

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale di rappresentanti di Confindustria, nell'ambito dell'esame congiunto del « Programma di lavoro della Commissione per il 2015 – Un nuovo inizio (COM(2014)910 final) », del « Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea (1° luglio 2014 – 31 dicembre 2015) (10948/1/14) » e della « Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2015 (Doc. LXXXVII-bis, n. 3) »	195
--	-----

SEDE REFERENTE:

Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea relativa all'anno 2013. Doc. LXXXVII, n. 2.	
Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea relativa all'anno 2014. Doc. LXXXVII, n. 3 (<i>Seguito dell'esame congiunto e rinvio</i>)	195
ALLEGATO (<i>Relazione presentata dal Relatore</i>)	203

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/34/UE relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, per la parte relativa alla disciplina del bilancio di esercizio e di quello consolidato per le società di capitali e gli altri soggetti individuati dalla legge. Atto n. 171 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole</i>)	195
Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/34/UE relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, per la parte relativa ai conti annuali ed ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari, nonché in materia di pubblicità dei documenti contabili delle succursali, stabilite in uno Stato membro, di enti creditizi ed istituti finanziari con sede sociale fuori di tale Stato membro, e che abroga e sostituisce il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87. Atto n. 172 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole</i>)	196

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Legiferare meglio per ottenere risultati migliori – Agenda dell'UE. COM(2015)215 final.	
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Proposta di accordo interistituzionale « Legiferare meglio ». COM(2015)216 final (<i>Esame congiunto e rinvio</i>)	196
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	202

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 24 giugno 2015.

Audizione informale di rappresentanti di Confindustria, nell'ambito dell'esame congiunto del «Programma di lavoro della Commissione per il 2015 – Un nuovo inizio (COM(2014)910 final)», del «Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea (1° luglio 2014 – 31 dicembre 2015) (10948/1/14)» e della «Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2015 (Doc. LXXXVII-bis, n. 3)».

L'audizione informale è stata svolta dalle 8.45 alle 10.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 24 giugno 2015. — Presidenza del vicepresidente Paolo TANCREDI.

La seduta comincia alle 14.30.

Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea relativa all'anno 2013.
Doc. LXXXVII, n. 2.

Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea relativa all'anno 2014.
Doc. LXXXVII, n. 3.

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame congiunto dei provvedimenti in oggetto, rinviato nella seduta del 17 giugno 2015.

BERGONZI Marco (PD), *relatore*, formula una proposta di relazione per l'Assemblea sugli atti in titolo, che illustra nel dettaglio *(vedi allegato)*.

Gea SCHIRÒ (PD) ringrazia il relatore per il documento presentato e invita i colleghi ad una riflessione sull'opportunità di affrontare il tema delle politiche migratorie – cui la relazione predisposta dal

relatore fa ampio riferimento – con un approccio anticiclico, così come si tenta di fare in ambito economico. Ritiene che si potrebbe in tal modo rendere un utile servizio all'Italia e all'Europa.

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

La seduta termina alle 14.50.

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 24 giugno 2015. — Presidenza del vicepresidente Paolo TANCREDI.

La seduta comincia alle 14.50.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/34/UE relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, per la parte relativa alla disciplina del bilancio di esercizio e di quello consolidato per le società di capitali e gli altri soggetti individuati dalla legge.

Atto n. 171.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 17 giugno 2015.

Giampiero GIULIETTI (PD), *relatore*, ricorda di aver formulato, nella seduta dello scorso 17 giugno, una proposta di parere favorevole, che conferma.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole formulata dal relatore.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/34/UE relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, per la parte relativa ai conti annuali ed ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari, nonché in materia di pubblicità dei documenti contabili delle succursali, stabilite in uno Stato membro, di enti creditizi ed istituti finanziari con sede sociale fuori di tale Stato membro, e che abroga e sostituisce il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87.

Atto n. 172.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 17 giugno 2015.

Giampiero GIULIETTI (PD), *relatore*, ricorda di aver formulato, nella seduta dello scorso 17 giugno, una proposta di parere favorevole, che conferma.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole formulata dal relatore.

La seduta termina alle 14.55.

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Mercoledì 24 giugno 2015. — Presidenza del vicepresidente Paolo TANCREDI.

La seduta comincia alle 14.55.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Legiferare meglio per ottenere risultati migliori – Agenda dell'UE.
COM(2015)215 final.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Proposta di accordo interistituzionale « Legiferare meglio ».

COM(2015)216 final.

(Esame congiunto e rinvio).

La Commissione inizia l'esame congiunto degli atti dell'Unione europea in titolo.

Marina BERLINGHIERI (PD), *relatrice*, sottolinea come il pacchetto sulla migliore regolamentazione, presentato dalla Commissione europea il 19 maggio 2015, presenti una fortissima rilevanza politica, istituzionale ed economica per almeno quattro ragioni principali. La prima risiede nel fatto che esso costituisce diretta attuazione di uno dei dieci punti programmatici sulla base dei quali Jean-Claude Juncker è stato nominato Presidente della Commissione, « Rendere l'Europa più democratica ». Non a caso la competenza in materia di miglioramento della regolamentazione è stata attribuita al primo vicepresidente della Commissione, Frans Timmermans.

La seconda ragione risiede nelle innovazioni radicali dei metodi e dei presupposti stessi di elaborazione e di valutazione della normativa europea, con l'obiettivo primario di limitare gli oneri su imprese e cittadini. Il pacchetto non si limita infatti a prospettare misure per la semplificazione o la qualità dei testi normativi ma prospetta per molti versi un significativo mutamento dell'approccio della Commissione alla regolamentazione che potrebbe avere risultati benefici per il sistema produttivo europeo e più in generale per i cittadini. Questo nuovo approccio è stato del resto già seguito nel Programma di lavoro della Commissione per il 2015 – che stiamo esaminando unitamente alla Relazione programmatica del Governo – il quale prevede la presentazione nel corso del 2015 di un numero molto contenuto di nuove proposte legislative, 23, a fronte del ritiro o della modifica di 80 proposte già pendenti.

La terza ragione attiene all'impatto positivo che i metodi e le procedure di cui il

pacchetto prospetta l'introduzione potrebbe produrre sugli ordinamenti nazionali, in particolare su quello italiano. Anche nel nostro Paese il Governo è tenuto ad operare una valutazione d'impatto *ex ante* sui progetti legislativi e gli schemi di atti normativi del Governo, in particolare attraverso l'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), disciplinate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 e dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170. Tuttavia, come evidenziato dal Comitato per la legislazione della Camera e come abbiamo spesso constatato anche nell'attività della XIV Commissione, l'AIR e l'ATN presentano non di rado lacune e criticità anche metodologiche; l'efficacia di tali strumenti è poi ridotta o resa nulla dalla presentazione di emendamenti governativi e parlamentari, sprovvisti di analisi di impatto, che stravolgono il testo originario del provvedimento. Sono invece del tutto assenti strumenti per operare una sistematica valutazione *ex post* della legislazione in vigore delle politiche pubbliche, soprattutto da parte del Parlamento. L'esame del pacchetto può dunque costituire un'utile occasione per aprire anche alla Camera un dibattito approfondito su questi aspetti che è stato invece già avviato al Senato, anche in relazione al testo del disegno di legge di riforma costituzionale.

Un quarto ed ultimo elemento di interesse attiene all'eventuale impatto che le modifiche proposte potranno produrre sul ruolo dei parlamenti nazionali, avendo già alcune assemblee, anche in occasione dell'ultima riunione della COSAC, lamentato una scarsa considerazione nell'ambito del pacchetto.

Il pacchetto è stato, proprio in considerazione di questi profili, segnalato dal Governo, all'atto della trasmissione alle Camere, tra le iniziative di significativa rilevanza.

Il pacchetto consta complessivamente di dieci documenti, di diversa natura e rilevanza ma inclusi in una cornice di intervento unitaria.

I due documenti principali, che costituiscono formalmente oggetto del nostro esame, sono la Comunicazione « Migliore regolamentazione per risultati migliori – Un'agenda dell'Unione europea », COM(2015)215), che delinea la cornice e le linee direttrici generali del pacchetto, nonché la proposta di un accordo interistituzionale sulla migliore regolamentazione (COM(2015)216), accompagnato da due Allegati sugli atti delegati.

Completano il pacchetto:

1) un documento di lavoro dei servizi della Commissione contenente le linee guida per la migliore regolamentazione (SWD(2015)111), completato da un « *toolbox* » più immediatamente operativo;

2) una relazione della Commissione sul programma sull'adeguatezza e l'efficacia della regolamentazione – REFIT (SWD(2015)110), che offre una panoramica sull'azione del Programma medesimo;

3) una decisione della Commissione che istituisce la Piattaforma REFIT (C(2015)3261), accompagnata da una Comunicazione sulla struttura ed il funzionamento della stessa (C(2015)3260);

4) la decisione del Presidente della Commissione europea sull'istituzione di un organismo di controllo indipendente con il compito di monitorare la qualità delle valutazioni di impatto e delle valutazioni *ex post* delle politiche e della normativa vigenti (C(2015)3263), accompagnata da una Comunicazione sul ruolo e la struttura del medesimo organismo (C(2015)3262).

I contenuti dei documenti sopra richiamati possono essere illustrati secondo i principali assi di intervento in cui il pacchetto si articola.

Il primo mira a rendere l'iniziativa legislativa europea più condivisa e ad assicurare una valutazione costante della legislazione vigente. A questo scopo, la Comunicazione « Migliore regolamentazione per risultati migliori » prevede anzitutto una maggiore apertura e trasparenza verso i cittadini e portatori di interesse, mediante l'introduzione di regole e

termini più puntuali per la consultazione di tutti i soggetti interessati nelle tre fasi principali del processo legislativo:

la fase di preparazione della proposta, nel corso della quale la Commissione già svolge consultazioni pubbliche, secondo una prassi consolidata (la Comunicazione precisa che la durata della consultazione dovrebbe essere di 12 settimane). Anche i progetti di atti delegati saranno sottoposti all'attenzione delle parti interessate, parallelamente al processo di consultazione degli esperti nazionali;

la fase successiva alla pubblicazione della proposta, nella quale la consultazione si svolgerà – elemento di assoluta novità – per otto settimane, parallelamente al decorso del termine per il controllo da parte dei Parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà. Una sintesi dei contributi della parti interessate eventualmente ricevuti dalla Commissione in questa fase sarà sottoposta ai co-legislatori;

la fase di applicazione della normativa dopo la sua entrata in vigore, nella quale, mediante una nuova piattaforma da istituire sul sito della Commissione europea (« *Lighten the road, have your say* »), tutti gli interessati potranno rendere note le proprie opinioni e fare commenti sulla legislazione esistente, assicurandone valutazione permanente.

Un secondo ambito di intervento consiste nel miglioramento, nella fase di preparazione delle proposte legislative, della valutazione di tutti gli elementi rilevanti, in particolare dei dati fattuali e scientifici disponibili, al fine di assicurare che le proposte della Commissione prospettino la scelta degli strumenti migliori e meno onerosi rispetto agli obiettivi perseguiti.

L'obiettivo prioritario che la Commissione si pone è quello di elaborare una regolamentazione che consenta all'Unione di essere competitiva a livello globale, con una particolare attenzione alle PMI, per le quali si ipotizza un regime meno strin-

gente, che può includere una « esenzione totale » per le microimprese, quando ciò sia possibile e ragionevole.

Nella stessa logica, la Comunicazione in esame prospetta il miglioramento della relazione esplicativa delle proposte legislative, anche con riferimento all'illustrazione del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Va a questo riguardo sottolineato che la Commissione XIV Politiche dell'UE ha in più occasioni, in particolare in esito all'esame delle relazioni annuali sui rapporti tra la Commissione e i parlamenti nazionali, rilevato l'assenza di una motivazione articolata delle proposte legislative nelle relazioni illustrative, anche con riferimento al rispetto del principio di sussidiarietà.

Il terzo ambito attiene alla valutazione della legislazione vigente, per la quale la Commissione europea propone l'approfondimento del programma REFIT, operativo dal 2012, al fine di renderlo più focalizzato, affrontando le fonti più significative di inefficienza e gli oneri non necessari, più attento al profilo quantitativo (ogni proposta REFIT sarà accompagnata da stime sui potenziali benefici e risparmi), inclusivo, quale fonte di suggerimenti per migliorare le leggi dell'UE, e incorporato nel processo decisionale, in quanto parte integrante di ogni Programma annuale della Commissione e del dialogo politico con le altre istituzioni.

Un ruolo centrale a questo scopo svolgerà secondo la Commissione la richiamata « Piattaforma REFIT », presieduta dal primo Vice Presidente della Commissione e composta di 28 esperti degli Stati membri (« gruppo governativo ») assieme a un massimo di 20 portatori di interesse (« gruppo *stakeholder* », di cui faranno parte anche un membro del Comitato delle regioni e uno del Comitato europeo economico e sociale). La piattaforma è incaricata di condurre un dialogo continuo con gli Stati membri ed i portatori di interesse sul miglioramento della legislazione UE, sollecitando, raccogliendo, valutando ed eventualmente inoltrando ai servizi della Commissione o alle autorità nazionali o locali suggerimenti per la riduzione degli

oneri amministrativi derivanti dalla legislazione UE e dalla sua applicazione al livello nazionale.

Un quarto ambito di intervento è il rafforzamento del controllo sull'attività regolativa della Commissione mediante l'istituzione, con la richiamata decisione del Presidente della Commissione europea, di un nuovo organo (*Regulatory Scrutiny Board*), in sostituzione dell'Impact Assessment board, operativo dal 2006.

Tale ultimo organismo, composto da funzionari della Commissione, aveva il compito di vagliare preventivamente la qualità delle valutazioni d'impatto condotte dalla Commissione.

Il *Regulatory Scrutiny Board*, oltre a mantenere nella sostanza tale compito, vaglierà anche le verifiche di idoneità della legislazione in vigore e potrà fornire specifiche raccomandazioni sul miglioramento dei testi sottoposti alla sua attenzione.

I suoi sette componenti (tre funzionari della Commissione europea e tre esperti esterni oltre al Presidente) agiranno in maniera indipendente ed autonoma. Qualora la Commissione intenda presentare una proposta nonostante il parere negativo dell'organismo, dovrà illustrare pubblicamente i motivi alla base di tale scelta.

Un quinto importante ambito riguarda il rafforzamento della collaborazione ai fini di una migliore regolamentazione tra la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione, partendo dalla giusta e pragmatica premessa per cui solo un percorso condiviso tra le tre Istituzioni coinvolte nel procedimento legislativo europeo può avere successo.

A questo scopo la Commissione ha presentato la richiamata proposta di accordo interistituzionale sulla migliore regolamentazione (COM(2015)216), che farebbe seguito alle analoghe intese tra le tre Istituzioni concluse nel 2003 (« Legiferare meglio ») e nel 2005 (« Approccio interistituzionale comune alle valutazioni d'impatto »).

La proposta disciplina la programmazione concordata dell'attività legislativa (par. 2-6), le valutazioni di impatto (par.

7-13), la consultazione degli *stakeholders* (par. 14-15), la valutazione ex post della legislazione in vigore (par. 16-19), gli strumenti legislativi (par. 20), gli atti delegati e di esecuzione (par. 21-23), il coordinamento del processo legislativo (par. 24-29), l'attuazione ed applicazione della legislazione dell'Unione (par. 30-33), la semplificazione (par. 34) e l'attuazione e monitoraggio dell'accordo (par. 35-36).

Le innovazioni più significative, oltre alle nuove modalità di consultazione delle parti interessate già richiamate, sono in estrema sintesi:

1. la priorità data alle iniziative di semplificazione della legislazione vigenti o di riduzione degli oneri legislativi, soprattutto per le PMI;

2. la possibilità che il Parlamento europeo e il Consiglio pongano in essere – autonomamente, con l'aiuto della Commissione europea o attraverso un panel indipendente – una valutazione d'impatto su ogni emendamento sostanziale proposto durante l'iter legislativo. Norme analoghe erano già stabilite nell'Approccio interistituzionale comune alle valutazioni d'impatto del 2005 (par. 3 e sgg). Il Parlamento europeo si è già dotato di strutture e procedure per operare tale valutazione mentre il Consiglio mantiene una certa riluttanza al riguardo;

3. la sistematica inclusione, in ogni nuovo atto, di disposizioni che ne permettano il monitoraggio e la futura valutazione;

4. l'impegno ad adoperare un linguaggio giuridico più chiaro;

5. la promozione della « rifusione » della legislazione esistente in caso di modifiche successive, in modo da assicurare che essa rimanga chiara e ben strutturata.

All'accordo interistituzionale sono allegati un'intesa comune sugli atti delegati ed alcune clausole standard, relative sempre alle deleghe. L'intesa comune fissa innanzitutto criteri – non esaustivi – di applicazione degli articoli 290 e 291 del TFUE,

ponendo quindi le basi per una più netta distinzione tra atti delegati e di esecuzione (par. 4-14). Di particolare rilevanza è la disposizione di cui al par. 26, che conferma la possibilità di conferire alla Commissione europea deleghe a tempo indeterminato, già esperita nella prassi e prevista nella Comunicazione «Attuazione dell'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea» del dicembre 2009 (COM(2009) 673).

Alcuni parlamenti nazionali, tra cui il Senato italiano, hanno eccepito che la mancanza di un limite temporale comporterebbe la violazione del TFUE e un vulnus alle prerogative dei Parlamenti nazionali, che non hanno sugli atti delegati i poteri di intervento ad essi riconosciuti sui progetti legislativi.

Il sesto ambito in cui interviene il pacchetto attiene al ruolo che gli Stati membri possono svolgere per migliorare la regolamentazione.

La Commissione rileva che non tutti gli Stati membri dell'Unione europea condividono la cultura di «valutazione» cui si ispira il pacchetto, riconoscendo che il successo della strategia da essa proposta postulerebbe invece avere luogo solo attraverso un impegno condiviso da ogni singolo Stato membro. Per questo motivo la richiamata proposta di accordo interistituzionale sulla migliore regolamentazione (COM(2015)216, capitolo VII) contiene una serie di inviti agli Stati membri, relativi tra l'altro a:

1) l'applicazione rapida e corretta della legislazione dell'Unione (par. 30). Si ipotizza che il termine per il recepimento delle direttive sia, generalmente, non superiore a due anni, senza escludere la possibilità di raccomandare la fissazione di date comuni per l'inizio di applicazione della legislazione in tutti gli Stati;

2) la distinzione chiara e visibile, in sede di trasposizione della legislazione o di attuazione del bilancio europeo, tra le norme derivanti direttamente dalla legislazione UE e quelle aggiunte per volontà del singolo Stato membro. In sostanza, si vuole far emergere e rendere facilmente

individuabile il c.d. *goldplating*, che peraltro nel nostro ordinamento è in linea di principio vietato, in relazione al recepimento delle direttive, dalla legge n. 234 del 2012;

3) la richiesta di motivare, e valutare l'impatto con specifico riferimento agli oneri amministrativi, eventuali norme procedurali o sostanziali ulteriori rispetto a quelle richieste dalla normativa UE. Solo tramite una valutazione specifica sarà infatti possibile stabilire se l'introduzione di norme ulteriori sia giustificata dalla specifica situazione nazionale, regionale e locale, o se invece costituisca un onere eccessivo ed ingiustificato.

L'adozione del pacchetto al nostro esame ha suscitato notevole interesse nel dibattito istituzionale, nell'opinione pubblica e nei media, con reazioni discordanti.

Si è già accennato alle critiche di alcuni parlamenti nazionali, secondo i quali il pacchetto rafforzerebbe la consultazione delle parti interessate mentre ignorerebbe le assemblee parlamentari. In particolare, viene contestato l'impegno della Commissione a sottoporre a Parlamento europeo e Consiglio una sintesi dei contributi forniti dalle parti interessate (e non anche dei parlamenti nazionali) nelle 8 settimane di consultazione successive alla proposta.

A questo riguardo, va sin d'ora rilevato che questa critica appare singolare e in buona misura persino controproducente: essa sembra ignorare che i parlamenti nazionali non sono assimilabili agli *stakeholders*, portatori di interessi o cittadini cui il pacchetto si rivolge, ma hanno strumenti specifici e, potenzialmente, ben più efficaci di interazione con la Commissione e altre istituzioni in tutte le fasi del processo legislativo. I parlamenti nazionali possono infatti incidere sulla formazione della normativa europea, sin dalla elaborazione delle proposte legislative, oltre che attraverso i propri Governi, anche mediante il dialogo politico diretto con la Commissione e il controllo di sussidiarietà. Per quanto poi riguarda l'attuazione della

normativa negli ordinamenti nazionali, le nostre assemblee hanno addirittura una posizione privilegiata, essendo direttamente coinvolte nella formulazione delle norme di recepimento ed attuazione: il caso del Parlamento italiano è sicuramente uno dei più avanzati, intervenendo esso sia trasposizione delle direttive e di altri atti non autoapplicativi sia attraverso l'adozione della legge di delegazione europea e della legge europea sia mediante i pareri su schemi di atti normativi del Governo recanti attuazione dei medesimi atti. Va certamente sviluppata, come detto in premessa, la valutazione ex post delle politiche pubbliche che sono in buona misura politiche «euronazionali», in quanto fondate sulla combinazione di obiettivi e norme di principio europee e disposizioni nazionali.

In sostanza, i parlamenti nazionali possono e devono giocare un ruolo decisivo nel miglioramento della regolamentazione ma esercitando effettivamente i poteri di cui già dispongono o dovrebbero disporre nei rispettivi ordinamenti e nei rapporti con la Commissione; invocare anche in questo ambito nuove prerogative di intervento diretto a livello europeo sarebbe un modo per aggirare il problema di fondo, costituito dal rapporto tra ciascuna assemblea e il rispettivo esecutivo, e potrebbero comportare ulteriori complicazioni e appesantimenti del processo decisionale europeo.

Per quanto attiene alle reazioni delle parti interessate, merita anzitutto segnalare le perplessità avanzate nelle prime analisi di autorevoli istituti di ricerca europei. In particolare, il *Centre for European policy research* (CEPS) ha pubblicato uno studio che, pur esprimendo apprezzamento per le iniziative al nostro esame, alcuni aspetti problematici, tra cui:

1) dubbi sulla effettiva capacità della Commissione di far fronte ai nuovi impegni che scaturiranno dall'applicazione delle norme per la migliore regolamentazione;

2) il timore che l'azione delle istituzioni UE si focalizzi sull'eliminazione di

oneri amministrativi e costi della regolamentazione a scapito dell'analisi di impatto al livello sociale ed ambientale;

3) l'incertezza sull'effettiva applicazione delle norme sulla responsabilità congiunta delle tre istituzioni dell'UE, posto che già l'accordo interistituzionale del 2003 conteneva norme applicate solo parzialmente;

4) l'incertezza sulla metodologia che sarà usata nelle valutazioni d'impatto, posto che queste ultime saranno applicate a documenti eterogenei (proposte legislative, documenti non legislativi, atti delegati).

Critiche più radicali sono state formulate da un collettivo di organizzazioni non governative, specializzate nel campo della tutela dei consumatori e dell'ambiente e della finanza, che ha costituito, lo scorso 20 maggio, un osservatorio apposito (*Better Regulation Watchdog*).

Il collettivo, esprimendo in via generale il timore che l'obiettivo di migliorare la qualità della regolamentazione possa costituire una minaccia per la protezione dell'ambiente, della salute la sicurezza dei cittadini europei, ha formulato i seguenti rilievi:

1) il rafforzamento del ruolo del programma REFIT, che in passato sarebbe stato, a suo avviso, strumentale nel ritardo e nell'indebolimento della legislazione sulla qualità dell'aria e dell'uso delle risorse;

2) la creazione del *Regulatory scrutiny board*, organo non democratico ed in parte esterno alla Commissione al quale, di fatto, sarebbe stato attribuito un potere di veto sulla presentazione di proposte legislative anche prima che il Parlamento o il Consiglio possano pronunciarsi;

3) l'ipotesi di un regime meno stringente per le piccole e medie imprese, ed esenzione totale per le microimprese, che potrebbe tradursi in una minore protezione per i cittadini e per l'ambiente;

4) la diminuzione del potere del Parlamento europeo derivante dall'obbligo-

ria sottoposizione a valutazione d'impatto dei compromessi politici raggiunti dal Consiglio e dal Parlamento stesso.

L'esame delle due Comunicazioni, alla luce della pluralità di implicazioni sulla produzione normativa e sulla valutazione delle politiche pubbliche a livello nazionale ed europeo, richiede un adeguato approfondimento attraverso attività conoscitive. A questo scopo, si potrebbero svolgere audizioni dei seguenti soggetti: Sottosegretario agli affari europei; Vicepresidente della Commissione europea responsabile per la migliore regolamentazione; europarlamentari; esperti in materia di qualità della legislazione e valutazione

delle politiche pubbliche; organizzazioni non governative.

Paolo TANCREDI, *presidente*, condivide il programma di audizioni prospettato dalla relatrice. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.05.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.05 alle 15.10.

ALLEGATO

**Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia
all'Unione europea relativa all'anno 2013 (Doc. LXXXVII, n. 2).**

**Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia
all'Unione europea relativa all'anno 2014 (Doc. LXXXVII, n. 3).**

RELAZIONE PRESENTATA DAL RELATORE

Le Relazioni consuntive sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea relative al 2013 e al 2014 sono state presentate dal Governo alle Camere ai sensi dell'articolo 13, comma 2, della legge n. 234 del 2012.

In base a tale disposizione, la Relazione consuntiva deve essere trasmessa alle Camere entro il 28 febbraio di ogni anno « al fine di fornire al Parlamento tutti gli elementi conoscitivi necessari per valutare la partecipazione dell'Italia all'Unione europea » nell'anno precedente. A questo scopo, il documento deve indicare:

a) gli sviluppi del processo di integrazione europea, con particolare riguardo alle attività del Consiglio europeo e del Consiglio, alle questioni istituzionali, alla politica estera e di sicurezza comune nonché alle relazioni esterne dell'Unione europea, ai settori della giustizia e degli affari interni e agli orientamenti generali delle politiche dell'Unione;

b) la partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'UE e in generale alle attività delle istituzioni europee per la realizzazione delle principali politiche settoriali, con particolare riferimento alle linee negoziali che hanno caratterizzato l'azione italiana;

c) dati consuntivi e una valutazione di merito della predetta partecipazione, anche in termini di efficienza ed efficacia

dell'attività svolta in relazione ai risultati conseguiti;

d) l'attuazione in Italia delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale, l'andamento dei flussi finanziari verso l'Italia e la loro utilizzazione, con riferimento anche alle relazioni della Corte dei conti europea, accompagnati da una valutazione di merito sui principali risultati annualmente conseguiti;

e) il seguito dato e le iniziative assunte in relazione ai pareri, alle osservazioni e agli atti di indirizzo delle Camere, nonché delle regioni, a livello di giunte e di assemblee.

A differenza della Relazione programmatica – che il Governo deve presentare, ai sensi del comma 1 del medesimo articolo 13, ogni anno entro il 31 dicembre al fine di indicare le grandi priorità e linee di azione che intende perseguire a livello europeo nell'anno di riferimento – la Relazione consuntiva deve dunque contenere un rendiconto dettagliato delle attività svolte e delle posizioni assunte dall'Italia nell'anno precedente, al fine di consentire alle Camere di verificare l'adeguatezza e l'efficacia dell'azione negoziale italiana e la sua rispondenza rispetto agli indirizzi parlamentari.

Si tratta dunque, secondo l'impianto della legge n. 234 del 2012, del principale strumento per l'esercizio della funzione di

controllo *ex post* del Parlamento sulla condotta del Governo nelle sedi decisionali dell'Unione europea. In particolare, la Relazione dovrebbe consentire al Parlamento di verificare se e in quale misura il Governo si è attenuto all'obbligo, previsto dall'articolo 7 della medesima legge, di rappresentare a livello europeo una posizione coerente con gli indirizzi espressi dalle Camere in merito a specifici atti o progetti di atti; la medesima disposizione impone al Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero il Ministro per le politiche europee di riferire regolarmente alle Camere del seguito dato agli indirizzi parlamentari e, nel caso in cui il Governo non abbia potuto conformarsi agli indirizzi in questione, di riferire tempestivamente alle Camere, fornendo le appropriate motivazioni della posizione assunta.

La Relazione consuntiva per il 2013 era stata trasmessa alle Camere il 27 marzo scorso, ad oltre un anno dalla scadenza del termine per la sua presentazione, il 28 febbraio 2014. Sul documento era stato avviato l'esame congiuntamente al disegno di legge europea 2014 sia presso la XIV Commissione, lo scorso 15 aprile, sia presso tutte le Commissioni competenti in sede consultiva che avevano espresso il relativo parere.

Il 30 aprile scorso il Governo ha tuttavia trasmesso alle Camere la Relazione consuntiva relativa al 2014; pertanto il 14 maggio l'Ufficio di Presidenza della XIV Commissione ha convenuto sull'opportunità di sospendere l'esame della Relazione 2013 per riprenderlo congiuntamente con quello della Relazione 2014 e del disegno di legge di delegazione europea 2014, nel frattempo trasmesso dal Senato.

L'esame presso la XIV Commissione si è concentrato sulla Relazione consuntiva per il 2014, tenuto conto della scarsa utilità di un esame approfondito della Relazione per il 2013, essendo essa giunta all'attenzione delle Camere ad oltre un anno dalla scadenza del termine per la sua presentazione.

Ciò ha reso priva di utilità una verifica puntuale dei contenuti del documento perché divenuti obsoleti alla luce dei nume-

rosi ed importanti sviluppi del quadro istituzionale e normativo europeo e nazionale: gran parte dei dossier negoziali richiamati nella Relazione si sono nel frattempo conclusi e si riferiscono ad una legislatura europea che si è chiusa nell'aprile 2014; nello scorso novembre è entrata in carica la nuova Commissione europea ed è cambiato il Presidente del Consiglio europeo; si sono succeduti tre turni semestrali di Presidenza del Consiglio, tra cui, da ultimo, quello italiano. E, soprattutto, è cambiato il Governo italiano in carica, per cui l'esame della relazione 2013 non consentirebbe neppure di far valere propriamente alcun meccanismo di responsabilità politica: nei primi quattro mesi dell'anno oggetto della relazione, il 2013, è stato in carica il Governo Monti, nei successivi otto mesi (e fino al 22 febbraio 2014) il Governo Letta.

L'obiettivo residuo dell'esame della Relazione consuntiva 2013 non è stato dunque quello di formulare un giudizio « storico » sulla politica europea dei due precedenti Governi ma piuttosto quello di identificare i fattori strutturali di forza e di debolezza della partecipazione italiana alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

L'articolazione delle Relazioni consuntive 2013 e 2014.

La Relazione consuntiva per il 2014 è articolata in quattro grandi capitoli: i primi due e il quarto coincidono nella sostanza con i tre capitoli di cui constava la Relazione per il 2013; il terzo capitolo costituisce invece una novità.

Il primo è dedicato agli sviluppi del processo di integrazione europea e al nuovo quadro istituzionale e consta, a sua volta di tre parti aventi contenuto eterogeneo. Nella prima, concernente le questioni istituzionali, si illustrano brevemente le realizzazioni delle due Presidenze semestrali del Consiglio dell'UE nel 2014, rispettivamente della Grecia e dell'Italia; nella seconda si descrive il nuovo

ciclo istituzionale 2014-2019, avviato con il rinnovo dei vertici istituzionali europei: Parlamento europeo (elezioni europee del 22-25 maggio 2014), Commissione europea (insediata il 1° novembre 2014) e Presidente del Consiglio europeo (insediato il 1° dicembre 2014); nella terza parte, intitolata « il coordinamento delle politiche macroeconomiche », si tratta delle questioni riconducibili alle politiche economiche, monetarie, fiscali e di bilancio ed alla revisione della Strategia Europa 2020.

Il secondo capitolo illustra l'azione svolta dal Governo nell'ambito delle politiche settoriali dell'Unione. Si tratta della parte più rilevante del documento, contenente indicazioni dettagliate relative a questioni specialistiche e tecnicamente complesse, per ciascuna politica o settore di attività dell'Unione.

Nel terzo capitolo si pone attenzione all'attuazione delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale, con particolare riferimento ai fondi strutturali per il ciclo 2007-2013 e all'attuazione della politica di coesione nel 2014.

Il quarto ed ultimo capitolo concerne il funzionamento degli strumenti per la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea e si articola in tre sezioni principali:

a) sono anzitutto illustrate le attività svolte dal Governo nella fase di formazione della posizione italiana su progetti di atti dell'UE, con particolare riguardo al ruolo del Comitato interministeriale per gli affari dell'UE (CIAE) e dei nuclei di valutazione degli atti europei, istituiti dalla legge 234 del 2012.

Di particolare interesse sono i dati relativi ai flussi di atti e documenti trasmessi dal Governo alle Camere ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012: su oltre 8.500 progetti di atti dell'UE presi in esame dal CIAE, circa 71 progetti di atti legislativi e più di 130 documenti prelegislativi, sono stati segnalati dal Governo in ragione della loro particolare rilevanza; inoltre, sui progetti di atti legislativi sono state inviate 34 relazioni tecniche predisposte dalle amministrazioni competenti.

Si ricorda che la Relazione relativa all'anno 2013 riportava, per l'anno la trasmissione di oltre 6.700 progetti di atti dell'UE, di cui poco più di 150 progetti legislativi e 160 documenti prelegislativi segnalati dal Governo in ragione della loro particolare rilevanza; 73 relazioni tecniche su progetti legislativi UE predisposte dalle amministrazioni competenti;

b) le misure legislative e non legislative poste in essere da Parlamento e Governo per l'attuazione del diritto dell'UE nell'ordinamento italiano nonché per la soluzione delle procedure di infrazione. Si indicano, in particolare, dati relativi alle infrazioni pendenti nei confronti del nostro Paese nell'anno di riferimento, naturalmente obsoleti, ma utili al fine di fornire il parametro di riferimento per verificare l'andamento successivo del numero delle infrazioni nel corso del 2014 e nel 2015;

c) le iniziative assunte in materia di comunicazione sulle attività dell'Unione e delle modalità di partecipazione delle regioni, delle province autonome e degli enti locali alle attività dell'Unione nelle fasi di formazione e attuazione della normativa europea.

La Relazione per il 2014 è accompagnata da quattro allegati, tra cui l'elenco dei Consigli europei e dei Consigli svoltisi nel corso dell'anno di riferimento, con l'indicazione delle deliberazioni legislative assunte e delle attività non legislative svolte, e le tabelle riepilogative dei flussi finanziari dell'UE all'Italia nel medesimo anno.

Rispondenza delle Relazioni al paradigma legislativo.

Le Relazioni per il 2013 e il 2014 – in netta discontinuità con le relazioni precedenti – corrispondono in buona misura alle indicazioni e agli obiettivi che a tale strumento assegna l'articolo 13 della legge n. 234. Entrambi i documenti, infatti, non si limitano ad una cronaca delle iniziative delle Istituzioni europee ma, in linea ge-

nerale, riportano la posizione rappresentata dal Governo nei negoziati sui singoli atti e progetti di atti e richiamano, sebbene con le lacune che saranno di seguito evidenziate, gli indirizzi parlamentari.

Per quanto attiene alla Relazione 2014, sono di particolare utilità soprattutto i primi due capitoli che illustrano in modo molto accurato la linea negoziale seguita dal Governo sui principali dossier esaminati nelle sedi decisionali europee nel medesimo anno, evidenziandone in diversi casi anche l'evoluzione a fronte di profili di criticità del negoziato. Ciò consente di verificare la coerenza e l'efficacia dell'azione europea del nostro Paese, oltre che la sua rispondenza agli atti di indirizzo adottati dalla Camera e al Senato con riferimento a specifici progetti o questioni.

Nei medesimi capitoli sono inoltre richiamati gli atti di indirizzo adottati dalla Camera e al Senato con riferimento a specifici progetti o questioni, sebbene solo in pochissimi casi precisato se e in quale misura essi siano stati tenuti in considerazione nella formazione della posizione italiana. Nella documentazione predisposta dagli Uffici è contenuta una tavola sinottica che indica, per ciascun atto di indirizzo approvato dalla Camera nell'anno di riferimento su progetti di atti dell'UE, quali siano le indicazioni contenute nella relazione per il 2014.

Sia nella Relazione per il 2013 che in quella per il 2014 non sono invece richiamate, singolarmente, le risoluzioni approvate, da Senato e Camera prima dei Consigli europei. Si tratta di una lacuna significativa che andrà colmata nelle prossime relazioni: tali atti di indirizzo contengono numerose indicazioni in merito a questioni e temi di carattere generale, tra cui, ad esempio, gli sviluppi della *governance* economica e le iniziative per la crescita. La funzione di questi atti di indirizzo trascende dunque, almeno in parte, le specifiche riunioni del Consiglio europeo cui si riferiscono, in quanto essi contribuiscono a definire le linee generali della politica europea dell'Italia. Sarebbe stato pertanto importante darne conto,

soprattutto nella prima parte del documento, dedicata alle questioni istituzionali e ai grandi temi del processo di integrazione europea, per verificare la coerenza complessiva dell'azione europea del Governo con gli orientamenti del Parlamento.

Per quanto riguarda il terzo e il quarto capitolo, relativi all'attuazione della politica di coesione in Italia e agli strumenti di partecipazione dell'Italia all'UE, la struttura della Relazione per il 2014 risulta complessivamente coerente con le previsioni dell'articolo 13 della legge 234 del 2012.

In particolare, è soddisfacente sul piano espositivo la illustrazione dei metodi e degli ambiti di intervento del Comitato interministeriale per gli affari europei che – ne va dato atto al Governo e in particolare al sottosegretario Gozi – è stato rilanciato nell'ultimo anno quale sede di coordinamento della posizione nazionale sui principali dossier di portata trasversale.

In tal modo è stata finalmente data attuazione ad uno dei pilastri della legge n. 234 che mirava a rafforzare la coerenza e l'efficacia della posizione negoziale del nostro Paese.

Prime valutazioni sulla politica europea dell'Italia nel 2014.

Le Relazioni per il 2013 e per il 2014, come sottolineato in premessa, consentono di operare una valutazione accurata dell'azione condotta dal nostro Paese a livello europeo negli anni di riferimento.

Nel caso della Relazione 2014, tale valutazione si risolve in una verifica dei risultati conseguiti nel corso del semestre di Presidenza dell'Unione, la cui preparazione, sul piano politico oltre che organizzativo, si è svolta anche nella prima parte dello scorso anno. A questa verifica, che concerne tutte le politiche dell'Unione, offrono un contributo anche i pareri delle Commissioni di settore per gli ambiti di rispettiva competenza.

In via preliminare, occorre ricordare il particolare contesto in cui si è svolto il

nostro semestre, apertosi subito dopo le elezioni del Parlamento europeo ed in pendenza del rinnovo della Commissione e delle altre massime cariche istituzionali dell'Unione. Ciò ha fatto sì che la Presidenza italiana gestisse un numero limitato di dossier legislativi, essendo stata riavviata lentamente e solo ad autunno inoltrato l'attività legislativa di Parlamento e Consiglio.

Tuttavia, il Governo, come giustamente evidenziato nella premessa alla Relazione consuntiva 2014, ha evitato il rischio che, in conseguenza di queste scadenze istituzionali, il semestre di risolvesse in una sorta di adempimento più o meno burocratico e, al contrario, si è concentrato su alcune questioni politiche di fondo ottenendo, lo anticipo sin d'ora risultati nel complesso importanti.

In coerenza con il titolo del Programma della nostra Presidenza «Europa. Un nuovo inizio», il Governo si è infatti adoperato per imporre un «cambio di marcia» da parte dell'Unione, avviando un nuovo ciclo politico oltre che istituzionale dell'Unione orientato su alcune grandi priorità politiche in precedenza trascurate.

Il primo grande risultato della Presidenza attiene al metodo: aver fatto in modo che il rinnovo delle Istituzioni dell'Unione, lungi dal risolversi in un mero equilibrismo tra le posizioni dei vari Stati membri, si accompagnasse ad una effettiva ridefinizione del programma per i prossimi anni.

Questo è il significato della «Agenda Strategica in una fase di cambiamento» adottata dal Consiglio europeo e, soprattutto, dei dieci punti programmatici sulla base dei quali Jean-Claude Juncker è stato nominato Presidente della Commissione e che costituiscono la cornice dell'azione del nuovo collegio dei commissari.

Venendo invece alle scelte di merito, il risultato più significativo colto dal nostro Paese consiste nella affermazione del rilancio della crescita e dell'occupazione quale reale priorità dell'agenda politica europea.

Dalla lettura dei primi due capitoli della Relazione 2014 risaltano i risultati

ottenuti in questa direzione: dopo anni di misure volte essenzialmente al consolidamento fiscale e alle riforme strutturali, nel semestre di Presidenza è stato riconosciuto che senza politiche anticicliche e, segnatamente il rilancio degli investimenti a sostegno della domanda aggregata, non è possibile assicurare il rilancio dell'economia europea.

Di questo nuovo approccio stati traduzione concreta la presentazione del Piano Juncker con la connessa proposta di regolamento istitutivo del Fondo europeo per gli Investimenti strategici, ora in fase di definitiva adozione, e la Comunicazione della Commissione europea sulla flessibilità nell'applicazione del Patto di stabilità e crescita. Si tratta di misure che, pur presentando alcuni profili di criticità, hanno segnato un profondo mutamento dell'agenda politica e persino della terminologia utilizzata nei vertici e nelle Istituzioni europee.

Se questi sono stati i risultati più evidenti dell'azione della Presidenza per la crescita, meritano di essere richiamati alcuni interventi, meno celebrati, ma di rilevanza non trascurabile.

La Presidenza italiana ha portato avanti l'impegno sistematico in tutte le formazioni del Consiglio per reindirizzare l'azione europea verso la crescita dell'economia reale, al fine non soltanto di aumentare la competitività e l'occupazione ma anche per combattere l'esclusione sociale.

Risultato di questa azione sono alcuni interventi apparentemente settoriali, tra i quali occorre richiamare, senza pretesa di esaustività:

il contributo predisposto dalla Presidenza italiana alla revisione della Strategia Europa 2020, che ne prevede un più forte coordinamento con la procedura del Semestre europeo e un maggior bilanciamento fra economia reale e finanziaria;

la costituzione di un Gruppo di alto livello Competitività e Crescita (HLG), con il compito di sostenere il COREPER nel coordinamento delle politiche per la competitività e la crescita, garantendo conti-

nuità e coerenza delle politiche UE relative all'economia reale;

l'avvio di una riflessione sulla realizzazione di un'Unione dei mercati dei capitali, al fine di assicurare l'erogazione di finanziamenti all'economia reale e di attenuare la dipendenza delle PMI dal canale di finanziamento bancario;

il rilancio della riflessione sulla elaborazione di un approccio integrato di politica industriale che privilegi la piccola e media industria e assicuri la valorizzazione della qualità dei prodotti;

l'adozione della nuova direttiva in materia di organismi geneticamente modificati (OGM), in base alla quale gli Stati membri saranno liberi di decidere se coltivare o meno organismi geneticamente modificati sul proprio territorio, tutelando così chi sceglie di dare la priorità ai modi di produzione tradizionali;

la riforma del sistema di registrazione dei marchi, al fine di rafforzare la lotta alla contraffazione;

i progressi, sebbene limitati, ottenuti con riferimento all'annosa e controversa questione della introduzione di una certificazione dell'origine dei prodotti (il cosiddetto *Made In*), che consentirebbe di tutelare le produzioni di qualità con forti ricadute positive sull'industria europea, e in particolare italiana. Il primo risultato consiste nell'impegno della Commissione europea a svolgere uno studio *ad hoc* sulla questione al fine di riaprire in modo costruttivo la discussione in seno al Consiglio. Il secondo risiede nell'inserimento nella proposta di regolamento sull'indicazione obbligatoria sull'origine dei prodotti non alimentari di una disposizione che prevede di riportare per tutti i prodotti venduti nell'UE l'etichetta «*Made in Europe*» oppure il nome del loro paese;

l'attenzione rivolta alle politiche per il turismo: si è tenuta a Napoli ad ottobre 2014 la prima riunione dei Ministri della Cultura e del Turismo dei Paesi dell'UE per affermare l'interdipendenza tra turi-

simo e cultura e la necessità di attuare politiche e strategie coerenti per stimolare la crescita economica, la creazione di occupazione e la coesione sociale;

l'accento posto sulla ricerca, con particolare riguardo a due priorità: un mercato unico e aperto per i ricercatori ispirato al merito e alla trasparenza e un allineamento delle strategie e dei programmi di ricerca nazionali sulle grandi sfide globali. Come primo risultato di questo lavoro, il Consiglio ha impegnato tutti gli Stati membri ad approvare una tabella di marcia per lo Spazio Europeo della Ricerca entro il primo semestre del 2015;

l'impegno con cui l'Italia ha inteso porre l'istruzione e la formazione al centro delle politiche per la crescita e la creazione di posti di lavoro, raggiungendo tre importanti risultati: la riaffermazione dell'istruzione quale priorità per rendere più efficace la Strategia Europa 2020; le conclusioni del Consiglio sull'imprenditorialità nell'istruzione; la riflessione su come rendere la mobilità parte integrante dell'istruzione e formazione di tutti i giovani europei.

In sostanza, il rilancio di crescita e occupazione ha costituito la vera cornice per gran parte delle politiche settoriali, garantendo organicità e coerenza oltre che effettività all'azione del nostro Paese.

Un secondo significativo risultato della nostra Presidenza è stato costituito dal rafforzamento degli strumenti per il rispetto e la protezione dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto all'interno dell'UE. Nello scorso dicembre, il Consiglio ha concordato, nonostante l'iniziale opposizione di diversi Paesi, l'avvio di un dialogo annuale tra gli Stati membri in seno al Consiglio per promuovere e salvaguardare il rispetto di tali principi e valori dell'UE.

Si tratta di passo importante verso l'affermazione della dimensione non meramente economica del processo di integrazione europea, al quale hanno concorso ulteriori progressi conseguiti nel corso della nostra Presidenza nello spazio di

libertà, sicurezza e giustizia. Tra questi l'accordo in seno al Consiglio sul regolamento in materia di procedure d'insolvenza su base transfrontaliera, sulla riforma di Eurojust e l'avanzamento delle discussioni sull'istituzione della Procura europea (EPPO), sulla questione dei *foreign fighters*, sui controlli alle frontiere esterne, attraverso una piena utilizzazione del Sistema SIS II (*Schengen Information System*) anche nei confronti dei titolari del diritto alla libera circolazione all'interno della UE, sul contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia legale, attraverso la tracciabilità e il monitoraggio dei flussi finanziari, con particolare riferimento agli appalti pubblici, sulla messa a punto della « *Cyber Security Strategy* » per la definizione di azioni di contrasto alle frodi bancarie.

Un terzo ambito in cui la nostra Presidenza ha ottenuto progressi significativi — sebbene non decisivi — attiene alla gestione dei flussi migratori; non si può certo nascondere che soltanto negli ultimi tre mesi, a seguito dei tragici eventi a tutti noti, l'Unione ha assunto o quanto meno discusso interventi volti a creare le basi di una reale politica comune dell'immigrazione. Al tempo stesso, va dato atto al Governo di aver ottenuto nel semestre di Presidenza, pur in un quadro politico difficile per l'opposizione di alcuni Stati membri, alcune misure che hanno preparato il campo alle più recenti ed incisive decisioni: il lancio dell'operazione Triton; le due importanti Conferenze con i partner del Processo di Rabat e di Khartoum, volte a coinvolgere responsabilmente sui temi migratori gli Stati dell'Africa occidentale, centrale, mediterranea e del Corno d'Africa; il rilancio dello strumento dei Partenariati di Mobilità, soprattutto nel Mediterraneo, con la firma del Partenariato UE-Giordania e il lancio del nuovo dialogo UE-Libano; l'avvio del negoziato sul Regolamento sull'individuazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato i cui familiari non sono presenti

legalmente in uno Stato membro; l'avanzamento, sotto della revisione del Codice dei visti UE.

Un quarto successo, spesso trascurato, consiste nel rafforzamento del quadro giuridico dell'Unione in materia di trasparenza e lotta contro la frode e l'evasione fiscale. Grazie alla nostra Presidenza, è stato definito un accordo in seno al Consiglio per impedire la doppia non imposizione dei dividendi distribuiti tra gruppi societari derivante da costruzioni finanziarie ibride, colmando una lacuna che fino ad ora aveva consentito a gruppi societari di sfruttare le incongruenze esistenti tra norme fiscali nazionali per evitare di pagare tasse su alcuni tipi di utili distribuiti all'interno del gruppo.

Inoltre è stata approvata una direttiva che amplia lo scambio automatico obbligatorio di informazioni tra amministrazioni fiscali, includendovi anche quelle relative alle vendite di attività finanziarie e dividendi, situazioni in cui è elevato il rischio di occultamento di capitale o attività imponibili.

Nella stessa logica, è stato definito un accordo in seno al Consiglio per l'istituzione della Piattaforma dell'UE contro il lavoro sommerso che il Consiglio ha convenuto di istituire in modo da migliorare la cooperazione a livello dell'UE al fine di prevenire e scoraggiare più efficacemente il lavoro sommerso.

Molto positivo è il giudizio sull'azione condotta dalla nostra Presidenza in un quinto e vasto ambito di intervento, la dimensione esterna dell'Unione, cui la Relazione per il 2014 riserva ampia attenzione.

L'Italia ha inteso anzitutto migliorare la capacità di risposta e intervento dell'Unione su tutti i principali teatri di crisi del Vicinato europeo, che costituisce sicuramente l'indice più evidente e clamoroso della assenza di una reale politica estera e di sicurezza comune. Nell'agosto 2014 è stato convocato il Consiglio Affari Esteri (CAE) straordinario, dedicato alla crisi in Iraq, al termine del quale si è dato l'avallo politico al sostegno militare fornito da

alcuni Stati membri UE alla lotta contro l'ISIS. Tale Consiglio ha costituito anche un esempio innovativo di CAE dedicato a uno specifico tema, precludendo così alle innovazioni che il nuovo Alto rappresentante Mogherini sta introducendo per migliorare i metodi di lavoro del CAE.

Secondo la stessa logica, la Presidenza italiana è riuscita a portare all'attenzione dei Ministri degli affari esteri UE i fenomeni migratori, incoraggiando un approccio integrato che ne affronti le cause nei Paesi di origine e transito e le loro implicazioni in termini di politica estera e di sicurezza, nonché le questioni connesse alla lotta al terrorismo internazionale.

Degna di nota a quest'ultimo riguardo è una ulteriore innovazione di metodo della Presidenza, il rafforzamento della sinergia tra i diversi gruppi di lavoro del Consiglio che si occupano di dimensione « esterna » ed « interna » delle politiche UE per il contrasto al terrorismo.

Nell'ambito della Politica europea di vicinato (PEV) un importante successo del semestre italiano è stato l'avvio dell'iniziativa AMICI (*A Mediterranean Investment Coordination Initiative*), finalizzata a fornire un quadro di riferimento per gli investimenti e a razionalizzare gli strumenti che già operano nel Mediterraneo.

Nel contesto della Politica commerciale comune, la Presidenza italiana ha sostenuto l'avanzamento del negoziato per il TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) tra UE ed USA, promuovendo al tempo stesso un'iniziativa per incrementare la trasparenza. Si sono altresì conclusi i negoziati commerciali con il Canada e assicurati l'avanzamento di quelli con il Giappone.

Nel settore della politica di sicurezza e difesa comune, infine, l'Italia ha, tra le altre cose, incoraggiato l'adozione di un documento finalizzato a un più efficace coordinamento europeo delle programazioni strategiche e degli incentivi per la cooperazione industriale nel settore difesa.

Senza pretesa alcuna di esaustività, si possono segnalare, sulla scorta della Re-

lazione consuntiva 2014, anche i risultati conseguiti in alcuni altri settori strategici per gli interessi dell'Unione e del nostro Paese, a partire dall'agricoltura. Su iniziativa della Presidenza italiana, il Consiglio ha innanzitutto risposto alle « contro-sanzioni » russe in campo agricolo individuando alcune misure volte ad arginare il loro impatto sulle produzioni europee, con particolare riguardo ai settori dell'ortofrutta e lattiero-caseario. Sono stati inoltre portati avanti i lavori sul regolamento per la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici nonché sull'accesso alla terra e al credito dei giovani.

Analoghe considerazioni valgono per l'ambiente. In particolare, la Presidenza italiana ha lavorato per un rafforzamento del ruolo e degli obiettivi delle politiche ambientali nel Semestre europeo e nella Strategia Europa 2020. In tale quadro, nel luglio 2014 per la prima volta i Ministri europei dell'Ambiente e del Lavoro si sono riuniti insieme per affermare il legame tra crescita e occupazione verde. In vista della Conferenza di Parigi del 2015, si è inoltre chiuso l'accordo sul pacchetto Clima – Energia al 2030, adottato dal Consiglio europeo di ottobre con l'intesa sugli obiettivi europei in termini di riduzione delle emissioni (40 per cento), energie rinnovabili (27 per cento) e aumento dell'efficienza energetica (27 per cento).

Considerazioni conclusive.

L'esame delle Relazioni consuntive per il 2013 e il 2014 consente di addivenire a tre conclusioni.

La prima consiste nell'adeguatezza dello strumento della Relazione consuntiva ai fini del controllo sull'azione svolta dal Governo a livello europeo, sia con riguardo all'impostazione generale della politica europea dell'Italia sia con riferimento alla linea negoziale seguita nelle singole politiche e provvedimenti.

La seconda risiede nel giudizio politico positivo sui risultati conseguiti dal Governo

nel 2014, in particolare nel semestre di Presidenza italiana del Consiglio, per le ragioni sopra riportate in dettaglio.

La terza attiene invece alla ancora carente indicazione del seguito dato agli indirizzi parlamentari e alla mancata menzione delle risoluzioni approvate prima del Consiglio europeo, che potreb-

bero essere considerati quali indici di una preoccupante disattenzione da parte di alcune amministrazioni alle posizioni espresse dalle Camere.

Queste tre considerazioni conclusive saranno alla base della risoluzione che sarà presentata in Assemblea ai sensi dell'articolo 127-ter del Regolamento.