al merito delle proposte legislative ricevute, e, dunque, anche nell'ipotesi in cui non si ritenga necessario attivare il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà del progetto di atto dell'Unione. Questo strumento di lavoro appare assai utile, in quanto una posizione del Parlamento nazionale sui dossier in fase ascendente costituisce un'efficace leva per rafforzare e consolidare il mandato del Governo chiamato a definire la posizione italiana sul tavolo negoziale. Per elaborare i propri atti di indirizzo/risoluzioni, il Parlamento chiede un'informativa sempre più qualificata e approfondita al Governo, tenuto anche conto che una parte dell'attività delle Commissioni di merito si basa sugli atti trasmessi. Pertanto, nel corso del 2009, il Dipartimento per le Politiche Comunitarie ha svolto alcune riunioni tecniche con i competenti uffici del Parlamento, per conoscere in modo approfondito le loro esigenze, al fine di perfezionare la trasmissione dei documenti relativi alla fase ascendente.

Occorre premettere che, ad oggi, l'informativa qualificata che il Governo è tenuto a trasmettere al Parlamento si basa sulle modalità sancite dall'articolo 3 della legge n. 11 del 2005 e dall'accordo interistituzionale sottoscritto il 28 gennaio 2008 dal Ministro per le politiche europee con i Presidenti delle due Camere. In particolare, l'Ufficio di segreteria del CIACE procede alla trasmissione di atti o di

progetti di atti contestualmente alla loro ricezione in lingua italiana, con l'indicazione sommaria del contenuto dei medesimi nonché, ove possibile, della data presunta della discussione o adozione in sede europea.

Oggetto dell'informativa sono sia atti di carattere programmatico-preparatorio, sia atti a contenuto politico, sia vere e proprie proposte legislative (proposte di regolamento, di direttiva, o di decisione-quadro).

Figura 1 Atti trasmessi al Parlamento per tipologia nel 2009

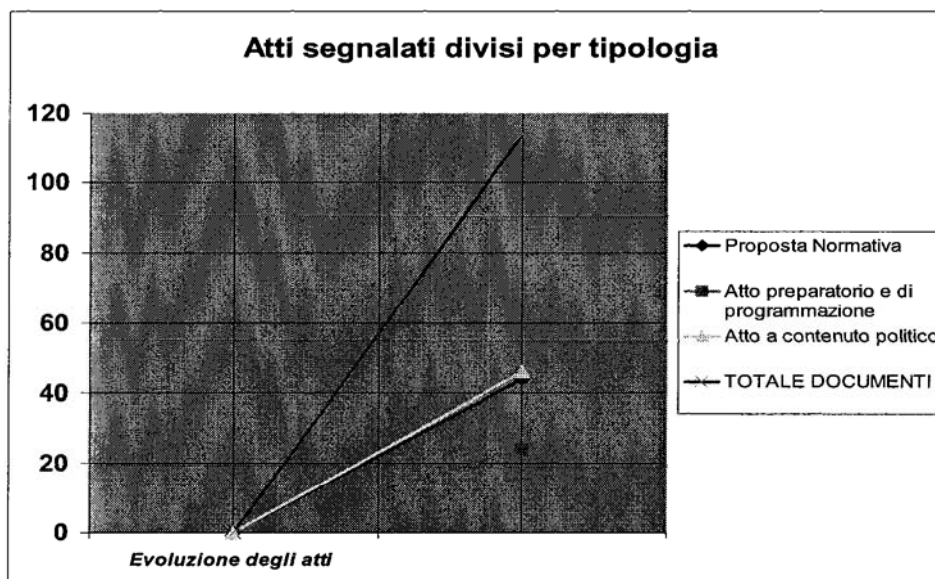
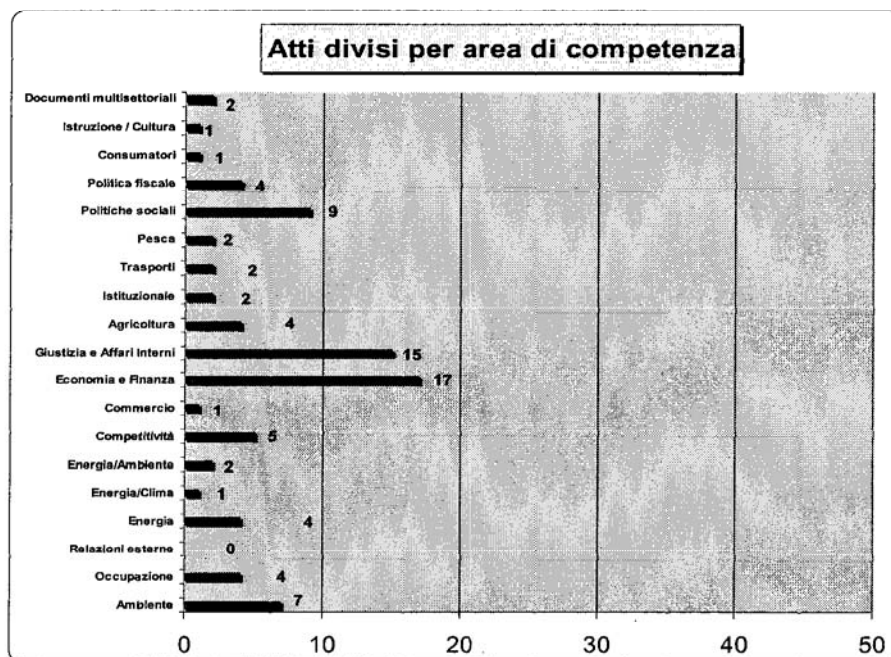


Figura 2 Atti trasmessi al Parlamento per area di competenza nel 2009



Agli obblighi di informazione summenzionati si fa fronte attraverso l'uso di strumenti informatici che garantiscono la tempestività della trasmissione delle informazioni, ma ne scoraggiano al tempo stesso la selezione, determinando una perdita nella qualità delle stesse.

Ulteriore elemento da considerare riguarda la dinamica del negoziato europeo, caratterizzato da fasi di grande accelerazione e pause nella formazione dell'atto dell'Unione, e di ciò il Governo deve tenere conto per perfezionare gli strumenti atti a consentire l'adeguamento dei tempi dell'esame parlamentare ai ritmi del negoziato.

Per ovviare agli inconvenienti relativi alla necessaria tempestività dell'informativa qualificata che mal si concilia con la qualità della medesima e per conciliare la tempistica del negoziato europeo con l'elaborazione della posizione da parte delle Commissioni parlamentari, si sono svolte, nel corso del 2009, numerose riunioni del Comitato tecnico permanente dedicate allo studio di strumenti alternativi/aggiuntivi per consentire l'accesso da parte delle Camere ad un'informativa sempre più qualificata, associando le amministrazioni del Governo a questo obiettivo.

In esito a tali incontri, si è addivenuti alla conclusione della necessità dell'elaborazione di una ulteriore procedura informativa ed informatica, per consentire al Parlamento di svolgere un ruolo sempre maggiore, attivo e concreto in ordine agli atti relativi alla fase ascendente.

Ciò posto, si evidenzia che in adempimento a quanto previsto dalla legge n. 11 del 2005, per il 2009, l'Ufficio di Segreteria del CIACE ha effettuato, tramite il sistema Europ@, le prescritte trasmissioni informatiche di documenti, con le quali sono stati inviati alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica 6.713 documenti; alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 38.466 documenti; alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle province autonome 30.714 documenti; alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali 8.158 documenti e al CNEL 8.158 documenti.

Si allega, in appendice, Allegato III, una tabella che rappresenta lo stato delle utenze e il numero degli accessi al sistema Europ@ dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2009.

2.2 Il ruolo delle Regioni

Il Governo, tramite il Dipartimento per gli affari regionali (DAR) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha provveduto, per le questioni di propria competenza, a coordinare e garantire le forme della partecipazione delle Regioni al funzionamento del processo decisionale dell'Unione Europea, al fine di contribuire a promuovere una politica di partecipazione delle autonomie territoriali all'elaborazione di programmi e normative dell'Unione europea⁵³.

⁵³ Tra gli adempimenti curati dal Dipartimento, vi sono quelli relativi all'istruttoria delle designazioni per l'Italia dei componenti del Comitato delle Regioni e allo svolgimento dei passaggi procedurali necessari alla costituzione ed al funzionamento della delegazione italiana all'interno del Comitato. Il DAR inoltre ha partecipato e contribuito ai lavori del Comitato per la democrazia locale e regionale del Consiglio d'Europa, curando in particolar modo la coerenza e il coordinamento, per i profili di interesse dell'Italia, con le politiche dell'Unione Europea e l'attività delle sue istituzioni. Il Dipartimento ha altresì acquisito la competenza a svolgere l'istruttoria sulle proposte di partecipazione delle Regioni ai Gruppi Europei di cooperazione territoriale – GECT (Reg. (CE) n. 1082/2006) ai fini del rilascio dell'autorizzazione alla

Quanto all'attuazione della legge n. 131 del 2003 e alla previsione della partecipazione delle Regioni alla fase ascendente (art. 5, l. n. 11/2005), non si rileva una completa attuazione del disposto normativo, tenuto conto della circostanza che le Regioni e le Province autonome non hanno ancora provveduto alla designazione di rappresentanti regionali in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio dell'Unione europea e ai comitati della Commissione, ai sensi dell'accordo di cooperazione tra Governo e Regioni, siglato il 16 marzo 2006. Al momento vi è stata, dunque, solo una partecipazione su base occasionale.

Un ulteriore *input* operativo all'effettivo coinvolgimento e partecipazione delle Regioni all'*iter* decisionale europeo sarà conferito dalla legge sul federalismo fiscale n. 42/2009, che disciplina i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio agli enti territoriali, assicurando autonomia di entrata e di spesa.

L'Ufficio di Segreteria del CIACE ha continuato a garantire alle Regioni, attraverso il portale Europ@, un'informazione tempestiva e qualificata sui progetti e proposte di atti dell'Unione sulle materie di loro competenza (art. 5, comma 2 legge n. 11 del 2005). In tal modo, le Regioni nell'anno 2009 hanno, come di consueto, inviato osservazioni per gli aspetti di competenza regionale all'Ufficio di segreteria del CIACE, che puntualmente li ha trasmessi alle amministrazioni centrali interessate, al fine di contribuire alla formazione di una posizione italiana univoca da presentare in sede europea (art. 5, comma 3).

Al riguardo, si rileva che, in parallelo con la sottoscrizione dell'accordo Governo-Parlamento, relativo alla trasmissione degli atti dell'Unione europea al Parlamento da parte del Governo, si è sentita l'esigenza di disciplinare gli analoghi obblighi del Governo nei confronti delle Regioni, in modo da rendere più accessibile l'informativa qualificata sugli atti dell'Unione. A tale proposito, il 20 luglio 2009 è stato sottoscritto l'accordo interistituzionale tra il Governo e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, nell'ottica di consentire una sempre maggiore partecipazione delle Regioni al processo di formazione della legislazione europea.

Si segnala che un confronto attivo Governo - Regioni è stato intrapreso in occasione dell'elaborazione del Piano Nazionale Riforma 2009 sulla Strategia di Lisbona; anche in ordine alla Strategia EU 2020 si rappresenta che le Regioni, attraverso un loro rappresentante, hanno partecipato ai lavori del comitato tecnico e ai relativi seguiti finalizzati alla definizione della risposta italiana comune alla consultazione lanciata dalla Commissione europea.

2.3. Il ruolo delle parti sociali

In ottemperanza alla legge n. 11 del 2005, l'Ufficio di segreteria del CIACE ha disposto la partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive al processo di legiferazione europea, organizzando sessioni di dialogo con le parti sociali e le altre componenti della società civile presso il CNEL e valorizzandone il ruolo costituzionale.

In particolare, sono state realizzate sessioni di confronto e riflessione comune sui principali temi in cui il CIACE è risultato impegnato. Al riguardo, si segnalano:

costituzione. In tale ambito, nell'ottobre del 2009 è stato autorizzato il primo GECT ("Alpi mediterranee"). È in corso l'istruttoria di un altro GECT.

- la sessione annuale sul dialogo sociale, tenutasi nel mese di luglio, che si è articolata in un momento di riflessione sui programmi di lavoro della Presidenza svedese, quale Presidenza di turno, e della Commissione europea nonché sui temi correlati dell'agenda nazionale. In particolare sono stati presi in esame alcuni temi riconducibili ai settori del Mercato Interno, Competitività e Servizi (con un apposito gruppo di lavoro che ha focalizzato la propria analisi sullo stato di avanzamento e la preparazione all'entrata in vigore della direttiva servizi), dell'Energia e dell'Ambiente e delle Politiche sociali e del lavoro;
- il confronto tra la Commissione Europea (*country team*) e le parti sociali, con l'acquisizione del parere e dei contributi utili alla stesura del nuovo rapporto sull'attuazione della Strategia di Lisbona.

3. Attività del CIACE nel nuovo quadro politico e istituzionale europeo del 2010 ⁵⁴

Dal punto di vista politico e strategico, il ruolo assunto dal Consiglio europeo, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, condiziona fortemente la struttura e gli impegni contenuti nell'agenda europea oltre a determinare un nuovo assetto di rapporti nell'ambito delle istituzioni dell'Unione europea.

Basti pensare alla decisione del nuovo Presidente permanente del Consiglio europeo, Van Rompuy, di convocare un Consiglio straordinario per l'11 febbraio per discutere del futuro della Strategia di Lisbona e, anzitutto, degli aspetti relativi alla *governance*.

Il Consiglio europeo di primavera, in marzo, discuterà invece dei contenuti della Strategia, a seguito della presentazione della Comunicazione della Commissione di fine febbraio, sui risultati della consultazione pubblica. L'approvazione formale della struttura generale della nuova strategia è prevista al Consiglio europeo di giugno.

Sembrerebbe che ci sia stata, dunque, una ripartizione delle competenze tra il Presidente permanente che, come sopra indicato, interverrà con proprie proposte sulla *governance*, e la Commissione, che si occuperà - sotto la diretta responsabilità dello stesso Presidente Barroso - dei contenuti e, quindi, in prima istanza della definizione degli obiettivi.

Il presidente Van Rompuy, inoltre, sembra voler adottare un approccio top down, innovando sulla metodologia finora seguita che dava maggiore enfasi alle proposte venute dal basso.

La Strategia 2020, in aggiunta alla considerazione di altri temi prioritari della Presidenza spagnola, exit strategy e ripresa economica, anche nella direzione di migliorare la vigilanza sul sistema finanziario internazionale, costituirà la red line cui l'attività volta alla formazione del diritto dell'Unione, sia a livello politico che tecnico, non potrà fare a meno di ispirarsi.

La Spagna intende, inoltre, dedicare particolare attenzione ai settori della sicurezza energetica, del cambiamento climatico e dell'immigrazione. D'altra parte, come si è visto nella Parte I di questa Relazione, la politica energetica e la politica ambientale volta a

⁵⁴ Cfr. su tutti questi aspetti la Parte I nelle sue varie sezioni.

contrastare il riscaldamento globale sono compresi tra i nuovi obiettivi comuni indicati nel Trattato di Lisbona.

Il programma di lavoro del CIACE per il 2010 tiene conto di queste importanti novità oltre che delle priorità delle tre Presidenze e del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2010. Ciò al fine di identificare tempestivamente i dossier rilevanti che necessitano di un coordinamento interministeriale, adattando, in tal modo, il piano di lavoro del CIACE e del suo Comitato tecnico permanente all'agenda europea.

Per il 2010, sono state intanto programmate tre riunioni ministeriali a scadenza definita, riguardanti la preparazione e i seguiti operativi del Consiglio europeo: uno a febbraio per la preparazione del Consiglio informale europeo dell'11 febbraio; uno a marzo per il Consiglio europeo di primavera; un altro a giugno per il Consiglio europeo di giugno.

Non minore importanza riveste, inoltre, l'estensione di principi e regole del metodo comunitario al settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (nota, in passato come terzo pilastro).

Il passaggio al processo decisionale della UE di queste materie nonché l'ampliamento delle competenze della Corte di Giustizia in materia di visti, asilo e immigrazione, implicherà una maggiore attenzione del CIACE sull'iter di formazione degli atti dell'Unione ad esse relativi, anche mettendo a disposizione delle Amministrazioni competenti la propria esperienza nella fase di coordinamento nella prospettiva di scongiurare l'insorgere di eventuali contenziosi in settori così delicati.

Da segnalare, con non minore rilievo, gli effetti che le modifiche istituzionali recate dal Trattato di Lisbona comporteranno sulla definizione delle priorità dell'agenda del CIACE per il 2010.

a) Il nuovo ruolo del Consiglio Affari Generali

Tenuto conto del crescente ruolo attribuito al Consiglio europeo dal Trattato di Lisbona, sarebbe opportuno contribuire al dibattito in corso in Europa, richiedendo al CAG di svolgere un ruolo "politico" e trasversale e chiamandolo a svolgere un'azione di filtro e di anello di collegamento tra Consiglio europeo e l'insieme delle altre formazioni consiliari. Il CAG dovrebbe quindi avere dibattiti di sostanza e richiedere un più intenso lavoro preparatorio e meno redazionale. Si dovrebbero, inoltre, prevedere prima e dopo ogni CAG un incontro con il Presidente stabile del Consiglio europeo, assicurando così, in assenza della partecipazione dei Ministri degli esteri ai Consigli europei, il costante collegamento tra l'organo di vertice e le altre istanze decisionali dell'Unione.

b) L'iniziativa legislativa popolare (articolo 11 comma 4 del Trattato sull'Unione europea)

Il Trattato di Lisbona, come si è visto, ha introdotto la possibilità per i cittadini europei di invitare la Commissione europea a presentare un'iniziativa legislativa in una delle materie di competenza dell'UE sulla quale i cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati ("...almeno un milione di cittadini appartenenti ad un numero significativo di Stati membri...").

Lo scorso novembre la Commissione europea ha lanciato una consultazione, che terminerà il 31 gennaio 2010, volta a stimolare la discussione tra le parti interessate (soggetti istituzionali, società civile organizzata e cittadini) sulle modalità di funzionamento dell'iniziativa, raccogliendo in un Libro verde le principali questioni lasciate aperte dal Trattato. Esse riguardano, in particolare: numero minimo di paesi europei cui i firmatari devono appartenere (per stabilire il "numero significativo degli

Stati membri"); numero minimo di firmatari per Paese; età minima dei firmatari; forma e formulazione dell'iniziativa popolare; raccolta, verifica ed autentica delle firme; durata della raccolta; modalità di registrazione delle iniziative; trasparenza e finanziamenti; limiti di tempo per la risposta della Commissione.

Sulla base dell'invito formulato dal Consiglio europeo del dicembre 2009, la Commissione dovrà quindi presentare, al più presto, una proposta di regolamento sull'argomento, in vista della sua adozione entro la fine del 2010, basandosi anche sui risultati della predetta consultazione.

Dunque, appare necessario contribuire al dibattito in corso e alla messa a punto di una procedura che non costituisca una c.d. "scatola vuota", né troppo complessa da renderne irrealizzabile l'utilizzo, né troppo semplice da portare ad un eccesso di proposte tale da determinare la paralisi dell'attività delle istituzioni che ne sono investite.

A tal fine, il Dipartimento per le Politiche comunitarie ha attivato un tavolo di coordinamento tra i Ministeri interessati, prevedendo la partecipazione dei competenti funzionari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica per contribuire a definire le modalità di attuazione di questa iniziativa. La complessità dei problemi amministrativi, giuridici e di ordine pratico che emergono dalla discussione in corso convince, infatti, della necessità di affrontarli in modo sistematico, soprattutto se si vuole agire fattivamente per consentire ai cittadini di partecipare direttamente all'elaborazione delle politiche europee e, di conseguenza, avvicinarli alle istituzioni chiamate a risolvere i loro problemi.

c) Il nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali e delle Regioni nella fase ascendente del diritto comunitario

Nel corso del 2010, il Dipartimento rafforzerà il canale di comunicazione e collaborazione con il Parlamento, creando i migliori presupposti per l'attuazione di quelle disposizioni del Trattato di Lisbona che prevedono il potenziamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo normativo dell'Unione.

Come accennato, è in preparazione l'istituzionalizzazione di una procedura informativo- informatica che prevede il monitoraggio delle varie fasi dell'atto comunitario, oggetto dell'informativa qualificata al Parlamento (dalla segnalazione alle Camere nonché alle (eventuali) fasi successive interne al Parlamento: assegnazione alla Commissione di merito e/o consultiva, trattazione in Commissione, emissione dell'atto di indirizzo/parere, trasmissione di questi ultimi al Dipartimento per le politiche comunitarie e, infine, al circuito di ritorno coordinato dall'Ufficio di segreteria del CIACE: inoltre dell'atto di indirizzo/parere alle amministrazioni capofila, incaricate di svolgere il negoziato). Ciò consentirà di conoscere, in tempo reale, lo "stato dell'arte" all'interno delle istituzioni nazionali (Parlamento – Governo) degli atti dell'Unione oggetto di informativa qualificata.

Oltre all'iter procedurale esplicativo delle fasi precedenti, è fin d'ora allo studio l'elaborazione di un ulteriore strumento di lavoro, da allegare all'atto oggetto di segnalazione al momento della trasmissione dell'informativa qualificata al Parlamento o in un momento immediatamente successivo.

Si tratta, in particolare, di una scheda tecnica che deve essere predisposta da parte dell'amministrazione capofila, incaricata di svolgere il negoziato nelle sedi europee, in cui inserire informazioni sul dossier, via via che il negoziato procede: esse possono riguardare, a titolo esemplificativo, un sommario contenuto dell'atto, il calendario delle riunioni di negoziato, le posizioni delle delegazioni degli SM, ecc. La

scheda deve essere aggiornata in tempo reale dalle amministrazioni competenti e avrebbe il principale scopo di rendere meglio edotto il Parlamento nazionale dei punti di forza e debolezza della posizione italiana nel negoziato e rafforzare, quindi, i suoi atti di indirizzo per il Governo.

Si vuole in tal modo perfezionare ulteriormente la trasmissione dei documenti attraverso l'informativa qualificata e dotare le Camere di tutte le informazioni utili per svolgere attivamente il loro ruolo.

Tra l'altro, si è osservato che l'istituzione di questa procedura consentirebbe di realizzare una prima saldatura fra la fase ascendente e quella discendente del diritto dell'Unione europea, consentendo una prima analisi di impatto nonché un'analisi tecnico-normativa dell'atto dell'Unione nell'ordinamento nazionale.

Per quanto riguarda le Regioni, la loro partecipazione al processo di formazione ed attuazione del diritto europeo ha trovato fondamento anche nel Trattato di Lisbona, che offre maggiori possibilità di azione anche ai parlamenti regionali. Secondo il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al nuovo Trattato, ciascuno dei parlamenti nazionali può, infatti, utilizzare una procedura virtuosa che permette di consultare, oltre agli esecutivi regionali, anche i parlamenti regionali con poteri legislativi, qualora ritenga necessario attivare l'*early warning*.

B. FASE DISCENDENTE DEL PROCESSO NORMATIVO COMUNITARIO

1. Attuazione della normativa comunitaria: attività svolta nel 2009 e prospettive per il 2010

1.1. Leggi comunitarie e stato di recepimento delle direttive⁵⁵

L'attività di adeguamento del diritto interno all'ordinamento comunitario è garantita dallo strumento del "disegno di legge comunitaria", presentato in Parlamento dal Ministro per le politiche europee con cadenza annuale. Tale impianto, regolato dalla Legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" (c.d. legge Buttiglione), prevede principalmente tre procedimenti che possono essere adottati per l'adeguamento del diritto interno al diritto dell'Unione europea: 1) un procedimento diretto, per le ipotesi che non presentino particolari difficoltà, attraverso il quale la stessa legge comunitaria abroga o modifica disposizioni statali contrastanti con il diritto comunitario; 2) un procedimento da attuarsi attraverso il ricorso alla delega legislativa al Governo; 3) un procedimento di attuazione in via regolamentare e amministrativa.

È prevista, inoltre, dal disegno di legge comunitaria, la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, che, nelle materie di loro competenza, provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato.

⁵⁵ Cfr. in Appendice, l'allegato IV relativo alle direttive attuate nel 2009 e l'allegato V relativo alle direttive attuate, nello stesso anno, dalle Regioni.

Per l'anno 2009, il processo di recepimento del diritto dell'Unione europea ha imposto al Governo un'azione che si è dovuta svolgere contemporaneamente su tre direttrici: l'esercizio delle deleghe contenute nella legge comunitaria 2008, la predisposizione dello schema di disegno di legge comunitaria 2009 e la predisposizione del disegno di legge comunitaria 2010.

LEGGE COMUNITARIA 2008

Con riferimento alla Legge comunitaria 2008, questa ha visto la luce dopo un faticoso iter parlamentare, poiché, nonostante il relativo disegno di legge fosse stato presentato nei tempi previsti dalla legge, esso è poi decaduto con la fine anticipata della legislatura.

Ciò ha comportato per il Governo in carica, al fine di rispettare i rigorosi termini imposti dall'attività comunitaria, la necessità di approvare, appena insediatosi, un nuovo disegno di legge, presentato in Parlamento e integrato con ulteriori disposizioni e direttive da recepire.

Inoltre, per superare in breve tempo i rilievi formulati dalla Commissione nell'ambito di diverse procedure di infrazione, per alcune delle quali l'Italia era a rischio di pesanti sanzioni pecuniarie, dal precedente testo sono state espunte le disposizioni che, nelle more della ripresa dell'ordinaria attività parlamentare, hanno trovato collocazione in altri testi normativi. Si è fatto ricorso, pertanto, alla decretazione di urgenza adottando il decreto-legge n. 59 dell'8 aprile 2008 (G.U. del 9 aprile 2008, n. 84). Il decreto è stato poi convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2008, n. 101.

Il nuovo testo del disegno di legge comunitaria così predisposto, ha tenuto conto, altresì, delle modifiche alla legge n. 11 del 2005, apportate dalla legge comunitaria 2007 (legge n. 34 del 2008), tra le quali si evidenzia in particolare l'allineamento del termine per l'esercizio della delega legislativa al termine di recepimento fissato dalle singole direttive e il conferimento della delega al Governo per l'attuazione delle decisioni-quadro GAI adottate nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Il testo si compone di 53 articoli, suddivisi in 4 Capi e di 2 allegati (A e B).

Peraltro, per le direttive il cui termine di recepimento sia già scaduto o scada nei tre mesi successivi alla sua entrata in vigore, il Governo ha novanta giorni di tempo per l'adozione dei decreti legislativi, mentre qualora il termine di recepimento non sia previsto in sede comunitaria, la scadenza del termine di delega è di dodici mesi.

Nel Capo I (artt. 1-6) sono contenute, oltre alle disposizioni per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali ed amministrative, e di testi unici per il riordino delle materie interessate dalle direttive comunitarie, le disposizioni che conferiscono al Governo delega legislativa, per l'attuazione delle direttive che richiedono l'introduzione di normative organiche e complesse, elencate negli allegati A e B.

Il numero di tali direttive è notevole, ben 50, di cui 5 contenute in allegato A, tutte recepite nei termini e 45 contenute nell'allegato B, di cui 20 sono già state recepite. Per le rimanenti, contenute nell'allegato B, la cui delega non è ancora scaduta, è in fase di predisposizione il relativo testo di decreto legislativo di recepimento.

Nel Capo II (artt. 7-45) sono contenute le disposizioni dirette a modificare o abrogare norme statali vigenti in contrasto con l'ordinamento comunitario, nonché criteri specifici di delega legislativa ed autorizzazione e disposizioni particolari.

Nel Capo III (artt. 46-48) sono contenute le disposizioni per l'attuazione del regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Con tale regolamento, attuato con D.P.C.M. 6 ottobre 2009, pubblicato in G.U. n. 273 del 23/11/2009, viene regolata la creazione di soggetti giuridici di tipo associativo con il compito di gestire azioni di cooperazione territoriale, necessarie per uno sviluppo armonioso della Comunità e per realizzare il fine di coesione economica e sociale prevista dal Trattato.

I progetti di cooperazione sono adottati su iniziativa degli Stati membri e delle rispettive autorità regionali e locali senza alcun finanziamento della Comunità, tra vari partner e con i Paesi terzi con i quali esistono specifiche relazioni e collegamenti di tipo economico-sociale. L'articolo 21, nell'attuale formulazione, riconosce ai GECT, aventi sede in Italia, la personalità giuridica di diritto pubblico e stabilisce che questa decorra dall'iscrizione nel Registro istituito presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

A seguito dell'applicazione del regolamento in questione, su richiesta di alcune autorità regionali, sono state avviate le procedure per la creazione di GECT.

Hanno presentato richiesta in tal senso le regioni Sicilia e Sardegna, per la costituzione del gruppo territoriale "Archimed" tra i sistemi insulari del Mediterraneo e le regioni Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Veneto per la costituzione del gruppo "Euroregione Alpi-Mediterraneo".

Nel Capo IV, sono contenute disposizioni occorrenti a dare attuazione alle decisioni-quadro GAI adottate nell'ambito del cosiddetto "terzo pilastro" dell'Unione europea, ossia nell'ambito della cooperazione di polizia giudiziaria in materia penale. In particolare, si conferisce la delega per l'attuazione:

- della decisione-quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca;
- della decisione-quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge.

Sono state pressoché tutte recepite le direttive contenute nella relazione illustrativa del disegno di legge comunitaria 2008, che, ai sensi dell'articolo 11, co. 5 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, da attuare in via amministrativa.

LEGGE COMUNITARIA 2009

Con riferimento all'attività di predisposizione della legge comunitaria 2009, lo schema di disegno di legge, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 2009", approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri in data 9 aprile 2009, è stato presentato alle Camere in data 19 maggio 2009. L'iter di approvazione parlamentare è ancora in corso; in data 22 settembre 2009 il provvedimento è stato approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati (AC 2449); in data 28

gennaio 2010 è stato approvato in seconda lettura, con modificazioni, al Senato (AS 1781) e trasmesso all'altro ramo del Parlamento, dove attualmente si trova in terza lettura (AC 2449 B).

La struttura del disegno di legge, conforme alle precedenti leggi comunitarie, è composta, attualmente, di 56 articoli, suddivisi in 3 Capi, e di 2 allegati (All. A e B).

Il Capo I contiene, come le precedenti leggi comunitarie per il 2007 e per il 2008, le deleghe per l'attuazione delle direttive elencate negli allegati A e B da recepire con decreto legislativo, nonché per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali ed amministrative, e di testi unici per il riordino delle materie interessate dalle direttive comunitarie

In esso, inoltre, sono state introdotte alcune norme modificative della Legge 4 febbraio 2005, n. 11. Si tratta di disposizioni volte ad assicurare la partecipazione delle Camere all'attuazione della politica europea da parte del Governo.

In particolare, è stato introdotto l'art. 4-bis rubricato "Attuazione degli atti di indirizzo delle Camere" in virtù del quale il Governo, in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea e nelle relazioni con altre istituzioni od organi dell'Unione europea, è tenuto a rispettare gli indirizzi definiti dalle Camere in esito all'esame di progetti o di atti di recepimento del diritto comunitario nonché su ogni altra questione relativa all'Unione europea⁵⁶.

Il coinvolgimento del Parlamento è inoltre previsto in sede di predisposizione da parte del Governo del programma nazionale di riforma per l'attuazione della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione (art. 4 ter Legge 4 febbraio 2005, n. 11) e, ugualmente, nella verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti di atti legislativi dell'Unione Europea (art. 4 quater Legge 4 febbraio 2005, n. 11).⁵⁷

Sempre in tale direzione, la relazione annuale che il Governo presenta al Parlamento, con riferimento agli sviluppi nazionali del processo di integrazione europea, (art. 15 Legge 4 febbraio 2005, n. 11) è stata arricchita di contenuti informativi, al fine di rendere più effettivo il ruolo partecipativo delle Camere.

Il Capo II riguarda le disposizioni particolari di adempimento e i criteri specifici di delega. Si tratta, come per le precedenti leggi comunitarie di due tipologie di norme: le prime di diretta esecuzione degli obblighi comunitari, e che a loro volta possono essere dettate dall'esigenza di provvedere ad un'attuazione immediata di una direttiva (o di una parte di essa), ovvero dettate dalla necessità di porre fine ad una procedura d'infrazione o di ottemperare ad una sentenza della Corte di giustizia. Le seconde recano criteri specifici di delega, ad integrazione dei criteri di delega generali già contenuti nell'articolo 2 del disegno di legge.

Di particolare rilievo sono gli articoli riguardanti il riassetto della normativa in materia di pesca e acquicoltura e il recepimento delle raccomandazioni 2004/913/CE e 2009/385/CE della Commissione, in materia di remunerazione degli amministratori delle società quotate.

Tra i criteri specifici di delega più rilevanti si segnalano quelli dettati per l'attuazione della direttiva 2009/31/CE, relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio, quelli afferenti le direttive 2009/28/CE, 2009/72/CE e

⁵⁶ Cfr. Parte I, Sez. I, A, e Parte II, Sez. I, A, Cap. 3.

⁵⁷ Cfr. Parte II, Sez. I, A, Cap. 1.1 e Cap.3

2009/73/CE relative alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e, infine, quelli relativi al recepimento della direttiva 2008/6/CE, in materia di completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari.

Il Capo III reca, infine, le disposizioni occorrenti per dare attuazione, mediante il conferimento al Governo di delega legislativa, alle decisioni-quadro GAI.

Si tratta in particolare delle seguenti decisioni-quadro:

- n. 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale;
- n. 2001/413/GAI del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti;
- n. 2002/946/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali;
- n. 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti;

La decisione-quadro n. 2008/841/GAI relativa alla lotta contro la criminalità organizzata è stata espunta dal testo originario del disegno di legge, in quanto la normativa nazionale contro la criminalità organizzata accorda un grado di protezione maggiore di quella prevista a livello comunitario.

Completano il disegno di legge gli Allegati A e B, che al momento contengono, rispettivamente, 10 e 51 direttive.

Allegati A e B del disegno di Legge comunitaria 2009

Allegato A

1. Direttiva del Consiglio 2007/33/CE, dell'11 giugno 2007, relativa alla lotta ai nematodi a cisti della patata e che abroga la direttiva 69/465/CEE;
2. Direttiva 2008/72/CE del Consiglio, del 15 luglio 2008, relativa alla commercializzazione delle piantine di ortaggi e dei materiali di moltiplicazione di ortaggi, ad eccezione delle sementi (Versione codificata);
3. Direttiva 2008/106/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare (rifusione);
4. Direttiva 2008/119/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli (Versione codificata);
5. Direttiva 2008/120/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini;
6. Direttiva 2008/124/CE della Commissione, del 18 dicembre 2008, che limita la commercializzazione delle sementi di talune specie di piante foraggere, oleaginose e da fibra alle sementi ufficialmente certificate «sementi di base» o «sementi certificate»;

7. Direttiva 2009/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime;
8. Direttiva 2009/41/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati (rifusione);
9. Direttiva 2009/143/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009, che modifica la direttiva 2000/29/CE per quanto riguarda la delega dei compiti di analisi di laboratorio;
10. Direttiva 2009/145/CE della Commissione, del 26 novembre 2009, che prevede talune deroghe per l'ammissione di ecotipi e varietà vegetali tradizionalmente coltivati in particolari località e regioni e minacciati dall'erosione genetica, nonché di varietà vegetali prive di valore intrinseco per la produzione vegetale a fini commerciali ma sviluppate per la coltivazione in condizioni particolari e per la commercializzazione di sementi di tali ecotipi e varietà;

Con un prossimo emendamento, in terza lettura alla Camera dei deputati, sarà proposto di inserire nell'allegato A la Direttiva 2009/106/CE della Commissione, del 14 agosto 2009, recante modifica della direttiva 2001/112/CE del Consiglio concernente i succhi di frutta e altri prodotti analoghi destinati all'alimentazione umana.

Allegato B

1. Direttiva 2005/47/CE del Consiglio, del 18 luglio 2005, concernente l'accordo tra la Comunità delle ferrovie europee (CER) e la Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF) su taluni aspetti delle condizioni di lavoro dei lavoratori mobili che effettuano servizi di interoperabilità transfrontaliera nel settore ferroviario;
2. Direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità;
3. Direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari;
4. Direttiva 2008/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, concernente una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica (rifusione);
5. Direttiva 2008/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa (Versione codificata);
6. Direttiva 2008/96/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali;
7. Direttiva 2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di includere

- le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra;
8. Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale;
 9. Direttiva 2008/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive del Consiglio 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE e 86/280/CEE, nonché modifica della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio;
 10. Direttiva 2008/110/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, che modifica la direttiva 2004/49/CE relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie (Direttiva sulla sicurezza delle ferrovie);
 11. Direttiva 2008/112/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, che modifica le direttive del Consiglio 76/768/CEE, 88/378/CEE, 1999/13/CE e le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/53/CE, 2002/96/CE e 2004/42/CE allo scopo di adeguarle al regolamento (CE) n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele;
 12. Direttiva 2008/114/CE del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione;
 13. Direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE;
 14. Direttiva 2008/122/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 gennaio 2009, sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio;
 15. Direttiva 2009/4/CE della Commissione, del 23 gennaio 2009, sulle contromisure volte a prevenire e rilevare la manipolazione delle registrazioni dei tachigrafi, che modifica la direttiva 2006/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulle norme minime per l'applicazione dei regolamenti (CEE) n. 3820/85 e (CEE) n. 3821/85 del Consiglio relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che abroga la direttiva 88/599/CEE del Consiglio;
 16. Direttiva 2009/5/CE della Commissione, del 30 gennaio 2009, che modifica l'allegato III della direttiva 2006/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulle norme minime per l'applicazione dei regolamenti (CEE) n. 3820/85 e (CEE) n. 3821/85 del Consiglio relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada;
 17. Direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali;
 18. Direttiva 2009/13/CE del Consiglio, del 16 febbraio 2009, recante attuazione dell'accordo concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione europea dei lavoratori dei trasporti

(ETF) sulla convenzione sul lavoro marittimo del 2006 e modifica della direttiva 1999/63/CE;

19. Direttiva 2009/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, recante modifica della direttiva 94/19/CE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi per quanto riguarda il livello di copertura e il termine di rimborso;
20. Direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa al controllo da parte dello Stato di approdo;
21. Direttiva 2009/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, recante modifica della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione;
22. Direttiva 2009/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica la direttiva 1999/35/CE del Consiglio e la direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio;
23. Direttiva 2009/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa al rispetto degli obblighi dello Stato di bandiera;
24. Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE;
25. Direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra;
26. Direttiva 2009/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra, modifica la direttiva 1999/32/CE del Consiglio per quanto concerne le specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CEE;
27. Direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio e recante modifica della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, delle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio;
28. Direttiva 2009/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada;
29. Direttiva 2009/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che modifica la direttiva 98/26/CE concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di