

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

COMITATO DEI NOVE:

Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2018. C. 1201-A Governo 196

SEDE CONSULTIVA:

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021. C. 1334 Governo. (Relazione alla V Commissione) (*Esame e rinvio*) . 196

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/55/UE relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici. Atto n. 49 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e rinvio*) 201

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 202

COMITATO DEI NOVE

Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2018. C. 1201-A Governo.

Il Comitato dei nove si è riunito dalle 12.40 alle 13 e dalle 16.20 alle 16.50.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 13 novembre 2018. — Presidenza del presidente Sergio BATTELLI.

La seduta comincia alle 13.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

C. 1334 Governo.

(Relazione alla V Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Sergio BATTELLI, *presidente*, avverte che la Commissione è chiamata oggi, ai fini del parere da rendere alla V Commissione Bilancio, ad esaminare il disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (C. 1334 Governo), ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento, per le parti di propria competenza. A questo riguardo, ricorda che la riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, introdotta dalla legge 4 agosto 2016, n. 163, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, ha apportato alcune significative innovazioni alla previgente disciplina contabile. Ricorda altresì che, ai sensi della nuova disciplina contabile i contenuti dei due disegni di legge (stabilità e bilancio), che sulla base della legislazione previgente dovevano es-

sere presentati dal Governo alle Camere, sono ora accolti in un unico provvedimento, il disegno di legge di bilancio, composto da due sezioni: nella prima sono riportate le disposizioni in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative funzionali a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica; nella seconda sono invece indicate le previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della legislazione vigente, apportando a tali previsioni le variazioni derivanti dalle disposizioni della citata prima sezione, alle quali è assicurata autonoma evidenza contabile. Segnala che, in occasione dell'entrata in vigore della citata riforma, la Presidenza della Camera, ha trasmesso ai Presidenti delle Commissioni permanenti, con lettera del 25 ottobre 2016, un documento in cui sono state individuate alcune linee guida di carattere procedurale che costituiscono un valido ausilio nell'applicazione delle disposizioni del Regolamento della Camera dei deputati, come interpretate nel parere della Giunta per il Regolamento del 14 luglio 2010, soprattutto per quanto riguarda le modalità di esame del disegno di legge di bilancio nelle Commissioni nonché i criteri sulla emendabilità dello stesso alla luce della mutata disciplina contabile. Sottolinea, in particolare, che tutte le disposizioni regolamentari aventi ad oggetto l'esame del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge di bilancio devono intendersi riferite, rispettivamente, alla prima e alla seconda sezione del disegno di legge di bilancio. Avvisa pertanto che, per quanto riguarda le parti di competenza della XIV Commissione, saranno esaminate, in particolare, le parti della Tabella 2, recante allo stato di previsione del Ministero dell'economie e delle finanze, relative alla la Missione 3 – *L'Italia in Europa e nel Mondo*, Programma 3.1 – Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE. Ricorda quindi che l'esame si concluderà con l'approvazione di una relazione sulle parti di competenza del disegno di legge di bilancio e con la nomina di un relatore e che

potranno essere presentate relazioni di minoranza. La relazione approvata dalla Commissione e le eventuali relazioni di minoranza saranno trasmesse alla Commissione bilancio. I relatori potranno partecipare ai lavori della Commissione bilancio per riferire circa i lavori svolti presso la Commissione di settore. La Commissione potrà esaminare inoltre gli eventuali emendamenti riferiti alle parti di sua competenza. A tale proposito, come emerge dal documento citato, osserva che gli emendamenti che riguardano parti di competenza della XIV Commissione con compensazione a valere su parti di competenza di altre Commissioni possono essere presentati sia presso di essa sia direttamente presso la Commissione bilancio. La stessa regola è peraltro applicabile anche agli emendamenti compensativi all'interno di parti di competenza di questa Commissione. La stessa regola è peraltro applicabile anche agli emendamenti compensativi all'interno di parti di competenza di questa Commissione. Segnala quindi che gli emendamenti approvati saranno inclusi nella relazione della Commissione, mentre gli emendamenti respinti potranno essere successivamente ripresentati presso la Commissione bilancio, anche al solo scopo di consentire a quest'ultima di respingerli ai fini della ripresentazione in Assemblea. La valutazione circa l'ammissibilità degli emendamenti presentati presso la Commissione sarà effettuata dalla Presidenza della medesima, secondo le previsioni del Regolamento della Camera e della legislazione vigente in materia, fermo restando che, come da prassi, gli emendamenti che saranno ripresentati in Commissione bilancio, ivi compresi quelli approvati, saranno comunque sottoposti, analogamente a quelli presentati direttamente in V Commissione, alla valutazione di ammissibilità, ai fini dell'esame in sede referente, da parte della presidenza della V Commissione. In particolare, come risulta dal predetto documento, cui rinvia integralmente, sono previste specifiche regole per l'emendabilità della prima e della seconda sezione nonché per gli emendamenti volti a modifi-

care, con finalità di compensazione, contemporaneamente la prima e la seconda sezione del disegno di legge di bilancio, ferme restando le regole ordinarie sulla compensatività, a seconda che si tratti di oneri di parte corrente o in conto capitale. Con riferimento alla presentazione di eventuali ordini del giorno, ricorda infine che presso le Commissioni di settore possono essere presentati gli ordini del giorno riferiti alle parti di rispettiva competenza del disegno di legge di bilancio. Gli ordini del giorno concernenti l'indirizzo globale della politica economica potranno invece essere presentati direttamente in Assemblea. Invita quindi la relatrice ad illustrare i contenuti del provvedimento.

Conny GIORDANO (M5S), *relatrice*, ricordato che ciascuna Commissione di merito prepara una relazione per la Commissione bilancio in ordine agli aspetti di propria competenza e che dal 2016, a seguito dell'approvazione della legge 4 agosto 2016, n. 163, non vi sono più due distinti provvedimenti, legge di stabilità e legge di bilancio, bensì una sola legge di bilancio distinta in due sezioni evidenzia che esse, di fatto, ricalcano i due precedenti provvedimenti, essendo la prima sezione dedicata alle decisioni sostanziali di entrata e di spesa e la seconda dedicata a registrare negli stati di previsione e nelle tabelle del bilancio gli effetti contabili di quelle decisioni. Osserva che la modifica del 2016 ha comportato una serie di conseguenze e reso possibile che anche la seconda sezione possa apportare modifiche all'ordinamento vigente essendo consentito apportare le cosiddette rimodulazioni, vale a dire spostamenti di somme da una parte all'altra del bilancio, di modo che anche la parte che prima veniva trattata nella legge di bilancio propriamente detta assume oggi i caratteri di una legge sostanziale e non di mera registrazione formale degli effetti della legge di stabilità. Premesso ciò riferisce che la prima sezione del disegno di legge di bilancio presentata dal Governo non comprende misure di diretta competenza della XIV Commissione. Evidenzia che profili di

competenza della Commissione sono ravvisabili nella seconda sezione e in particolare nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Segnala, infatti, che in esso è ricompresa la Missione 3 (*L'Italia nell'Europa e nel mondo*) con l'annesso programma 3.1 (Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE), programma finanziato, nello stato di previsione per il 2019, con 21 miliardi e 727 milioni di euro. Osserva che tale somma trova due parametri di riferimento: si tratta di un aumento di 60 milioni di euro se si considera la somma che deriverebbe dalle norme vigenti (il cosiddetto bilancio a legislazione vigente) mentre, considerate le previsioni per il 2018 a seguito dell'assestamento di recente approvato dalle Camere, si riscontra una diminuzione di 56,4 milioni di euro. Per quanto riguarda la proiezione triennale, evidenzia che sono previsti a bilancio per il 2019 21.727 milioni di euro, 21.749 milioni di euro per il 2020 e 23.835 milioni di euro per il 2021, quindi con un andamento di progressivo incremento. Rileva che all'interno di questo programma si trovano i singoli capitoli di spesa. Il primo, ricorda, è il capitolo 2751, per il quale sono stanziati 15 miliardi 835 milioni di euro ed è relativo alle somme da versare per il finanziamento del bilancio dell'Unione europea, vale a dire il contributo italiano alle risorse disponibili per l'Unione europea, che sono basate sul reddito nazionale lordo (RNL) e sul gettito IVA. Evidenzia che tale importo, rispetto alle previsioni assestate del 2018, vede un incremento di 1.385 milioni di euro e che analogo incremento si registra nella previsione per il 2020, fino a 16.433 milioni di euro, mentre per il 2021 è previsto un decremento di 14 milioni, fino a 16.419 milioni di euro. Osserva, sempre a proposito del contributo italiano al bilancio dell'Unione europea, che occorre considerare anche il capitolo 2752, che prevede le risorse da versare all'Unione europea basate sulle cosiddette risorse proprie tradizionali. Rileva che queste ultime consistono nei dazi doganali riscossi dai paesi membri dell'Unione europea nei confronti

dei Paesi terzi, nei prelievi sulle importazioni di prodotti agricoli derivanti dagli scambi con tali Paesi e nei contributi provenienti dall'imposizione sulla produzione dello zucchero, ricordando altresì che su tali somme ogni Stato membro può trattenere il 20 per cento a titolo di rimborso per spese amministrative di riscossione: il capitolo è finanziato nel 2019 e nel 2020 con 2 miliardi e 500 milioni di euro e, nel 2021, con 2 miliardi e 600 milioni. A tal proposito rileva, per altro, che l'Italia è attualmente contributore netto del bilancio dell'Unione europea. Infatti, secondo i dati 2016, l'Italia ha contribuito con circa 14 miliardi di euro al bilancio dell'Unione europea, di cui 1,8 miliardi basati sull'IVA, circa 11 miliardi di risorse proprie e 1,2 miliardi di rimborso britannico. Fa presente che l'Italia ha raccolto, per conto dell'Unione europea, 2,23 miliardi di euro in dazi doganali, da cui ha trattenuto il 20 per cento per spese amministrative. Nel 2016, inoltre, il Paese ha contribuito con ulteriori 888 milioni (non compresi nella cifra sopra citata) come correzione per gli anni 2014 e 2015. Questo in virtù dell'effetto retroattivo della Decisione 2014 sulle risorse proprie, entrata in vigore il 1° ottobre 2016, che ha modificato la quota individuale degli Stati membri nel finanziamento del budget dell'Unione europea.

Segnala che su tale bilancio, l'Italia ha ricevuto contributi in entrata per circa 11,5 miliardi di euro. Osserva, inoltre, per quanto riguarda la composizione del bilancio dell'Unione europea, che è opportuno rammentare che – come anche è stato ricordato dal deputato europeo Paolo De Castro, nell'ambito dell'audizione svolta innanzi alle Commissioni riunite Agricoltura e Politiche europee di Camera dei deputati e Senato della Repubblica l'8 novembre 2018 – le due voci largamente prevalenti sono la politica agricola comune (PAC), poco meno del 40 per cento nel 2017, e per le politiche di coesione, circa il 35 per cento nel 2017. Segnala, per altro, relativamente a quest'ultimo ambito – come illustrato dal CNEL, nell'audizione del 9 novembre 2018 innanzi alle Com-

missioni riunite bilancio di Camera e Senato –, che nella programmazione finanziaria 2014-2020, le politiche di coesione hanno impegnato un terzo delle risorse complessive dell'Unione europea, per un totale di 454 miliardi di euro. Per quanto riguarda gli altri capitoli, segnala che nel capitolo 2814 sono previsti circa 105 mila euro per il programma di gemellaggio PHARE, che consiste in iniziative di assistenza tecnica e formazione delle istituzioni comunitarie verso enti e istituzioni di paesi terzi. Rimarca, inoltre, che nel capitolo 2815 sono appostati 120,4 milioni di euro per il recepimento della normativa europea da versare per il finanziamento del bilancio dell'Unione europea con un incremento di 40,4 milioni di euro rispetto allo stanziamento indicato nelle previsioni assestate 2018 mentre, per il successivo biennio 2020-2021, il capitolo riporta una previsione pari a 146,1 milioni di euro, evidenziando un incremento dello stanziamento di circa 20 milioni. Ricorda che il Fondo per il recepimento della normativa europea è stato istituito dalla legge 29 luglio 2015, n. 115 (Legge europea 2014) attraverso l'introduzione dell'articolo 41-bis della legge n. 234 del 2012, al fine di consentire il tempestivo adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi imposti dalla normativa europea, nei soli limiti occorrenti per l'adempimento di tali obblighi e soltanto in quanto non sia possibile farvi fronte con i fondi già assegnati alle competenti amministrazioni dalla legislazione vigente. Ricorda inoltre che l'articolo 1, comma 3, del disegno di legge di delegazione europea 2018, attualmente all'esame dell'Assemblea, prevede che, in caso di incapienza del Fondo per il recepimento della normativa europea, i decreti legislativi attuativi delle direttive dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità e finanza pubblica. Osserva quindi che nel capitolo 2816 sono stanziati le risorse da corrispondere all'Unione europea in ragione delle con-

danne presso la Corte di giustizia a Lussemburgo. Sottolinea che in esso sono stanziati 172 milioni di euro per il 2019, cifra invariata sul previsionale a legislazione vigente, ma con una riduzione sulla previsione assestata 2018 di circa 63 milioni. Rileva quindi che per il biennio 2020-2021 lo stanziamento è ridotto di 2 milioni (170 milioni). Ricorda che la Corte di giustizia può pronunciare sentenze di condanna nei confronti degli Stati membri per due motivi: la violazione del diritto dell'Unione o la sua mancata attuazione. Segnala che la procedura d'infrazione, che di solito ha tempi piuttosto lunghi, si svolge in contraddittorio e non approda immediatamente alla Corte di giustizia e per tale motivo, dal punto di vista contabile, una procedura d'infrazione non si può – in quanto tale – imputare con certezza a un anno. Sottolinea, in tal senso, che all'esercizio può essere imputata la fase della procedura che comporta un impatto finanziario. Ricorda che, alla data del 31 dicembre 2017, le procedure di infrazione attive nei confronti dell'Italia risultano pari a 62, di cui il maggior numero è afferente alla tematica ambientale. Osserva che, di queste procedure, 52 riguardano presunte violazioni del diritto comunitario e 10 attengono al mancato recepimento nell'ordinamento interno di Direttive comunitarie. Osserva che, nel secondo semestre 2017, 9 procedure d'infrazione risultano prossime ad avere esiti d'impatto finanziario sull'erario. Evidenzia che nel capitolo 2817 sono stanziati, sul triennio 2019-2021, 500 milioni di euro annui per il ripiano delle anticipazioni sugli aiuti per la politica agricola comune, senza variazioni sul previsionale a legislazione vigente. Rileva quindi che, nel capitolo 7493, si trovano le risorse destinate al fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie: è stanziata una somma pari a 2.600 milioni di euro per il 2019, con una riduzione marcata rispetto all'assestato 2018, pari ad una diminuzione di 4.520 milioni di euro, che già scontava una riduzione di 230 milioni di euro rispetto allo stanziamento indicato nelle previsioni assestate 2017. Per il bien-

nio successivo, il disegno di legge di bilancio opera in un doppio senso: per un verso, per il 2020 riduce il previsionale a legislazione vigente di quasi 5 miliardi di euro, passando da 6.950 milioni di euro a 2.000; per altro verso, rifinanzia il capitolo per il 2021 con 4 miliardi di euro. Rinviano per ulteriori approfondimenti alla documentazione predisposta dagli uffici, conclude riservandosi di formulare un parere all'esito del dibattito.

Piero DE LUCA (PD) rileva che quanto indicato nella relazione circa il Fondo per il recepimento della normativa europea e la contabilizzazione degli oneri derivanti dalle procedure di infrazione può essere considerato corretto se riferito alle ordinarie procedure di infrazione che prevedono una tempistica piuttosto dilatata. Tuttavia sottolinea che il Paese è esposto al rischio, senza precedenti, di subire una procedura per disavanzi eccessivi, ai sensi dell'articolo 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che, rispetto alle procedure ordinarie, avrebbe un percorso ben più accelerato, con la necessità di prevederne le conseguenze finanziarie nella legge di bilancio. Ricorda infatti che l'Italia rischia di essere costretta a dovere costituire un deposito infruttifero pari almeno allo 0,2 per cento del PIL. A tal fine ritiene che, in via prudenziale, la XIV Commissione dovrebbe indicare alla Commissione bilancio, competente nel merito, il predetto rischio nella relazione che sarà ad essa indirizzata in coerenza con quanto appena rilevato. È dell'avviso che quanto evidenziato costituisca un preciso dovere della XIV Commissione e, qualora la relazione non dovesse contenere il predetto richiamo, si riserva di presentare una relazione di minoranza del gruppo PD.

Cristina ROSSELLO (FI) chiede alla relatrice un chiarimento circa i fondi destinati all'indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti, in attuazione della direttiva 2004/80/CE, previsti dagli articoli 11, 12 e 13 della legge 7 luglio 2016, n. 122 (legge europea 2015-2016), come modificati dalla legge 20 no-

vembre 2017, n. 167 (legge europea 2017), che non sono stati oggetto della sua esposizione. Ritiene che sarebbe opportuno emendare il provvedimento avviando a quello che sembra un definanziamento e ripristinare quindi la posta volta all'attuazione di quelle finalità in considerazione, per altro, che si tratta di obblighi che l'Italia si è assunta anche di fronte all'Unione europea. Ritiene che – anche se probabilmente la materia coinvolge la competenza di altre Commissioni – un intervento della XIV Commissione sarebbe di particolare rilievo.

Emanuela ROSSINI (Misto-Min.Ling.) rileva un certo sbilanciamento della relazione esposta tra due ordini di dati e relative considerazioni: quelli concernenti i contributi in uscita dal Paese verso l'Unione europea e quelli in direzione contraria, e cioè le risorse che dall'Unione europea affluiscono verso l'Italia. Invita quindi la relatrice ad indicare maggiormente in dettaglio quante e quali risorse siano da considerare di provenienza dall'Unione europea a beneficio del nostro Paese al fine di avere un quadro più veridico del rapporto costi/benefici derivante dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Guido Germano PETTARIN (FI) riallacciandosi a quanto riferito circa la necessità, con riferimento alla contabilità degli enti locali, di imputare le spese derivanti dalle procedure di infrazione in sede europea solamente all'esercizio nel quale concretamente si verificano, osserva che sarebbe utile effettuare una stima presuntiva basando le valutazioni sulla spesa sostenuta nel passato per ottenere, applicando criteri statistici e prudenziali, una proiezione per il presente e l'immediato futuro. Rimarca che ciò sarebbe più coerente e in armonia con la struttura del bilancio pubblico che viene redatto tenendo conto della programmazione triennale.

Marina BERLINGHIERI (PD) in riferimento alle osservazioni della deputata

Rossello, che apprezza per aver avuto la sensibilità di sollevare la questione, ricorda che in materia la XIV Commissione ha avuto modo di dare il suo concreto e decisivo contributo da ultimo in occasione dell'esame della legge europea 2017 e che i relativi fondi riguardano sono ora recati dagli stati di previsione di competenza di altre Commissioni.

Conny GIORDANO (M5S), *relatrice*, ribadendo quanto già rilevato circa l'incidenza delle politiche di coesione e della politica agricola su bilancio, invita comunque la collega Rossello a presentare una specifica osservazione che si riserva di valutare al fine di un suo inserimento nella proposta di relazione che formulerà come relatrice del provvedimento. Il medesimo invito rivolge al collega Pettarin sottolineando, tuttavia, che la materia attiene alla competenza della V Commissione.

Sergio BATTELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame alla prossima seduta.

La seduta termina alle 13.30.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 13 novembre 2018. — Presidenza del presidente Sergio BATTELLI.

La seduta comincia alle 13.30.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/55/UE relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici.

Atto n. 49.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 6 novembre 2018.

Sergio BATTELLI, *presidente*, segnala che, pur essendo scaduto lo scorso 6 novembre il termine per l'espressione del parere di competenza, la Commissione non è in condizioni di concludere l'esame non essendo ancora trasmesso ufficialmente il prescritto parere della Conferenza Unificata. Propone quindi di rinviare il seguito dell'esame alla prima seduta utile successiva alla trasmissione ufficiale del parere della Conferenza unificata alle Camere.

La Commissione consente.

La seduta termina alle 13.35.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.05 alle 14.15.