

III COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri e comunitari)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Testo unificato C. 2854-2862-2888-3055-3866-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato (Parere alla XIV Commissione) *(Seguito dell'esame e rinvio)* 43

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione dell'Ambasciatore Ferdinando Nelli Feroci, Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, in relazione all'esame del testo unificato C. 2854-2862-2888-3055-3866-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato, recante: « Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea » 47

INCONTRI CON DELEGAZIONI STRANIERE:

Incontro con il Vice Primo ministro e Ministro degli affari esteri e dell'Integrazione europea della Repubblica della Moldova, Iurie Leanca 47

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 7 novembre 2012. — Presidenza del vicepresidente Franco NARDUCCI. — Interviene il Ministro per gli Affari europei, Enzo Moavero Milanesi.

La seduta comincia alle 9.30.

Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Testo unificato C. 2854-2862-2888-3055-3866-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.
(Parere alla XIV Commissione).

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta di ieri.

Il ministro Enzo MOAVERO MILANESI sottolinea l'importanza di una celere approvazione del testo unificato in esame, il cui *iter* coincide con una fase cruciale per il rafforzamento della legittimazione democratica delle istituzioni europee e nella cui direzione esso muove in accoglimento degli stimoli derivanti dal Trattato di Lisbona. Esprime, quindi, soddisfazione per l'approvazione al Senato di modifiche assai opportune, che hanno rafforzato il ruolo del Parlamento sia presso l'Unione europea che nei rapporti con il Governo. Segnala, in particolare, le nuove disposizioni che garantiscono flussi informativi regolari e su base obbligatoria, che contribuiranno a migliorare la qualità del recepimento del diritto europeo nell'ordinamento interno, scongiurando procedure di infrazione, per le quali il nostro Paese si è negativamente distinto in passato. Fa presente che i nuovi obblighi informativi

sono particolarmente stringenti in materia finanziaria e di bilancio, laddove è più pregnante l'esigenza di salvaguardare gli interessi dei contribuenti. Inoltre, è adesso prevista la facoltà del Parlamento di svolgere audizioni dei singoli ministri prima che abbiano luogo le riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea, auspicando che le Commissioni vogliano il più possibile esercitare tale facoltà in via di prassi.

Osserva che le modifiche apportate contribuiscono anche ad una deburocratizzazione del sistema amministrativo a sostegno delle attività del CIAE e che il ruolo puramente tecnico esercitato dal Comitato tecnico di valutazione è adesso più esplicito.

Nel rinviare alla prevista audizione del Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea per i profili di sua competenza, rileva l'opportunità di consolidare forme di raccordo diretto tra il Parlamento e la stessa Rappresentanza, la quale rappresenta sì una diramazione amministrativa del Ministero degli esteri, ma costituisce una struttura servente a disposizione e vantaggio di tutta l'Amministrazione dello Stato, oltre che del Parlamento. Essa rappresenta lo snodo principale per i flussi informativi sopra richiamati ed è il luogo in cui si attivano i meccanismi di pre-allerta necessari per orientare in modo efficiente il procedimento legislativo finalizzato al recepimento del diritto europeo.

Quanto al rapporto tra governi e Parlamenti nazionali, richiama la prassi ormai consolidata di chiamata in causa dei Parlamenti da parte dei Capi di Stato e di governo quali fattore di vincolo interno nei negoziati a livello europeo, come di recente avvenuto per il Regno Unito in occasione del dibattito sul bilancio europeo o in altre occasioni per la Germania. A tale proposito segnala che nel caso dell'Italia il Governo è titolare di un margine negoziale che non pregiudica le prerogative parlamentari, in analogia con i modelli nazionali poc'anzi citati, e con una esplicitazione dell'assunzione di responsabilità politica che incombe sul Governo in tali delicati passaggi.

In generale, sottolinea che è un'esigenza imprescindibile che il Parlamento si muova di pari passo con il Governo, poiché solo così il provvedimento può essere attuato nello spirito più autentico del Trattato di Lisbona.

Osserva, conclusivamente che, anche alla luce dei numerosi vincoli legislativi e di bilancio che impone l'Unione europea, l'Italia detiene in questa fase una posizione di avanguardia non solo in quanto terzo paese contributore netto al bilancio dell'UE, ma adesso anche in quanto Paese membro attrezzato ad esercitare il proprio ruolo in modo incisivo e responsabile.

Mario BARBI (PD), *relatore*, ringrazia il Ministro per le considerazioni testé svolte, a conferma di una valutazione positiva sul provvedimento che coincide con quella da lui esposta nella seduta di ieri. Osserva che con il testo in esame il Parlamento procede finalmente ad aggiornare il procedimento di formazione della posizione nazionale sulle questioni europee, soprattutto in fase ascendente ma anche in quella discendente, colmando una lacuna che ha pesato quanto più sono stati importanti i cambiamenti avvenuti in sede UE, soprattutto nel campo della politica monetaria.

Sottolinea che la copertura del *deficit* democratico di cui soffre l'Europa avviene soprattutto a livello nazionale, in cui il vincolo tra Parlamento e Governo è cogente ed esplicito.

Nell'esprimere soddisfazione per le norme che consentono l'audizione dei singoli ministri in vista delle riunioni fissate in sede europea, sottopone all'attenzione del ministro Moavero Milanesi innanzitutto la questione dei rapporti tra Ministero per gli affari europei e Ministero degli affari esteri, in ragione dei poteri di coordinamento di cui sono entrambi titolari, il primo ai sensi dell'articolo 18 del provvedimento ed il secondo ai sensi dell'articolo 56.

Una seconda questione concerne l'esigenza di meglio approfondire i rapporti tra strutture di natura politica e strutture

di natura tecnica, il cui apporto è fondamentale soprattutto per questioni di natura specialistica.

Un ulteriore nodo da sciogliere concerne l'inquadramento della Rappresentanza permanente e dei suoi rapporti con le altre strutture amministrative all'interno del procedimento complessivo.

Nel ribadire le perplessità già espresse con riferimento alle modifiche apportate al Senato all'articolo 17, in tema di nomina di membri italiani presso le istituzioni dell'Unione europea, formula, infine, un quesito in ordine alle aspettative del ministro Moavero Milanese sugli effetti derivanti dall'applicazione della nuova normativa, rispetto all'attuale sistema normativo vigente che, anche grazie all'impegno limpido e costante dello stesso ministro, si sono dimostrate soddisfacenti sul piano della corretta impostazione dei rapporti interistituzionali.

Gennaro MALGIERI (PdL) condivide i riferimenti ai numerosi vincoli imposti da Bruxelles, cui è divenuto impossibile sottrarsi. Ciò premesso esprime perplessità sulle norme, di cui all'articolo 4, ritenendo opportuno un chiarimento circa il senso di una attività di consultazione ed informazione del Parlamento da parte del Governo che non si accompagni alla previsione di un rinnovato ruolo decisorio del Parlamento su atti e questioni attinenti alle materie europee. Precisa che il provvedimento appare muovere da una filosofia di fondo che guarda al Parlamento come ad un'istituzione sempre d'accordo e in linea con il proprio Governo. È proprio tale *vulnus*, a suo avviso, a costituire il profilo che divide gli stessi europeisti e che allude ad un'Unione europea distante dai cittadini e dalle istituzioni rappresentative.

Nell'auspicare rassicurazioni da parte del ministro su tali aspetti, chiede chiarimenti in ordine all'ipotesi in cui dovessero emergere problematiche di tipo parlamentare sull'attuazione dell'articolo 81, comma 6, della Costituzione.

Francesco TEMPESTINI (PD) ringrazia a sua volta il ministro per l'intervento puntuale e preciso che conferma il consenso del

suo gruppo sull'azione del Governo. Nell'associarsi alle riflessioni del collega Barbi, ribadisce che il lavoro legislativo svolto in questi mesi è sempre stato ispirato dal principio per cui i diversi segmenti dell'Amministrazione dello Stato devono strettamente collaborare sui temi europei, contro tentazioni di natura corporativa a difesa delle funzioni di singoli dicasteri.

Richiama talune perplessità su specifici aspetti del provvedimento che, come già osservato, potranno essere superate in sede di attuazione.

Ritiene opportuno, in tema di ruolo del Parlamento, sottoporre alla valutazione del ministro la questione della dimensione intergovernativa nell'attuazione delle politiche dell'Unione europea. Segnala che la riduzione di tale dimensione è oggetto di un processo delicato che vedrà comunque confermato il ruolo degli Stati nazionali, seppur in una prospettiva di evoluzione. Prospetta l'opportunità di chiarire il ruolo del Parlamento su tale questione, soprattutto con riferimento alla questione del rapporto tra bilancio della zona euro e bilancio complessivo dell'Unione europea, su cui è in atto un intenso dibattito.

Enrico PIANETTA (PdL) richiama a sua volta l'intervento già svolto e fa presente l'esigenza che tutti i soggetti istituzionali coinvolti dalla riforma diano ad essa attuazione, dimostrando buona volontà e capacità di collaborazione e tenuto conto delle conseguenze negative per il Paese derivanti dal sistema farraginoso che fino ad oggi è stato praticato. Ribadendo i rilievi critici mossi alla norma di cui all'articolo 17, esprime l'auspicio che il ministro Moavero Milanese indichi le modalità di superamento dell'attuale mole di contenzioso nei confronti dell'Italia.

Franco NARDUCCI, *presidente*, osserva che in molti paesi di area tedesca è in atto un dibattito sui rischi che l'Unione europea corre e sul destino di Paesi importanti come la stessa Germania. La questione della legittimità democratica – che la gestione della crisi greca ha posto in modo veemente – e i troppi vincoli e i tecnicismi che impegnano

il Parlamento europeo sono temi da affrontare con sollecitudine per scongiurare l'ulteriore disaffezione dei cittadini nei confronti dell' progetto europeo.

Mario BARBI (PD), *relatore*, ad integrazione di quanto già richiamato in precedenza, prospetta l'opportunità che, in merito all'articolo 5, comma 2, la disposizione sia riformulata per riportare al presente l'ipotesi in cui il Governo non possa conformarsi agli atti di indirizzo, e ciò al fine di non porre le Camere di fronte ad una situazione ormai compiuta.

Il ministro Enzo MOAVERO MILANESI, nel rispondere all'onorevole Malgieri e al relatore sul concreto atteggiarsi delle norme in tema di rapporto tra Governo e Parlamento, segnala che l'articolo 3 sui principi generali della partecipazione del Parlamento al processo decisionale dell'Unione europea garantirà alle Camere lo svolgimento di una parte attiva, che ad oggi era preclusa, soprattutto in fase ascendente. Anche gli articoli 4 e 7 rappresentano delle novità importanti, anche se il passaggio davvero fondamentale è quello disciplinato all'articolo 5 in materia di accordi in ambito finanziario o monetario. Inoltre, i flussi informativi assicurati dalla Rappresentanza permanente pongono adesso il Parlamento in una condizione di maggiore consapevolezza di fronte all'attivazione del Governo per attività di consultazione ed informazione *ex* articolo 4. Di rilievo centrale sono anche le disposizioni sulle facoltà, riconosciute al Parlamento, di audire i diversi ministri, auspicabilmente prima delle riunioni del Consiglio europeo, ma anche dopo, con la possibilità di far valere la responsabilità del Governo sulle decisioni prese in sede negoziale.

La maggiore aspettativa sull'attuazione delle nuove norme concerne un più strutturato rapporto tra Governo e Parlamento, fondato non più su prassi facoltative ma su obblighi sistematici. In tal modo si saneranno lacune informative che hanno portato in passato a gravi disfunzioni, ad esempio nel ricorso ai fondi strutturali, e potranno essere apportati interventi di

semplificazione vantaggiosi per l'economia italiana, come nel caso dei bandi europei.

Quanto al tema delle infrazioni, richiamato dall'onorevole Pianetta, sottolinea che si tratta di situazioni di illegalità che ledono alla credibilità dell'Italia e cui si collegano ripercussioni negative sui mercati finanziari.

Condivide l'auspicio del relatore affinché i nuovi oneri legislativi derivanti dallo sdoppiamento della legge comunitaria non siano occasione per la presentazione di provvedimenti *omnibus*. Per scongiurare tale ipotesi e sfruttare al meglio i vantaggi derivanti dal nuovo assetto sarà a maggior ragione opportuno coinvolgere il Parlamento nella fase ascendente. Fa presente che il contenzioso nei confronti dell'Italia è dovuto per un terzo al lento o mancato recepimento delle direttive europee, da imputare alla ritardata presentazione della legge comunitaria. Per i restanti due terzi è connesso al cattivo recepimento delle direttive, spesso dovuto ad oggettivi elementi di difficoltà, che potrebbero essere risolti con l'attivazione tempestiva dei meccanismi di allerta.

Sul tema dei rapporti tra il Ministero per gli affari europei ed il Ministero degli affari esteri, osserva che tale relazione è da inquadrare alla luce delle specificità dell'Unione europea, che non può essere assimilata alle altre organizzazioni internazionali, soprattutto in considerazione della diretta applicabilità di talune fonti del diritto europeo. Oltretutto, la normativa vigente già da tempo ha attribuito un ruolo alla Presidenza del Consiglio dei ministri in tale ambito, avviando una tradizione, ormai consolidata, di cogestione amministrativa della materia. In tale ottica si è optato per un riconoscimento del ruolo di coordinamento del Ministero degli affari esteri non limitato alla sola politica estera e si è operato per il pieno riconoscimento delle competenze maturate dal sistema composto dalle strutture interne al Ministero degli affari esteri e dalla Rappresentanza permanente, che rappresenta un punto di forza per tutto il Paese. Volendo individuare aree di eccellenza per i due ministeri, esse possono essere forse

individuate, per quanto riguarda il Ministero per gli affari europei, in un ruolo più incisivo nella fase discendente, mentre per quanto riguarda il Ministero degli affari esse concernono in modo più specifico la fase ascendente. La soppressione dei riferimenti operati dal testo, licenziato dalla Camera in prima lettura, alla partecipazione della Rappresentanza permanente alle riunioni del CIAE è stata oggetto di una valutazione favorevole da parte del ministro degli affari esteri per esigenze di corretta impostazione dei rapporti interistituzionali, essendo comunque salva la facoltà del presidente del CIAE di estendere in ogni occasione un invito al Rappresentante. Quanto al Comitato tecnico di valutazione, esso rappresenta una struttura servente del CIAE, necessaria a garantirne lo svolgimento delle funzioni, ma senza intaccare la titolarità alla decisione politica. Peraltro, spettano al CIAE i compiti di raccordo con il Parlamento.

Interviene quindi sul tema delle nomine per segnalare che le verifiche sono previste in sede europea e per chiarire che il modello procedimentale elaborato al Senato è volto a preservare la flessibilità negoziale, senza con ciò pregiudicare il rapporto diretto tra organi parlamentari e membri italiani nominati presso le istituzioni europee.

Con riferimento alle considerazioni dell'onorevole Tempestini, fa presente che i meccanismi intergovernativi non possono più sfuggire alle dinamiche di indirizzo e controllo parlamentare e che essi, in generale, possono esplicitare effetti positivi sull'obiettivo dell'integrazione europea quando sono mossi dall'intento di conseguire obiettivi altrimenti non raggiungibili. Peraltro, il percorso di ratifica del pacchetto di misure noto come *Fiscal Compact* ha dimostrato il carattere ineludibile del coinvolgimento parlamentare, se si vuole garantire la legittimità democratica del processo decisionale.

In generale, osserva che il provvedimento fa compiere un passo avanti al Paese e che i vincoli che giungono da Bruxelles sono spesso vincoli di cui l'Italia avrebbe dovuto dotarsi per prevenire e

non subire i processi di cambiamento. Ritiene, inoltre, che il percorso compiuto abbia comportato il superamento della tradizionale diarchia franco-tedesca e che a ciò abbia anche contribuito la lettera sottoscritta dai Capi di Governo dei dodici Stati membri all'inizio dell'anno. Nei nuovi equilibri che si vanno consolidando l'Italia è titolare di una sua responsabilità, al pari degli altri grandi paesi europei, ed è oggi ascoltata in qualità di Paese che ha sviluppato una specifica coscienza critica sulla necessità di tenere fede agli ideali europei delle origini.

Franco NARDUCCI, *presidente*, esprime apprezzamento per l'intervento incoraggiante e di prospettiva svolto dal ministro Moavero Milanesi, che ringrazia, a nome di tutti i commissari, anche per avere intrattenuto, fin dal suo insediamento, un rapporto assiduo e privilegiato con le Commissioni parlamentari.

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

La seduta termina alle 10.40.

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 7 novembre 2012.

Audizione dell'Ambasciatore Ferdinando Nelli Feroci, Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, in relazione all'esame del testo unificato C. 2854-2862-2888-3055-3866-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato, recante: «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea».

L'audizione informale è stata svolta dalle 14 alle 14.55.

INCONTRI CON DELEGAZIONI STRANIERE

Mercoledì 7 novembre 2012.

Incontro con il Vice Primo ministro e Ministro degli affari esteri e dell'Integrazione europea della Repubblica della Moldova, Iurie Leanca.

L'incontro informale si è svolto dalle 15.15 alle 16.