



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministro per le Politiche Europee

On. Anna Maria Bernini

INTERVENTO PROGRAMMATICO DELL'ON. MINISTRO BERNINI

AL SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV COMMISSIONE

21 SETTEMBRE 2011

Signor Presidente,

Onorevoli Colleghi,

Prima di illustrare i principali indirizzi programmatici cui intendo improntare, nell'ambito del programma di Governo, la mia azione istituzionale, consentitemi di svolgere qualche breve considerazione di carattere più generale sull'attuale scenario europeo.

L'attuale quadro europeo e le sfide dell'Unione

Certamente stiamo tutti attraversando, nelle assise europee, una fase di particolare difficoltà, nella quale sono a tratti revocate in dubbio le

stesse fondamenta della costruzione europea e alcune delle più importanti conquiste degli ultimi anni. Mentre crescono in molti paesi, tra cui anche l'Italia, sentimenti di euro scetticismo.

L'idea d'Europa - consacrata nel Trattato di Roma - ha attinto la propria forza in primo luogo dalla ricerca di condizioni di **pace e libertà**. A tale ricerca si è accompagnato l'impegno per il **benessere economico e la stabilità sociale** di un Continente lacerato dalla guerra e dalla miseria.

Oggi, in un passaggio delicato della sua storia, l'Europa deve applicare quello stesso paradigma, pur se ovviamente focalizzandolo sul benessere economico e sulla stabilità sociale, posto che le grandi conquiste di pace e libertà sono date, forse erroneamente, per scontate. Certamente essa non deve smarrire la propria capacità di andare avanti, né cedere alle derive nazionalistiche che emergono da più parti.

In questo momento l'Europa deve fronteggiare sfide essenziali:

- ⇒ Assicurare la **stabilità finanziaria dell'Unione** e tenere in ordine i conti pubblici degli Stati Membri, controllandone le dinamiche;
- ⇒ Stimolare la **crescita**, obiettivo che può essere colto solo se non andremo *contro* la globalizzazione, ma procederemo insieme nello sforzo per creare ricchezza e occupazione in un mondo in rapida mutazione. Se riusciremo cioè a rafforzare la **competitività** del nostro sistema economico e in particolare di quello industriale, salvaguardando nel contempo il modello sociale europeo. Non si può parlare di crescita, infatti, tanto meno di crescita "sostenibile" e

“intelligente”, se i suoi benefici non si estendono a tutti i segmenti della società. E negli ultimi decenni, purtroppo, lo sappiamo bene, le disuguaglianze sono andate accentuandosi in tutta l’Europa, ed è aumentato il numero delle persone vittime della povertà e dell’esclusione sociale. In questo senso, la **Strategia Europa 2020** persegue anche il fine della solidarietà, ossia della proiezione dei frutti dell’azione economica su tutto il corpo sociale.

- ⇒ Realizzare una politica europea dell'**immigrazione**, che garantisca le frontiere esterne dell’Europa nel rispetto dei diritti dell'uomo e in un quadro di sicurezza.
- ⇒ Condividere con i **Paesi della sponda Sud**, così come abbiamo fatto con quelli dell’Europa centrale, i capisaldi del nostro Stato di diritto ed i valori della democrazia, ma anche dell’economia di mercato, in grado di assicurare grande e diffuso benessere.
- ⇒ Mantenere l’impegno a completare **l’allargamento ai Balcani occidentali**, che da sempre fanno parte della storia e della cultura europea.

Ma anche altre sono le sfide che impegnano l’Europa: da quelle legate alla lotta al **cambiamento climatico**, da realizzare con misure condivise da applicare con determinazione, ma senza compromettere la competitività del nostro sistema economico; alle sfide relative agli **approvvigionamenti energetici, che devono essere stabili e sicuri, in un quadro** comune; o ancora a quelle di una politica commerciale comune capace di tener conto degli interessi di tutti i Paesi, secondo il principio: aperti sì ma non completamente indifesi.

Consentitemi, però, di ritornare brevemente sulla dimensione territoriale della **sponda sud del Mediterraneo**, divenuta oggi fondamentale per la nostra sicurezza e la nostra stabilità.

Credo che si possa affermare senza tema di smentita che, in prospettiva, non vi potrà essere sicurezza e stabilità, né di conseguenza crescita e sviluppo in Europa, se, in un'area a noi così vicina, le ragioni della violenza prevarranno su quelle delle libertà; se continueranno ad essere calpestate i fondamentali diritti umani, civili, politici e religiosi; se non verranno avviate le riforme necessarie per lo sviluppo di libere economie di mercato.

Per perseguire questi ambiziosi traguardi, oggi abbiamo più che mai bisogno della condivisione di un'**idea d'Europa** saldamente ancorata ai valori che discendono intimamente dal nostro essere società basate sulla democrazia e sull'economia di mercato.

L'Unione - specie nella sua "dimensione esterna" - deve affermare questi valori e difenderli con coraggio. Possiamo e dobbiamo pretendere dall'Europa un profilo più alto e obiettivi più ambiziosi. E dobbiamo essere pronti a fare la nostra parte.

Il Trattato di Lisbona conferisce all'Unione strumenti pervasivi: la nomina dell'Alto Rappresentante, la Presidenza permanente del Consiglio europeo, il Servizio per l'azione esterna; strumenti che devono essere però accompagnati da azioni politiche concrete senza limitarsi a mere manifestazioni di volontà.

Obiettivi così ambiziosi richiedono uno **sforzo corale**, frutto della reale volontà di tutti gli Stati membri di procedere sul cammino

dell'integrazione, in piena sintonia con il Parlamento europeo. Questa comune volontà **non potrà in alcun modo essere sostituita da direttori** ristretti o da iniziative bilaterali o - ancor più - di singoli Stati membri, per quanto importanti e centrali essi siano nel processo di integrazione europea.

L'Italia in Europa

L'Italia dovrà dare il suo contributo, rafforzando la propria proiezione europea e cogliendo tutte le occasioni di incontro e di dialogo.

Intendo, in uno con il Dipartimento che ho l'onore di dirigere, partecipare pienamente a tale sforzo, intensificando i **contatti con i membri della Commissione europea** e con i colleghi degli altri Stati membri o dei paesi che sono candidati ad entrare nell'Unione europea o che sono comunque impegnati in un percorso di avvicinamento all'Europa.

In questo quadro, ritengo fondamentale anche il **raccordo con la delegazione degli europarlamentari italiani**, raccordo che intendo curare con la massima continuità e attenzione. Ho già in programma un incontro con loro per fare il punto sui principali dossier dell'Agenda europea e per impostare un'azione comune sulle questioni di maggiore interesse e di importanza decisiva per l'Italia.

Un asset per noi particolarmente importante è poi quello dei **funzionari italiani presso le Istituzioni europee**. Dall'insediamento del nuovo Governo, importanti risultati sono stati raggiunti in termini di presenza italiana,

specie nelle posizioni apicali (Direttori generali e Vice Direttori generali). Per queste posizioni, in effetti, in seno alla Commissione abbiamo raggiunto il livello più alto da sempre, con l'attribuzione a nostri concittadini di incarichi particolarmente significativi e determinanti per l'azione dell'Unione europea. Intendo continuare tale sforzo che ha visto impegnate tutte le amministrazioni, curando il rapporto con i nostri funzionari e facendo leva, ovviamente nel rispetto del principio di lealtà alle Istituzioni europee, sui legami con il paese di origine. Ciò richiede un impegno costante, che ci deve portare ad accompagnare i nostri funzionari in tutte le fasi della loro carriera, favorendo i loro percorsi professionali, anche in coerenza con le nostre priorità strategiche. Tale azione deve riguardare tutti i livelli e tutte le posizioni di carriera all'interno delle Istituzioni, e includere anche gli esperti nazionali distaccati (END), che rappresentano una risorsa qualificata e prospettica per il nostro Paese.

In questo contesto così difficile, per l'Europa come per l'Italia, ritengo sia oggi ancor più necessario che in passato **presentarsi sulla scena europea con una sola voce**, che sia il frutto di un efficace coordinamento fra tutti i soggetti interessati. E' un tema che so ben noto alla vostra Commissione, che ne sta riflettendo nel quadro di un'apposita indagine conoscitiva sul "Sistema Paese". Si tratta in sostanza di rafforzare il coordinamento, presupposto indispensabile per conferire maggiore forza e legittimazione all'azione che tutti i soggetti interessati dovranno intraprendere in sede europea.

Per conseguire tale obiettivo risulta assolutamente determinante l'apporto del Parlamento che segue le tematiche europee con particolare sensibilità ed attenzione. Su aspetti significativi delle nostre politiche, il sostegno delle Camere rappresenta non solo un **forte stimolo**, ma anche un elemento **di forza**, da far valere in sede negoziale. Ciò ancor

di più se quel sostegno scaturisce da una posizione bipartisan del Parlamento, come peraltro sovente avviene proprio sui temi europei.

Il mio auspicio è che sempre più spesso, nella difesa degli interessi dell'Italia in sede europea, si possa **andare oltre le appartenenze politiche** e la naturale contrapposizione tra maggioranza e opposizione, ricercando una linea condivisa da far valere in Europa, con evidente rafforzamento delle istanze domestiche espresse in quella sede.

Il coordinamento della fase ascendente e il ruolo del CIACE

Per quanto riguarda **l'azione di coordinamento**, essa richiederà il coinvolgimento non solo delle amministrazioni centrali e locali, ma anche dei rappresentanti di una società civile, che chiede a gran voce di essere ascoltata.

Nel caso delle **amministrazioni centrali**, è necessario che esse individuino un punto di raccordo da intendersi quale intermediario qualificato sull'insieme delle questioni europee tra l'amministrazione di appartenenza e gli organismi di coordinamento.

Analogo percorso di qualità debbono avviare anche le **regioni e le autonomie locali**, titolari di sempre più ampie sfere di competenza in ambiti di attività dell'Unione europea.

Riguardo poi ai **rapporti con la società civile**, è certo opportuno avviare i necessari contatti con il mondo produttivo e le parti sociali, per cercare di definire assieme a loro una posizione dell'Italia che sia pienamente coerente con i nostri

molteplici interessi e che tenga conto della complessità e della articolazione della nostra economia. In tale ottica, intendiamo far ricorso, ove indicato, anche allo strumento della consultazione pubblica per acquisire il punto di vista degli *stakeholders* sui dossier più rilevanti.

La definizione di una posizione comune è la condizione necessaria e indispensabile affinché l'Italia possa presentarsi in Europa con una strategia unitaria capace di massimizzare le nostre *chances* di successo.

Questa azione di coordinamento ha la sua sede naturale nel **CIACE**, di cui è mia intenzione rendere più sistematica l'attività sia a livello politico sia, attraverso il suo Comitato tecnico permanente, a livello amministrativo. Al riguardo, le modifiche legislative introdotte dalla legge comunitaria 2009 e, ancor più quelle previste dal testo di riforma della legge 11 del 2005 licenziato dalla Camera ed attualmente all'esame del Senato, rappresentano un notevole progresso ai fini dell'esercizio effettivo dei poteri di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministro per le politiche europee.

In prospettiva, l'ambizione è di dare **periodicità alle riunioni del CIACE** sul modello del CIPE. Ma la sua azione dovrà, a mio avviso, continuare ad incentrarsi su selezionati dossier a carattere trasversale. L'esperienza sin qui svolta è complessivamente positiva e ha permesso di esprimere in modo coordinato e coerente la posizione italiana nei fori di negoziato.

Ciò ha reso necessaria un'intensa azione di coordinamento a livello tecnico, tradottasi in 57 riunioni del **Comitato tecnico permanente** nel 2010 e in 41 nel 2011. Ad esse hanno partecipato, sia in forma plenaria che ristretta su determinati ambiti tematici, oltre alle Amministrazioni centrali, anche rappresentanti delle Regioni e in alcuni casi funzionari parlamentari ed esponenti della società civile.

Il coordinamento può essere senz'altro migliorato e, soprattutto, può essere esteso a tutti i dossier che presentano carattere interdisciplinare e che hanno un impatto significativo.

Il raccordo con il Parlamento nazionale

L'ottimizzazione del coordinamento delle politiche europee in seno al Governo richiede però, per essere pienamente efficace, anche un **rafforzamento del raccordo con il Parlamento.**

Uno dei compiti posti in capo al Ministro per le politiche europee è quello di promuovere e agevolare la **partecipazione del Parlamento al processo decisionale dell'Unione europea**, sia mettendo a disposizione documenti, informazioni e altri elementi utili a tal fine, sia facilitandone il raccordo con le amministrazioni competenti in relazione alle diverse iniziative legislative dell'Unione.

E' questo un tema che mi sta particolarmente a cuore; sono infatti fermamente convinta che le Camere possano offrire un contributo fondamentale al processo di elaborazione del diritto europeo, tanto in termini di contenuto, che di "forza" negoziale del Governo, da esprimere nelle sedi europee.

E' quindi con entusiasmo e determinazione che mi impegno a promuovere ogni iniziativa sia ritenuta necessaria per ridare impulso e migliorare tale flusso informativo e consentire al Dipartimento delle politiche europee di offrire un "valore aggiunto" alla **collaborazione Governo – Parlamento – Regioni – Enti locali - Parti interessate.**

Credo che innanzitutto debba essere **meglio definito il contributo che il Governo deve offrire al Parlamento in relazione alla fase ascendente**, così da consentirgli di svolgere un ruolo ancora più attivo nella fase di predisposizione delle norme europee. A tal fine, si dovrà tener conto non soltanto delle disposizioni vigenti e di quelle contenute nel già citato disegno di legge di riforma della legge n. 11/2005, ma anche di quanto finora si è fatto e delle riflessioni e dei suggerimenti che ci pervengono dalle Istituzioni europee. Sarebbe auspicabile che tutto ciò potesse avvenire nel quadro di un confronto con voi, da preparare con contatti informali tra il Dipartimento per le Politiche europee e gli Uffici del Senato e della Camera.

Solleciterò inoltre l'attenzione dei colleghi di Governo – nel quadro di coordinamento politico del CIACE – sull'esigenza di **ottimizzare in tutti i modi possibili il rapporto con il Parlamento nella fase ascendente**, perché sia assicurata una maggiore partecipazione alle attività parlamentari, e perché siano fornite tutte le informazioni necessarie e doverose; a partire da una regolare informativa sugli esiti degli atti di indirizzo formulati dagli organi parlamentari.

La normativa vigente impone al Dipartimento per le politiche europee e alle altre Amministrazioni rilevanti adempimenti in termini di contenuto e di governance. Ad

essi, da quanto ho avuto modo di verificare in queste prime settimane di mandato, il mio Dipartimento dà regolarmente attuazione. Cercheremo di rispondere con sempre maggiore efficienza alle crescenti esigenze del Parlamento.

Il primo banco di prova sarà la predisposizione della prossima **Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea**, che mi impegno a trasmettere alle Camere nei tempi previsti. Faremo, inoltre, ogni sforzo affinché essa rechi una puntuale illustrazione delle priorità e degli orientamenti politici del Governo per l'anno di riferimento in ciascun settore di attività dell'Unione europea. L'ambizione è di trasformare la Relazione programmatica da mero esercizio di compilazione di contributi a tratti disomogenei in un documento attraverso il quale il Governo e le amministrazioni possono prendere coscienza, con una visione d'insieme, delle linee strategiche di fondo delle azioni positive da sviluppare sullo scenario europeo.

I contenuti della fase ascendente

Venendo ai contenuti sui quali si dovrà concentrare l'attività di coordinamento nella fase ascendente, assumeranno carattere prioritario le misure relative alla **governance economica** e al sostegno della crescita e dell'occupazione.

L'Unione europea non può limitare la propria azione ai pur necessari interventi di contenimento delle spese pubbliche e di salvaguardia dell'equilibrio dei bilanci, ma deve promuovere efficaci interventi a favore della crescita, in una logica di scelte ampiamente condivise.

A fronte della gravità della **crisi finanziaria**, l'Europa deve agire con sollecitudine e determinazione, utilizzando tutti gli strumenti disponibili per salvaguardare la stabilità dell'area euro. Carattere prioritario assume, per l'attivazione di nuovi strumenti, l'approvazione del **pacchetto legislativo** composto dai sei provvedimenti contenenti una riforma del patto di stabilità e crescita e misure per affrontare gli squilibri macroeconomici nell'ambito dell'Unione e dell'area dell'euro.

Da quanto emerso nel corso dei negoziati delle ultime settimane sembra possano dirsi superati i contrasti esistenti tra Consiglio e Parlamento e che si possa addivenire ad una sollecita approvazione del pacchetto. Il carattere assolutamente straordinario della crisi attuale rende necessario prendere in considerazione **strumenti finanziari innovativi** che fanno capo all'Europa, per ridurre il peso del debito degli Stati Membri con un beneficio evidente non solo per i Paesi indebitati, ma per l'intera area dell'euro. Si continua a registrare in proposito la contrarietà di alcuni Stati membri, ma l'Italia intende **persistere** nel rappresentare l'importanza di questo progetto in tutte le sedi europee.

L'azione dell'Unione europea, dicevo, non può limitarsi alla gestione dell'emergenza finanziaria ed è necessario che si intervenga con tutto l'impegno possibile per favorire la **crescita**.

L'Italia ha sostenuto sin dal suo avvio la strategia europea nota come "Europa 2020" e ha attuato sollecitamente tutte le misure necessarie per il funzionamento del semestre europeo, presupposto indispensabile per un maggiore coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Occorre ora che l'Unione europea proceda con tutte le misure contemplate nella strategia, ivi compreso il rilancio di una politica industriale e una maggiore attenzione alle Micro, Piccole e Medie Imprese.

In quanto **seconda potenza manifatturiera**, l'Italia ha da sempre sostenuto l'esigenza di ancorare lo sviluppo dell'Europa all'economia reale, piuttosto che a un sistema basato essenzialmente sulla finanza.

Relativamente al prossimo **quadro finanziario pluriennale** dal 2014 al 2020, le linee guida per la partecipazione al negoziato indicate nella Risoluzione programmatica approvata all'unanimità dalla Camera lo scorso 7 settembre sono pienamente condivisibili e costituiranno il quadro dal quale partirà la nostra azione negoziale. Si preannuncia una trattativa certamente delicata e complessa sulla quale sarà necessaria una costante azione di raccordo fra le molte amministrazioni interessate. Sarà altresì indispensabile definire, in uno con la progressione del negoziato e delle trattative su temi sempre più specifici, una posizione italiana coerente con i nostri interessi e con gli obiettivi concretamente realizzabili. Opereremo quindi in collaborazione con gli europarlamentari italiani e non mancheremo di tenere puntualmente informato il Parlamento. In via prioritaria, il Governo intende operare affinché venga ridotto l'insostenibile squilibrio tra i finanziamenti versati dal nostro Paese e i ritorni di cui beneficiamo e che ci hanno portato a diventare uno dei maggiori contribuenti netti.

Ritengo necessario attirare la vostra attenzione sul **Mercato interno**, che, in una situazione caratterizzata dai noti vincoli di bilancio, rappresenta il **principale strumento** per favorire la crescita a livello europeo. Dobbiamo quindi adoperarci affinché i principi del Mercato interno vengano estesi anche a quei settori che non ne hanno ancora pienamente beneficiato, a cominciare dai servizi, in linea con la manovra finanziaria appena approvata dal Parlamento.

È necessario continuare a lavorare per un'applicazione quanto più estesa possibile della **Direttiva Servizi**, superando le resistenze ancora presenti in molti settori e assicurando una parità di trattamento nei vari Paesi, affinché non vengano alterati i canoni concorrenziali. Le **Micro, Piccole e Medie Imprese dovranno avere garantito un surplus di attenzione** per massimizzare i benefici che potranno loro derivare dalla partecipazione ad un mercato più ampio.

Il Governo crede fortemente nell'**impatto positivo dell'apertura dei mercati e della liberalizzazione** dell'economia. **Altrettanto importante è la riduzione degli oneri amministrativi e dei vincoli che le imprese subiscono.** Abbiamo fatto molto per ridurre tali oneri; un ulteriore sforzo è comunque necessario data la complessità e la stratificazione su diversi livelli del sistema amministrativo italiano e le lentezze burocratiche che tuttora lo caratterizzano.

In coerenza con le priorità che ho evidenziato in apertura, l'Italia dovrà intervenire affinché, nel quadro dell'**azione esterna dell'Unione europea**, massima attenzione e fondi adeguati vengano destinati alla politica di vicinato e in particolare alla sponda Sud del Mediterraneo.

La fase discendente

Vengo ora ai profili che attengono alla attuazione degli obblighi europei, la c.d. fase discendente.

Molto si è fatto, negli scorsi anni, per **velocizzare l'attività legislativa di recepimento delle direttive**, soprattutto sul fronte dell'impegno richiesto al Governo. Sono stati resi sempre più stringenti i termini di esercizio delle deleghe; e rilevo con soddisfazione che il Governo ha saputo corrispondere a questa sollecitazione con buoni risultati, se è vero che pressoché tutte le deleghe contenute nelle leggi comunitarie 2008 e 2009 sono state attuate tempestivamente.

Ricordo infatti che questo Governo ha dato tempestivamente **attuazione con decreto legislativo a circa 90 direttive.**

Ma non è questa l'occasione per soffermarsi su ciò che di buono è stato fatto, quanto piuttosto quella per esaminare insieme quanto ancora si può e si deve fare per raggiungere livelli di sempre maggiore efficienza.

Su questo fronte, gli aspetti critici sono infatti ancora numerosi.

La legge comunitaria e la riforma della legge 11/2005

Innanzitutto, un elemento di evidente criticità risiede nei **tempi di approvazione del disegno di legge comunitaria annuale**. Le note difficoltà politiche che hanno messo in pericolo l'approvazione della **legge comunitaria 2010** da parte della Camera hanno solo acuito e reso maggiormente evidente una patologia verificatasi anche negli anni precedenti, pur in un quadro di più fisiologico andamento dei lavori e del dibattito parlamentare.

Per fortuna è stato possibile superare quell'incidente di percorso, grazie ad un accordo tra maggioranza e opposizione che ha permesso alla Camera, contestualmente all'immediato avvio da parte del Governo dell'iter del disegno di legge comunitaria 2011, di licenziare e trasmettervi un testo di legge comunitaria 2010 limitato alle sole questioni urgenti, e che auspico fortemente possa essere adottato da voi rapidamente e senza modifiche, dato che al suo interno trovano soluzione procedure d'infrazioni gravi, tra le quali una, quella sulle reti da posta derivanti, su cui la Commissione avvierà la prossima settimana l'iter per un successivo ricorso alla Corte di giustizia con sanzioni pecuniarie.

Ma indipendentemente da queste ultime vicende, occorre prendere atto che, con l'attuale configurazione delle procedure, non è praticamente possibile garantire l'approvazione del disegno di legge comunitaria annuale entro l'anno di riferimento: non è questo un limite imputabile all'attuale Governo, ma è una realtà con cui si sono dovuti confrontare tutte le maggioranze e tutti i governi.

Ciò si ripercuote soprattutto sulle direttive da recepire con delega: sempre più spesso vi è difficoltà a rispettare il termine di recepimento; e quando ciò succede non si hanno strade alternative sufficientemente rapide per rimediare prontamente. E infatti i dati parlano da soli: dall'inizio della legislatura e fino ad oggi le procedure d'infrazione aperte per mancato recepimento di direttive sono state ben 162. Solo nel 2011, i mancati recepimenti sono arrivati a 62 e l'anno non è ancora terminato.

E' una situazione che non ci possiamo più permettere, soprattutto ora che – con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – l'irrogazione di **sanzioni per mancato recepimento** avverrà nel contesto del medesimo procedimento giurisdizionale di accertamento dell'inadempienza (senza, quindi, la concessione di termini di grazia dopo la sentenza che condanna lo Stato per la mancata trasposizione di una direttiva).

Va trovata una soluzione.

Ho avuto modo di approfondire il testo di **riforma della legge 11 del 2005 (c.d. legge Stucchi-Buttiglione)**, che è oggi all'esame del Senato e anche della vostra Commissione. E' un testo che condivido nel suo impianto di fondo e nelle risposte innovative che fornisce ad alcuni aspetti anche critici del rapporto tra il nostro sistema e quello europeo. Ciò è vero in particolare per la soluzione che esso propone al problema appena menzionato della legge comunitaria: il suo "sdoppiamento" in legge di delegazione europea e legge europea.

Consentitemi di precisare il senso di questa proposta. La scelta è stata di separare la sorte del recepimento delle direttive da quella delle altre misure di adeguamento al diritto dell'Unione, riservando al recepimento con delega uno strumento specifico e in linea di principio meno esposto alle contrapposizioni politiche. Non che le disposizioni di delega ne siano immuni, ma ciò è certamente meno frequente, tanto più se sarà cura del Governo recepire con provvedimenti *ad hoc*, come suggerito in via generale dalla proposta della Senatrice Marinaro, le direttive di maggior sensibilità politica.

Peraltro la rappresentazione plastica dell'utilità di una separazione della funzione di recepimento da quella di attuazione diretta l'abbiamo avuta, nostro malgrado, proprio in occasione della vicenda che ha vissuto alla Camera la Comunitaria 2010. Non appena il testo è stato circoscritto pressoché esclusivamente alle deleghe, le contrapposizioni politiche si sono stemperate e l'approvazione del provvedimento è stata rapida e unanime.

Ciò non significa che, dal canto suo, la legge europea vada considerata una legge "minore" o meno urgente, visto che essa sarà il contenitore dedicato alle disposizioni di attuazione diretta degli obblighi europei, ivi comprese quelle necessarie a porre rimedio a procedure d'infrazione o ad adempiere a sentenze di condanna della Corte di giustizia. La presenza di queste potrà anzi fare da stimolo ad un'adozione comunque spedita della legge europea.

Il recepimento delle direttive

Per quanto riguarda la specifica attività di **recepimento in via legislativa delle direttive europee**, ho avuto modo di verificare la costante opera di sollecitazione che svolgono gli Uffici del Dipartimento sui Ministeri competenti *ratione materiae*. Non a caso, come dicevo, le deleghe contenute nelle diverse leggi comunitarie sono state sino ad ora esercitate nei termini.

Evidenzio peraltro che il **termine per l'esercizio delle deleghe**, che a decorrere dalla legge comunitaria per il 2007 coincide con quello di recepimento delle direttive, è normalmente prorogato di almeno 90 giorni, attraverso il noto meccanismo del "*bonus*", introdotto a garanzia dell'espletamento dell'attività consultiva delle Camere sugli schemi di decreto legislativo, al quale non si intende rinunciare. Ciò determina in pratica l'approvazione definitiva dei provvedimenti in Consiglio dei Ministri successivamente alla scadenza del termine di recepimento delle singole direttive.

In considerazione di ciò, nel disegno di legge comunitaria per il 2011 abbiamo **anticipato il termine di delega ai due mesi precedenti quello di recepimento**. Tale innovazione trova la sua giustificazione nell'esigenza di conseguire un più celere adeguamento della normativa italiana agli obblighi imposti in sede europea, evitando l'avvio di procedure d'infrazione per mancato recepimento.

Anche per queste ragioni sarà mia cura sottolineare ai Colleghi di Governo l'essenzialità di una tempestiva predisposizione degli schemi di decreti legislativi di propria competenza per l'attuazione delle direttive contenute nel disegno di legge comunitaria 2010, che, come è noto, contiene termini brevissimi per l'esercizio delle deleghe.

Aggiungo che la predisposizione fin dalla fase ascendente di una **valutazione d'impatto e di una tabella di corrispondenza** tra le norme di ciascuna proposta di direttiva e le disposizioni in vigore nell'ordinamento nazionale – così come oggi richiesto dalla legge 11/2005 grazie ad un emendamento della Presidente Boldi - potrà sicuramente giovare allo scopo; così come un ulteriore supporto certamente verrà in un futuro spero prossimo, dalla auspicata creazione all'interno delle diverse Amministrazioni dei summenzionati "nuclei europei", previsti dal testo di riforma della legge 11/2005.

La mia attenzione è stata, inoltre, richiamata sui **recepimenti in via amministrativa**. Sul punto gli Uffici del Dipartimento, oltre ad operare un monitoraggio costante sull'attività delle Amministrazioni competenti nella predisposizione dei decreti ministeriali, provvedono al sistematico

sollecito dell'*iter*, ancora oggi particolarmente farraginoso, di emanazione degli stessi. Mi impegno anche in questo caso a conferire ulteriore impulso alla procedura, per garantire tale costante attività e, se non sarà sufficiente, richiamare personalmente l'attenzione dei Ministri interessati.

Contestualmente intendo operare presso le istituzioni dell'Unione affinché, quando si tratti di regolamentare mere modifiche di aspetti tecnici di precedenti atti europei, come ad esempio quelli che regolano le nomenclature o le sostanze elencate negli allegati di una direttiva, e che non lasciano alcun margine di discrezionalità agli Stati membri, si faccia **sempre più ricorso a strumenti normativi direttamente efficaci in luogo delle direttive**, così da non gravare inutilmente sull'attività amministrativa degli Stati membri.

Le procedure d'infrazione: i numeri

Sulle procedure d'infrazione, mi sembra utile ricordare in via preliminare qualche numero significativo. Alla data odierna, le **procedure d'infrazione a carico dell'Italia sono in totale 147**, di cui **93 riguardano casi di violazione** del diritto dell'Unione e **54 attengono a mancata trasposizione** di direttive nell'ordinamento italiano.

Sul totale delle 147 infrazioni pendenti, inoltre, **8 riguardano casi di mancata esecuzione di una sentenza di condanna** pronunciata dalla Corte di Giustizia contro l'Italia (ai sensi dell'art. 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Sono in prospettiva i casi **esposti al rischio di condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie**.

Per il resto, la **grande maggioranza – ben 117 – riguarda casi allo stadio iniziale** o che comunque non sono stati portati all'attenzione della Corte di Giustizia. E' questo un dato che testimonia dell'efficacia dell'azione di prevenzione svolta finora dal Dipartimento, attraverso la Struttura di Missione sulle procedure d'infrazione.

I **settori nei quali maggiore è la concentrazione di violazioni** sono rispettivamente l'ambiente (33 infrazioni), seguito da fiscalità/dogane (18 infrazioni), la sanità (18 infrazioni, ma sono quasi tutti mancati recepimenti), i trasporti (14 infrazioni), il lavoro e affari sociali (11 infrazioni).

Il problema delle infrazioni per mancato recepimento di direttive

Effettivamente, **l'azione svolta dal Dipartimento per le Politiche Europee nel settore delle infrazioni dal 2006 ad oggi ha consentito di giungere al quasi dimezzamento del numero di procedure aperte contro l'Italia.**

Questa **azione si è però rivelata più efficace nel campo delle infrazioni per violazione del diritto, ridotte del 56% circa, rispetto a quelle per mancata attuazione, ridotte appena del 22%** (e che oggi pesano sul totale per circa il 37%, a fronte del 25% del 2006). Sicuramente il problema della tempestiva trasposizione delle direttive europee costituirà anche sotto il profilo delle infrazioni una sfida importante. Se da una parte, l'ultimo *Scoreboard* del mercato interno pubblicato dalla Commissione (aggiornato al 30 novembre 2010) ha confermato una riduzione importante dal 2007 del numero di infrazioni a

nostro carico, passando così la maglia nera al Belgio, seguito dalla Grecia. Registriamo tuttavia una accresciuta difficoltà nel settore dei **mancati recepimenti**. Si tratta di una criticità che **rischia in prospettiva di essere foriera di conseguenze rilevanti anche sotto il profilo delle sanzioni**. Non sarà mai ultroneo ricordare, infatti, che una delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona (art. 260, terzo comma TFUE) è la possibilità che la Corte di Giustizia condanni lo Stato membro che non adempia agli obblighi di trasposizione già in occasione della prima sentenza di condanna.

Anche sotto questo profilo è pertanto essenziale – come dianzi anticipato – accelerare sia il meccanismo della legge comunitaria, sia l'approvazione della riforma della legge 11/2005.

L'azione di prevenzione e di contrasto alle infrazioni

Riguardo all'**origine delle procedure d'infrazione**, è da rilevare inoltre che sulle 147 infrazioni ad oggi pendenti contro l'Italia, **28 procedure (circa 1/5 del totale) sono relative a violazioni del diritto dell'Unione o inadempimenti da parte delle Regioni o di enti locali**. In alcuni casi, si tratta di inadempimenti ascrivibili a singole Regioni. In altri, siamo di fronte a violazioni di carattere "orizzontale" che riguardano più Regioni (in materia di rifiuti, trattamento acque reflue, caccia, per non citare che alcuni esempi). La maggior parte di queste procedure riguarda violazioni della normativa comunitaria in materia ambientale, anche perché si tratta di un settore in cui particolarmente ampia è la competenza regionale.

Resta peraltro una parte rilevante di infrazioni aperte nei settori di competenza di singole amministrazioni centrali.

Intendo al riguardo **proseguire nell'azione svolta fino ad oggi attraverso la Struttura di Missione e rafforzare i meccanismi di coordinamento** con le Amministrazioni competenti, al fine di promuovere congiuntamente l'identificazione tempestiva di possibili formule di soluzione delle procedure d'infrazione.

Parallelamente, intendo stabilire un dialogo continuo anche a livello politico con la Commissione europea, affrontando con i Commissari competenti anche il tema delle infrazioni, in particolare di quelle più sensibili che toccano punti nevralgici per gli interessi italiani, con un obiettivo duplice:

- segnalare i nodi a più alta intensità sul piano politico che l'infrazione mette in gioco;
- verificare la percorribilità delle soluzioni identificate a livello nazionale sul piano della compatibilità con le norme UE, cercando di contemperare, con attenta e tempestiva opera di mediazione, gli interessi nazionali con il rispetto delle norme europee.

Sul piano preventivo, infine, intenderei rivitalizzare, nei limiti del possibile, un meccanismo di **"bollinatura europea"** dei provvedimenti portati al PreConsiglio e al Consiglio dei Ministri. L'esame preventivo di compatibilità con le norme europee dei provvedimenti di legge nazionali è a mio avviso lo strumento principale per evitare in radice l'apertura di nuove procedure d'infrazione.

Il rafforzamento della collaborazione con il Parlamento in materia di infrazioni

Anche in questo settore sono convinta che una **piena collaborazione con il Parlamento resti fondamentale, dal momento che le infrazioni vengono aperte dalla Commissione "contro" l'Italia nel suo complesso.**

La collaborazione con il Parlamento deve esserci, in primo luogo, sul piano di una completa e tempestiva informazione.

In adempimento della legge 11/2005, il Dipartimento per le politiche europee predispone il **periodico rapporto trimestrale alle Camere (e alla Corte dei Conti) sul precontenzioso e contenzioso dell'UE.** Si tratta di un adempimento che mi sembra rispettato con puntualità: l'ultima relazione, che dà conto della situazione al 31 luglio del 2011, è stata inviata il 4 agosto scorso al Parlamento e alla Corte dei Conti.

E' un impegno che intendo mantenere rigorosamente, assicurando l'invio, tempestivo e regolare, da parte del Dipartimento di dati completi e costantemente aggiornati. **Personalmente resto poi disponibile, laddove ritenuto necessario, ad informare tempestivamente il Parlamento anche su singoli casi di particolare sensibilità o urgenza.**

Anticipando poi una delle novità del testo di riforma della legge 11/2005, intendo procedere:

- alla **trasmissione regolare al Parlamento degli atti relativi all'apertura di nuove procedure d'infrazione;**

- alla **segnalazione dell'aggravamento delle procedure d'infrazione che possono portare alla comminazione di sanzioni pecuniarie** (le infrazioni per mancata esecuzione di sentenze di condanna della Corte di Giustizia), soprattutto in vista della verifica e dell'accelerazione dell'iter delle proposte di legge volte a porre fine a queste infrazioni.

Più in generale, l'esperienza di questi anni nel settore delle infrazioni ci ha insegnato che **una cooperazione rafforzata tra il Parlamento e il Governo è necessaria proprio nella fase di elaborazione delle norme**, siano esse di iniziativa governativa o parlamentare.

Su questo tema cruciale, infatti, il Parlamento e il Dipartimento hanno una totale identità di obiettivi e possono svolgere una efficace funzione sinergica. **Contiamo anche sul sostegno del Parlamento e in particolare della vostra Commissione, alla quale chiediamo una particolare vigilanza sulla compatibilità europea dei provvedimenti e degli emendamenti parlamentari.** Sarebbe anzi auspicabile, a mio avviso, che questo ruolo di vigilanza potesse un giorno trovare riscontro formale negli stessi regolamenti parlamentari.

I poteri sostitutivi del Governo in materia di attuazione degli obblighi europei

Un'ultima parola circa il ricorso del Governo ai c.d. **poteri sostitutivi nell'attuazione degli obblighi europei.** Al riguardo occorre distinguere il caso dell'inerzia da parte delle Regioni nell'attuazione delle direttive europee afferenti a materie di propria competenza, dal non corretto recepimento delle stesse o del mancato adempimento di altri obblighi europei.

Nel primo caso il problema, in un certo senso, non si pone, perché il Governo provvede sistematicamente a recepire le direttive anche per la parte di competenza delle Regioni, attraverso l'ormai collaudato **meccanismo della cedevolezza**, al fine di evitare l'avvio di procedure d'infrazione per la mancata attuazione di direttive del quale risponde solo lo Stato.

Nel secondo caso l'attività del Governo deve per lo più limitarsi all'invito a provvedere, senza, peraltro, trascurare di dare ulteriore impulso ai meccanismi deterrenti già esistenti, quali quello **dell'azione di rivalsa** per le responsabilità internazionali e comunitarie dello Stato per fatti ascrivibili alle Regioni o agli enti locali, che hanno consentito, di limitare, sino ad ora, le censure da parte della Commissione europea per gli inadempimenti delle Regioni e, comunque, di evitare che si pervenisse all'applicazione di sanzioni pecuniarie.

Non mancherò comunque di sollecitare un confronto con le Regioni per verificare l'eventuale adozione di nuovi ed ulteriori strumenti, in ossequio al principio di leale collaborazione, per il miglioramento complessivo del sistema di attuazione, nel rispetto delle reciproche competenze.

L'azione di informazione, formazione e comunicazione sull'Europa

Consentitemi in chiusura un cenno ad un settore di attività del Dipartimento delle Politiche europee, che non viene sempre adeguatamente considerato: **quello dell'informazione, formazione e comunicazione sui temi europei**.

In questi ultimi anni, il Dipartimento ha sostenuto con successo azioni rivolte principalmente ai giovani e ai funzionari delle Regioni e degli Enti locali, iniziative che hanno ricevuto ripetutamente il plauso della stessa Commissione europea.

Sarà mio impegno continuare a **sostenere queste iniziative e avviarne altre, focalizzando in particolare l'attenzione sui cittadini e le Micro, Piccole e Medie Imprese.**

Per quanto riguarda specificamente l'informazione, mio obiettivo sarà quello di **ampliare la corretta percezione dei cittadini sui poteri, le attribuzioni e l'ambito di intervento dell'Unione europea** e delle sue Istituzioni, e sulle opportunità offerte dalle stesse e dalla normativa europea ai cittadini degli Stati membri. Da un maggior coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale e da un più attento ascolto dei loro bisogni potrà venire un **contributo di qualità al dibattito pubblico europeo.**

Ma desidero anche segnalare come il mio impegno sarà in particolare diretto a che vi sia una più ampia e razionale attività di formazione e informazione nei confronti delle amministrazioni centrali e locali impegnate sui diversi profili europei. Credo infatti che una miglior tutela degli interessi italiani nelle fasi ascendente e discendente del processo di integrazione europea passi anche attraverso una più solida conoscenza dei meccanismi propri di quel processo e una più profonda cultura europea della nostra Pubblica Amministrazione.