Senato della Repubblica

Camera dei deputati

dossier

I temi dell'attività parlamentare nella XVII legislatura

L'Italia e l'Unione europea

DOSSIER - XVIII LEGISLATURA

aprile 2018

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI
TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it

SERVIZIO DEL BILANCIO
TEL. 06 6706 5790 - sbilanciocu@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI
TEL. 06 6706 3666 - segreteriaaaii@senato.it

Camera dei deputati

SERVIZIO RESPONSABILE:
SERVIZIO STUDI
TEL. 06 6760 3410 - st_segreteria@camera.it

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO
TEL.06 6760 2174 - bs_segreteria@camera.it

SEGRETERIA GENERALE - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA
TEL.06 6760 2145 - cdrue@camera.it

SERVIZIO BIBLIOTECA
TEL.06 6760 3805 - bib_segreteria@camera.it

SERVIZIO PER IL CONTROLLO PARLAMENTARE
TEL.06 6760 3381 - sgcp@camera.it

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

L'Italia e l'Unione europea 1

Il Parlamento italiano e l'Unione europea 3

La legge n. 234 del 2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea 14

La legge annuale europea e di delegazione europea 26

Il dibattito sul futuro dell'Europa 36

Il 60° anniversario dei Trattati di Roma 43

Trattato ESM 45

La futura architettura dell'UEM 51

L'Italia e l'Unione europea

L'attività del Parlamento italiano in relazione all'Unione europea si è profondamente modificata nel corso della scorsa legislatura, a livello europeo, sulla base delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona – entrato in vigore il 1° dicembre del 2009 – e, a livello nazionale, a seguito del complessivo riordino operato dalla legge 234 del 2012, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Il Trattato di Lisbona ha inteso rafforzare il ruolo delle Assemblee parlamentari dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo nelle procedure decisionali europee. In particolare, il Parlamento europeo ha assunto il ruolo di co-legislatore a livello europeo, in una posizione di parità con il Consiglio dell'UE, mente ai Parlamenti nazionali è stata attribuita la prerogativa del controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nell'azione legislativa a livello europeo, in grado di condurre - in ultima istanza - anche al ritiro di una proposta legislativa europea sulla base di pareri motivati di una maggioranza di Parlamenti nazionali di Stati membri dell'UE (eventualità che però al momento non si è mai realizzata).

Peraltro, un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nell'attività dell'UE era stato inaugurato dalla Commissione europea già a partire dal 2006, con il cosiddetto "dialogo politico", in base al quale la Commissione ha sollecitato i Parlamenti nazionali ad esprimere osservazioni e pareri sulle sue proposte legislative e documenti di consultazione (che possono estendersi a questioni di merito e non solo limitarsi a valutare il rispetto del principio di sussidiarietà), ai quali la Commissione fornisce puntuale risposta.

L'attività della Camera dei deputati nell'ambito l´esame delle proposte della Commissione europea si è focalizzata sui profili di merito del dialogo politico, piuttosto che su quelli relativi al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà.

Ad un tale orientamento ha contribuito anche la riorganizzazione della disciplina della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea recata dalla legge 234 del 2012.

Tale legge ha contribuito, in particolare, a rendere più organici e sistematici gli obblighi di informazione del Governo in materia europea nei confronti del Parlamento, sia sotto il profilo di una serie di documenti e atti dell'UE trasmessi alla Camere, accompagnati da una informazione qualificata da parte del Governo, sia sotto il profilo dell'illustrazione alle Camere della posizione che il Governo intende assumere in relazione alle riunioni del Consiglio europeo. Tale ultima previsione si è consolidata in modo sistematico nel corso della scorsa legislatura, con le comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Camere, prima delle riunioni del Consiglio europeo, alle quali fa seguito un dibattito al termine del quale possono essere approvati atti di indirizzo al Governo.

La legge 234 del 2012, attraverso lo sdoppiamento della precedente legge

comunitaria annuale (il cui *iter* si era rivelato lungo e controverso) nella legge di delegazione europea e nella legge europea, volte al recepimento delle normativa europea nell'ordinamento nazionale, ha anche contribuito ad una velocizzazione dei tempi di approvazione e, conseguentemente, ad una considerevole riduzione delle procedure di infrazione nei confronti dell'Italia per violazione del diritto dell'Unione europea e per mancato recepimento di direttive.
Oltre che per i sopracitati fattori di natura "ordinamentale", l'attività del Parlamento italiano in materia europea è stata sollecita *de facto* da alcuni elementi di crisi nello scenario europeo, che hanno avuto un forte impatto nello scenario nazionale, come il percorso di uscita dalla crisi economica globale apertasi dal 2007, che ha avuto un forte impatto sull'economia reale e sulla situazione delle finanze pubbliche europee, e il crescente impatto dei flussi migratori in provenienza prima dall'area siriana e poi dall'area del Mediterraneo meridionale in conseguenza dell'instabilità in Libia e della situazione di crisi di vaste zone dell'Africa sub-sahariana.
L'attività europea del Parlamento italiano si colloca in uno scenario europeo attualmente caratterizzato da discussioni su alcune grandi questioni:

- il dibattito sul futuro dell'Europa, valutando le innovazioni che potrebbero essere conseguite sulla base dei Trattati vigenti e quelle, invece, a più lungo termine che richiedendo una revisione dei Trattati;
- la discussione sull'assetto attuale e il futuro dell'architettura dell'Unione economica e monetaria;
- i negoziati per l'uscita del Regno Unito dall'UE (cosiddetta Brexit);
- l'avvio di iniziative volte a promuovere un difesa europea, in particolare attraverso un maggiore coordinamento delle politiche nazionali, il varo di un Fondo europeo per la difesa e l'avvio di una cooperazione strutturata permanente (cosiddetta PESCO);
- le iniziative a livello europeo nel settore della politica migratoria per affrontare da un lato l'emergenza dei flussi migratori, determinata dalla crisi siriana e dalla ripresa degli sbarchi lungo la rotta del Mediterraneo centrale, e dall'altro per rimodulare, a medio e lungo termine, un approccio dell'UE basato sull'equilibrio tra principi di solidarietà e responsabilità, in particolare attraverso la revisione del cosiddetto regolamento di Dublino.

Il Parlamento italiano e l'Unione europea

Premessa

L'azione del Parlamento italiano in relazione alle attività dell'Unione europea si sviluppa attraverso tre canali:

- la partecipazione alla formazione delle politiche europee;
- l'attuazione della normativa dell'Unione europea nell'ordinamento interno;
- la cooperazione interparlamentare.

I relativi strumenti e procedure sono disciplinati per alcuni profili direttamente dai Trattati europei e per gli altri dalla legge n. 234/2012 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea" da altre leggi (in particolare in materia di contabilità pubblica) e dai regolamenti parlamentari.
La cooperazione interparlamentare è regolata, oltre che da apposite previsioni del Protocollo n. 1 allegato al Trattato di Lisbona, da linee guida concordate dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, nonché in gran parte dalla prassi.

Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona – entrato in vigore il 1° dicembre 2009 – contiene disposizioni volte a riconoscere e rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea.
Il ruolo dei Parlamenti nazionali è affermato in via generale nel testo del Trattato e precisato nei due protocolli sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sui princìpi di sussidiarietà e proporzionalità, nonché in alcune disposizioni specifiche del Trattato sull'Unione europea (TUE) e del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE).
In particolare, l'articolo 12 del TUE, inserito nel titolo II "Disposizioni relative ai principi democratici", menziona per la prima volta nel testo dei Trattati e non nei soli Protocolli allegati, il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE ed enumera le prerogative attraverso cui esso si esplica:
"I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione:
a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi europei in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea;
b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione

europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato;
d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato;
e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato;
f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.

La partecipazione del Parlamento alla formazione delle politiche europee

Gli obblighi di informazione da parte del Governo

In base alla legge n. 234/2012, fanno capo al Governo i seguenti obblighi di trasmissione e di informazione nei confronti delle Camere:

- contestualmente alla loro ricezione, i progetti di atti normativi e di indirizzo delle Istituzioni europee con l'indicazione della data in cui verranno discussi accompagnati, nei casi di particolare rilevanza, da una nota informativa recante una valutazione del progetto stesso e del grado di priorità per la loro trattazione. Il Governo ha, altresì, l'obbligo di predisporre, entro 20 giorni dalla trasmissione dei medesimi progetti, una relazione tecnica che dia conto del rispetto dei principi dell'UE in materia di competenze, delle prospettive negoziali nonché della valutazione dell'impatto sull'ordinamento interno;
- i documenti di consultazione della Commissione europea e, qualora vi partecipi, i commenti inviati dal Governo;
- le relazioni e note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente presso l'UE con riferimento a riunioni, anche informali, del Consiglio UE e dei suoi organismi preparatori, ai triloghi tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, ad atti, progetti di atti o ad altre iniziative o questioni relative all'UE, a procedure di precontenzioso e contenzioso avviate nei confronti dell'Italia;
- ogni tre mesi, una relazione sull'andamento dei flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea.

È previsto, inoltre, che il Governo informi i competenti organi parlamentari:

- in via preventiva, sulla posizione che intende assumere in occasione delle riunioni del Consiglio europeo e, su richiesta degli organi parlamentari competenti, delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'UE;
- sugli esiti delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri dell'UE, entro 15 giorni dal loro svolgimento;
- su iniziative o questioni relative alla politica estera e di difesa comune, presentate al Consiglio dei ministri dell'UE, dando specifico rilievo a quelle in materia di difesa.

Nel corso della XVII legislatura si è consolidata la prassi per cui il Governo, nella persona del Presidente del Consiglio, comunica alle Camere, prima delle riunioni del Consiglio europeo, la posizione che l'esecutivo intende assumere in occasione del Consiglio stesso. Alle comunicazioni fa seguito un dibattito al termine del quale vengono in genere approvati atti di indirizzo al Governo.

Le relazioni annuali

La legge n. 234/2012 prevede, inoltre, che il Governo presenti al Parlamento:

- entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione sugli orientamenti e le priorità (cosidetta relazione programmatica) che il Governo intende assumere per l'anno successivo; tale relazione alla Camera è esaminata congiuntamente con il programma legislativo della Commissione e il programma del Consiglio dell'UE;
- entro il 28 febbraio di ogni anno, una relazione in cui sono illustrate, a consuntivo, le attività svolte nell'anno precedente sui sopracitati profili, compreso il seguito dato agli indirizzi definiti dalla Camere; tale relazione alla Camera è esaminata congiuntamente con il disegno di legge di delegazione europea *(v. oltre).*

Alla Camera le relazioni sono esaminate da tutte le Commissioni (per i profili di rispettiva competenza), che approvano un parere, e dalla XIV Commissione politiche dell'UE, che presenta una relazione all'Assemblea. La discussione in Aula di norma si conclude con l'approvazione di atti di indirizzo al Governo.

Il Semestre europeo

La legge n. 39 del 2011, in materia di contabilità pubblica, prevede, inoltre, che il Governo assicuri, nell'ambito della procedura del Semestre europeo per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche, la tempestiva informazione e consultazione delle Camere sulla predisposizione dei programmi nazionali di riforma e dei programmi di stabilità. Essi costituiscono parte integrante del Documento di economia e finanza, che il Governo è tenuto a presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno.

La trasmissione diretta di documenti da parte delle istituzioni europee

Il Trattato di Lisbona prevede la trasmissione diretta ai Parlamenti nazionali dei seguenti documenti:

- i documenti di consultazione della Commissione europea;
- tutti i progetti legislativi, nonché le loro modifiche nel corso del procedimento;
- il programma legislativo annuale, la strategia politica annuale e gli altri strumenti di programmazione della Commissione europea;
- la relazione annuale della Commissione europea sull'applicazione dei principi fondamentali in tema di delimitazione delle competenze;
- la relazione annuale della Corte dei conti;
- gli ordini del giorno e i risultati dei lavori del Consiglio;
- le risoluzioni del Parlamento europeo.

Governo e Istituzioni europee trasmettono alle Camere una ingente mole di atti e

documenti: nel corso della XVII legislatura sono stati trasmessi alla Camera dei deputati oltre 40 mila atti. Per una più agevole gestione di tale flusso di atti è stata attivata alla Camera l'applicazione web "Fascicolo elettronico Atti Unione Europea" (FAUE) che consente la ricezione e lo scarico automatico di tutti i documenti, con effetti positivi anche ai fini della assegnazione di tali atti alle Commissioni competenti. Grazie all'applicazione FAUE, inoltre, gli atti trasmessi, opportunamente trattati, alimentano la banca dati "Parlamento.it" – condivisa con il Senato – che pubblica tutte le informazioni relative all'iter degli stessi alla Camera e al Senato.

Il controllo di sussidiarietà sui progetti di atti legislativi dell'UE

Il Trattato di Lisbona prevede che i Parlamenti nazionali possano inviare alle Istituzioni europee pareri motivati in merito alla conformità al principio di sussidiarietà di ciascun progetto di atto legislativo relativo a materie di competenza concorrente dell'UE. In particolare, in base al protocollo sui princìpi di sussidiarietà e proporzionalità:

- ciascun Parlamento nazionale (o camera) può sollevare obiezioni sulla conformità di un progetto legislativo dell'UE con il principio di sussidiarietà mediante un parere motivato, entro un termine di otto settimane dalla data di trasmissione del progetto;
- qualora i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (un quarto, nel caso di proposte relative allo spazio di libertà sicurezza e giustizia) il progetto deve essere riesaminato e può essere – con una decisione motivata - mantenuto, modificato o ritirato (cosiddetto "cartellino giallo"). A tal fine ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti (in un sistema bicamerale ciascuna Camera dispone di un voto);
- qualora i pareri motivati dei Parlamenti nazionali rappresentino invece almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, se la Commissione vuole mantenere la proposta, spetta al Parlamento europeo al Consiglio dell'UE (a maggioranza) decidere se la proposta è incompatibile con il principio di sussidiarietà e quindi essere ritirata (cosiddetto "cartellino arancione").

Ciascun Parlamento nazionale (o Camera) può, inoltre, promuovere (*ex post*) la presentazione, da parte del rispettivo Governo, di un ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà.
La Giunta per il regolamento della Camera, ha attribuito alla competenza della XIV Commissione politiche dell'Unione europea la verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'UE.
Il parere motivato, eventualmente adottato, della XIV Commissione contenente la valutazione dei profili di sussidiarietà può essere sottoposto all'Assemblea su richiesta del Governo, di un quinto dei componenti della medesima Commissione o di un decimo dei componenti dell'Assemblea.
Occorre rilevare che per quanto riguarda la Camera dei deputati, l´esame delle proposte legislative della Commissione europea si è focalizzato sui profili di merito piuttosto che su quelli relativi al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Nella XVII legislatura solo 4 progetti di atti sono stati esaminati sotto il profilo del

controllo di sussidiarietà e per nessuno di tali atti l'esame si è concluso con l'approvazione di un parere motivato.

L'esame degli atti dell'UE

Alla Camera gli atti e i progetti di atti normativi dell'Unione europea e i relativi atti preparatori – trasmessi dal Governo o dalle Istituzioni dell'UE - sono assegnati per l'esame alla Commissione competente per materia e, per il parere, alla XIV Commissione politiche dell'UE.
Nell'ambito dell'esame di progetti di atti dell'UE, per le quali sono applicabili le disposizioni regolamentari sull'istruttoria legislativa, le Commissioni parlamentari possono procedere ad audizioni ed indagini conoscitive.
Le Commissioni, in esito all'esame, possono adottare un documento conclusivo, che è trasmesso al Governo nonché al Parlamento europeo, al Consiglio dell'UE e alla Commissione europea nell'ambito del c.d. dialogo politico (*vedi infra*).
Nel corso della XVII legislatura le Commissioni della Camera hanno approvato 102 documenti conclusivi, confermando la costante tendenza alla crescita; nella legislatura precedente erano stati approvati 64 documenti finali.
Nel corso della XVII legislatura le Commissioni hanno svolto 284 audizioni relative all'attività dell'UE, alle quali hanno partecipato commissari europei, europarlamentari, membri del Governo e dirigenti della P.A.

Il dialogo politico con la Commissione europea

Dal settembre 2006, precedentemente alla firma del Trattato di Lisbona, la Commissione europea ha avviato il c.d. dialogo politico, trasmettendo in modo sistematico, direttamente ai Parlamenti nazionali, le proprie proposte legislative e i documenti di consultazione invitandoli ed esprimere osservazioni e pareri. Tale procedura, non disciplinata dai Trattati, è stata introdotta dalla Commissione europea allo scopo di accrescere la partecipazione dei Parlamenti nazionali agli affari europei e rafforzare la dimensione parlamentare e democratica dell´UE.
Nel parere adottato il 6 ottobre 2009 la Giunta per il Regolamento della Camera ha previsto che, ai fini del dialogo politico, i Presidenti delle Commissioni competenti possano chiedere alla Presidenza della Camera di trasmettere alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio i documenti conclusivi e gli atti di indirizzo adottati nei confronti del Governo.
La Commissione europea risponde alle osservazioni dei Parlamenti nazionali di media entro 2 mesi. Sia i pareri dei Parlamenti nazionali che le risposte della Commissione europea sono pubblicati online in un apposita sezione del sito della Commissione europea.
La Commissione Juncker ha assunto l'impegno a velocizzare i tempi di risposta agli eventuali rilievi e osservazioni espressi dei Parlamenti nazionali ed a migliorare la qualità delle risposte, investendo direttamente la responsabilità del Commissario europeo competente per materia con particolare riguardo ai profili più specificamente politici.

La riserva di esame parlamentare

La legge n. 234/2012 prevede l'istituto della riserva di esame parlamentare, attivabile su iniziativa di una delle Camere o del Governo, su ogni progetto o atto dell'UE per cui vige obbligo di trasmissione alle Camere da parte del Governo.

Ove le Camere ne facciano richiesta, il Governo deve apporre in sede di Consiglio la riserva d'esame parlamentare e può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti soltanto a conclusione dell'esame parlamentare. La seconda ipotesi ha luogo quando il Governo appone di propria iniziativa una riserva d'esame parlamentare su un progetto di atto, dandone comunicazione alle Camere.

Il raccordo con le regioni e le province autonome

La legge 234 del 2012 prevede la partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea. In particolare, le regioni e le province autonome possono trasmettere alle Camere le osservazioni sui progetti di atti dell'UE, anche ai fini del controllo parlamentare sul rispetto del principio di sussidiarietà.
Nel corso della XVII legislatura sono stati trasmessi alle Camere 101 atti da parte di assemblee regionali recanti osservazioni e valutazioni su progetti di atti dell'UE.
Gli altri strumenti conoscitivi, di indirizzo e di controllo
Oltre alle procedure per l'esame dei progetti di atti richiamate in precedenza, il regolamento della Camera prevede ai fini del collegamento con le attività delle istituzioni dell'UE che:

- la Commissione politiche dell'UE e le Commissioni permanenti possono disporre, in relazione all'ordine del giorno del Consiglio dell'UE, lo svolgimento di un dibattito con l'intervento del Ministro competente;
- le Commissioni possono invitare membri del Parlamento europeo a fornire informazioni sugli aspetti attinenti alle attribuzioni ed all'attività delle Istituzioni dell'Unione europea, nonché componenti della Commissione europea e delle altre Istituzioni dell'UE a fornire informazioni in ordine alle politiche dell'UE;
- le sentenze della Corte di giustizia e del Tribunale dell'UE relative all'Italia sono trasmesse dal Governo e assegnate alle competenti Commissioni ai fini del loro esame che può concludersi con l'adozione di un documento sulla necessità di eventuali iniziative.

La sezione Europa del sito web della Camera dei deputati raccoglie gli estremi delle sentenze della Corte di Giustizia e del Tribunale dell'Unione europea trasmesse alle Camere. Tale sezione contiene il collegamento al testo delle sentenze e una nota di sintesi redatta a cura dei competenti uffici della Camera.

L'attuazione degli indirizzi parlamentari

La legge n. 234/2012 sancisce l'obbligo del Governo di assicurare che la posizione rappresentata in sede di Consiglio ovvero presso altre istituzioni od organi dell'UE sia coerente con gli indirizzi delle Camere. Ove il Governo non abbia potuto attenersi agli indirizzi delle Camere, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro competente riferisce ai competenti organi parlamentari, dandone motivazione.
La medesima legge dispone altresì l'obbligo del Governo di:

- consultare preventivamente le Camere su accordi che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria o producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica e di assicurare che la posizione rappresentata nella negoziazione degli accordi in questione tenga conto degli atti di indirizzo parlamentari;

- attivare, ove entrambe le Camere adottino un atto di indirizzo in tal senso, il c.d. "freno di emergenza", chiedendo che la questione sia sottoposta al Consiglio europeo.

Il Governo, a partire da maggio 2016, invia con regolarità alle Camere una nota, a cura del Ministero competente per materia, che dà conto dei seguiti dati dal Governo agli atti di indirizzo adottati dalle Camere.

La nomina di membri italiani alle istituzioni dell'UE

La legge n. 234/2012 prevede che il Governo informi le Camere della proposta o della designazione da parte del Governo dei membri italiani della Commissione europea, della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte dei conti europea, del Comitato economico e sociale europeo, del Comitato delle regioni, del Consiglio di amministrazione della Banca europea per gli investimenti e delle agenzie dell'Unione europea.
Le Commissioni parlamentari possono chiedere l'audizione dei membri nominati, dopo l'assunzione delle loro funzioni.

L'intervento del Parlamento nell'attuazione della normativa europea

La legge di delegazione europea e la legge europea

La legge n. 234/2012 prevede che, in luogo del disegno di legge comunitaria annuale previsto dalla normativa previgente, il Governo presenti alle Camere entro il 28 febbraio di ogni anno, il disegno di legge di delegazione europea, volto a conferire al Governo la delega per il recepimento delle direttive, l'attuazione degli altri atti dell'UE o la modifica o abrogazione di disposizioni vigenti limitatamente a quanto necessario per garantire la conformità dell'ordinamento ai pareri motivati o alle sentenze di condanna della Corte di giustizia.
La legge di delegazione europea individua le direttive i cui schemi di decreto legislativo o di regolamento di recepimento, prima della sua adozione, debbano essere sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti.
Si prevede, inoltre, la possibilità per il Governo, nel caso in cui insorgessero nuove esigenze di adempimento, di presentare entro il 31 luglio di ciascun anno un ulteriore disegno di legge di delegazione europea relativo al secondo semestre dell'anno stesso.
Il ddl di delegazione europea dovrebbe essere esaminato, secondo le norme del regolamento riferite alla legge comunitaria, insieme alla relazione annuale del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'UE nell'anno precedente (vedi *supra*), nell'ambito di una sorta di "sessione europea". L'esame si svolge in sede referente presso la Commissione politiche dell'UE e, per le parti di rispettiva competenza, presso le altre Commissioni.
La legge n. 234/2012 prevede altresì che, ove necessario, il Governo presenti un disegno di legge denominato legge europea con il quale provvedere a dare attuazione agli obblighi normativi dell'UE con normazione diretta. La legge europea contiene, infatti, le disposizioni modificative o abrogative di norme interne oggetto di procedure di infrazione o di sentenze della Corte di giustizia, quelle necessarie per

dare attuazione agli atti dell'Unione europea e ai Trattati internazionali conclusi dall'UE e quelle emanate nell'ambito del potere sostitutivo.
A partire dall'entrata in vigore della legge n. 234/2012 sono state approvate 5 leggi europee (2013, 2013-bis, 2014, 2015-2016, 2017) e cinque leggi di delegazione europea (2013, 2013 II semestre, 2014, 2015, 2016-2017).
Lo sdoppiamento della precedente legge comunitaria annuale (il cui iter si era rivelato molto lungo e controverso) ha contribuito ad una velocizzazione dei tempi di approvazione e, conseguentemente, ad una considerevole riduzione delle procedure di infrazione nei confronti dell'Italia per violazione del diritto dell'Unione europea e per mancato recepimento di direttive. In particolare, nel periodo 2014 - febbraio 2018 le procedure di infrazione si sono complessivamente ridotte da 121 a 58

Il controllo parlamentare sulle procedure di infrazione

La legge n. 234/2012, ai fini dell'esercizio del controllo parlamentare sulle procedure di infrazione, prevede che il Governo:

- trasmetta alle Camere ogni tre mesi gli elenchi delle sentenze della Corte di giustizia e degli altri organi giurisdizionali dell'UE, relative all'Italia, ed ogni sei mesi informazioni sulle eventuali conseguenze di carattere finanziario di tali atti;
- informi ogni sei mesi le Camere sullo stato di recepimento delle direttive da parte delle regioni e delle province autonome nelle materie di loro competenza;
- nel caso in cui il provvedimento di recepimento di una direttiva dell'UE non sia stato adottato alla scadenza del termine da essa previsto, trasmetta alle Camere una relazione che dà conto dei motivi addotti a giustificazione del ritardo nel recepimento;
- comunichi alle Camere le decisioni della Commissione europea concernenti l'avvio di una procedura di infrazione;
- informi le Camere di ogni sviluppo significativo delle procedure di infrazione, avviate per la mancata esecuzione di una sentenza della Corte di giustizia che possono condurre ad una ulteriore sentenza di condanna dello Stato al pagamento di una somma forfettaria o ad una penalità.

L'esame dei profili di compatibilità comunitaria dei progetti di legge

Il regolamento della Camera dispone che la XIV Commissione politiche dell'UE esprima parere sui profili di compatibilità comunitaria di tutti i progetti di legge che contengano disposizioni rilevanti sotto il profilo della normativa europea. Anche le Commissioni di merito sono tenute a prendere in considerazione, nell'ambito della istruttoria legislativa, la compatibilità della disciplina proposta con la normativa dell'UE.

Altre prerogative dei Parlamenti nazionali nei Trattati

Revisione dei trattati

L'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea (TUE) prevede la partecipazione

dei Parlamenti nazionali alla procedura di revisione ordinaria dei Trattati, stabilendo che:

- i progetti di modifica del Trattato sono notificati ai parlamenti nazionali;
- nel caso in cui il Consiglio europeo decida di procedere nell'esame delle modifiche proposte, esso convoca una Convenzione composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei Governi, del Parlamento europeo e della Commissione. La Convenzione esamina i progetti di revisione e adotta per consenso una raccomandazione alla Conferenza dei rappresentanti dei Governi, cui spetta di comune accordo di stabilire le modifiche da apportare al Trattato.

Clausole "passerella"

L'articolo 48 del TUE prevede che ogni iniziativa del Consiglio europeo volta ad applicare la cosiddetta "clausola passerella" - ovvero ad estendere, deliberando all'unanimità, la procedura legislativa ordinaria ed il voto a maggioranza qualificata ai settori cui si applicano procedure legislative speciali o il voto all'unanimità - sia trasmessa ai Parlamenti nazionali. In caso di opposizione di un parlamento nazionale, notificata entro sei mesi dalla data di trasmissione, la decisione non è adottata.
Un analogo meccanismo è previsto dall'articolo 81 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), il quale dispone che i Parlamenti nazionali sono informati in merito a proposte della Commissione volte ad applicare la procedura ordinaria (anziché una procedura legislativa speciale con voto all'unanimità) ad aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali. Se un Parlamento nazionale comunica la sua opposizione entro sei mesi dalla data di tale informazione, la decisione non è adottata.

Adesione dei nuovi Stati membri

L'articolo 49 del TUE prevede che i Parlamenti nazionali siano informati della domanda di adesione proveniente da uno Stato europeo che desideri diventare membro dell'Unione.

Controllo sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia

L'articolo 70 del TFUE stabilisce che i Parlamenti nazionali siano informati dei risultati della valutazione dell'attuazione delle politiche dell'Unione relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.
L'articolo 71 del TFUE prevede che i Parlamenti nazionali siano tenuti informati dei lavori del Comitato politico istituito in seno al Consiglio dell'UE per promuovere e rafforzare la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna.
Gli articoli 85 e 88 del TFUE dispongono che i Parlamenti nazionali siano associati, rispettivamente, alla valutazione delle attività di Eurojust ed al controllo delle attività di Europol, secondo modalità da stabilire in appositi regolamenti.

Clausola di flessibilità

L'articolo 352 del TFUE prevede che se un'azione appare necessaria per realizzare obiettivi stabiliti dal Trattato senza che questa abbia previsto i poteri d'azione da parte dell'Unione, il Consiglio può adottarla deliberando all'unanimità, su

proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo (*clausola di flessibilità*). In questo caso la Commissione europea deve richiamare l'attenzione dei Parlamenti nazionali, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà

La cooperazione interparlamentare

Il Parlamento italiano partecipa attivamente alle iniziative di cooperazione interparlamentare nell'ambito dell'Unione europea, e ne ha sempre sostenuto la razionalizzazione e il rafforzamento in tutte le sedi. La cooperazione si svolge attraverso riunioni tra rappresentanti di tutti i Parlamenti dell'Unione (nazionali ed europeo), su temi di comune interesse.

La Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea

La Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, composta dai Presidenti delle Assemblee parlamentari degli Stati membri dell'Unione e del Parlamento europeo, opera per tutelare e promuovere il ruolo dei Parlamenti e svolge funzioni di supervisione e coordinamento delle forme e degli strumenti della cooperazione interparlamentare. La Conferenza si riunisce annualmente sotto la Presidenza del Parlamento dello Stato membro che ha detenuto la Presidenza dell'UE nel secondo semestre dell'anno precedente e delibera per consenso.

La Conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'UE (COSAC)

La Conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'UE dei Parlamenti dell'Unione europea (COSAC) si riunisce ogni sei mesi presso il Parlamento dello Stato membro che detiene la Presidenza semestrale dell'Unione europea. Composta da sei membri delle Commissioni competenti per gli affari UE di ogni Parlamento nazionale e da sei membri in rappresentanza del Parlamento europeo, la COSAC può sottoporre all'attenzione delle istituzioni dell'Unione i contributi che ritenga utili, che in ogni caso non vincolano i Parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione.

La Conferenza per il controllo parlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)

La Conferenza per il controllo parlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) si riunisce due volte l'anno nel Paese che esercita la Presidenza semestrale del Consiglio o presso il Parlamento europeo a Bruxelles ed è composta da sei membri per ogni Parlamento nazionale (tre per Assemblea nel caso di Parlamenti bicamerali) e 16 membri per il Parlamento europeo, nonché da 4 membri osservatori per ogni Parlamento dei paesi europei appartenenti alla NATO. La Conferenza può adottare per consenso conclusioni non vincolanti.

La Conferenza sulla stabilità, il coordinamento economico e la ***governance*** nell'Unione europea

La Conferenza sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione europea è organizzata in attuazione dell'art. 13 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*), al fine di rafforzare la cooperazione tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo e contribuire ad assicurare la trasparenza democratica nell'area della *governance* economica e delle politiche di bilancio dell'UE. La Conferenza si riunisce due volte l'anno: nel primo semestre presso il Parlamento europeo a Bruxelles, nel secondo presso il Parlamento del Paese che esercita la Presidenza semestrale del Consiglio dell´UE. Ciascun Parlamento determina la composizione e la dimensione della propria delegazione. Il Parlamento della Presidenza può presentare conclusioni non vincolanti.

Il Gruppo specializzato di controllo parlamentare congiunto sulle attività di Europol

Il progetto costitutivo del Gruppo parlamentare di controllo è stato adottato dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE, svoltasi a Bratislava il 23 e il 24 aprile 2017, sulla base dell'art. 51, par. 1, del Regolamento 2016/794 che ha riformato il quadro giuridico di Europol. Il Gruppo è un organismo a composizione mista cui partecipano rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, con il compito di esercitare un monitoraggio politico delle attività di Europol anche per quanto riguarda l'impatto di tali attività sui diritti e sulle libertà fondamentali delle persone fisiche.

Le riunioni di rappresentanti delle omologhe commissioni dei Parlamenti dell'UE

Le riunioni fra i rappresentanti delle omologhe Commissioni dei Parlamenti nazionali sono promosse dal Parlamento dello Stato membro che esercita la Presidenza di turno del Consiglio dell'UE o dal Parlamento europeo o, eventualmente, da altri Parlamenti.

La cooperazione interparlamentare a livello amministrativo

La cooperazione tra le amministrazioni parlamentari in ambito UE assicura un costante scambio di informazioni tra i Parlamenti su tutti i temi di comune interesse, sia in preparazione di singole iniziative o eventi interparlamentari, sia al fine di realizzare strumenti e servizi di carattere generale a supporto delle esigenze degli organi parlamentari. Tale cooperazione si esplica regolarmente soprattutto attraverso la rete dei funzionari di collegamento, che operano presso le strutture competenti per gli affari europei dei Parlamenti nazionali, e dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali, attivi presso le sedi delle istituzioni europee.
Nell'ambito della cooperazione amministrativa sono stati avviati, inoltre, specifici progetti comuni, tra i quali assume particolare rilievo l'IPEX (*Interparliamentary EU information exchange*), volto a realizzare lo scambio elettronico di documenti e informazioni in materia europea tra tutti i Parlamenti dell'UE.

La legge n. 234 del 2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea

La legge 24 dicembre 2012, n. 234 ha riformato organicamente le norme che regolano la ***partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea,*** *procedendo ad un sostanziale adeguamento della disciplina generale alle modifiche intervenute nell'assetto dell'Unione europea a partire dal 2009****, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona****, affrontando, tra gli altri, i profili relativi alla formazione del diritto comunitario e al recepimento del diritto comunitario e rafforzando ulteriormente il ruolo delle Camere sia nell'ambito della fase ascendente che della fase discendente dell'attuazione del diritto dell'Unione europea, anche in considerazione del crescente ruolo riservato ai Parlamenti nazionali e della progressiva importanza delle politiche di derivazione europea.*
La nuova disciplina sostituisce integralmente la legge n. 11 del 2005 (legge Buttiglione) che a sua volta aveva abrogato la legge n. 86 del 1989 (legge La Pergola); l'originario coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari era stato assicurato dalla legge n. 183 del 1987 (legge Fabbri).

Le principali novità rispetto allo strumento della legge comunitaria

Rispetto alla disciplina precedente, la riforma apporta numerose novità, e in particolare:
- è stato rafforzato il raccordo tra Parlamento e Governo nella formazione della posizione italiana nei processi decisionali dell'UE, prevedendo nuovi o più articolati obblighi di informazione del Governo alle Camere, ribadendo l'obbligo del Governo di assicurare la coerenza delle posizioni assunte in sede europea con gli atti di indirizzo delle Camere e precisando meglio i presupposti per l'attivazione della riserva di esame parlamentare. Si prevede inoltre la consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria conclusi anche al di fuori delle disposizioni dei trattati;
- viene assicurata una più efficace applicazione delle prerogative attribuite alle Camere dal Trattato di Lisbona, tenendo conto di alcune novità introdotte dal medesimo Trattato. In particolare, si richiamano i poteri delle Camere sul rispetto del principio di sussidiarietà e si prevede l'intervento parlamentare per l'attivazione del cd. meccanismo del freno d'emergenza;
- le prerogative di informazione e controllo parlamentare sulle procedure giurisdizionali e di contenzioso riguardanti l'Italia vengono rafforzate e si prevede la previa informazione delle Camere sulle proposte di

nomina e designazioni da parte del Governo dei componenti di talune Istituzioni dell'UE;
- sono state aggiornate le disposizioni relative agli organismi deputati al coordinamento della partecipazione dell'Italia al processo normativo europeo, e in particolare del Comitato interministeriale per gli affari europei;
- in ciascun Ministero vengono istituiti i nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea, deputati a coordinare all'interno di ciascuna amministrazione la politica europea, e viene riformata la figura degli esperti nazionali distaccati;
- è previsto un rafforzamento della partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'UE, dando la possibilità ai Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano di far pervenire alle Camere le osservazioni delle rispettive Assemblee in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà e modificando le norme in materia di nomina dei rappresentanti italiani presso il Comitato delle regioni, in conseguenza del Trattato di Lisbona;
- viene definita meglio la partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea;
- il processo di recepimento della normativa europea viene completamente riorganizzato prevedendo, in particolare, lo sdoppiamento dell'attuale legge comunitaria in due distinti provvedimenti: la legge di delegazione europea, il cui contenuto è limitato alle disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive comunitarie; la legge europea che, più in generale, contiene disposizioni volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo. Con specifico riguardo alla legge di delegazione, vengono disciplinati alcuni aspetti della procedura per l'esercizio delle deleghe e vengono definiti i princìpi e criteri generali di delega attualmente regolati, di anno in anno, in ciascuna legge comunitaria. Si prevede inoltre la possibilità per il Governo, nel caso in cui insorgessero nuove esigenze di adempimento, di presentare un ulteriore disegno di legge di delegazione europea relativo al secondo semestre dell'anno;
- le disposizioni in materia di contenzioso sono state ridefinite, disciplinando i ricorsi alla Corte di Giustizia ed il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle regioni e degli altri enti pubblici responsabili di violazioni;
- viene disciplinata, per la prima volta in maniera organica, la materia degli aiuti di Stato prevedendo, tra l'altro, le condizioni in base alle quali è ammessa la concessione di aiuti pubblici per calamità naturali, il divieto di concessione degli aiuti alle imprese che hanno beneficiato di aiuti giudicati illegali e che non sono stati rimborsati, nonché la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sull'esecuzione della decisione di recupero.

Il contenuto della legge n. 234 del 2012

La disciplina generale approvata nel 2012 è contenuta in 61 articoli, suddivisi in nove Capi.

Il processo di riforma , durato circa tre anni, ha avuto avvio nell'ottobre 2009 con la presentazione del

progetto di legge Buttiglione ed altri (C. 2854). Il 23 marzo 2011 la Camera ha approvato in prima lettura il testo unificato risultante dall'abbinamento con gli altri progetti di legge: Stucchi ed altri (C. 2862), Gozi ed altri (C. 2888), Pescante ed altri (C. 3055) e con il disegno di legge governativo (C. 3866). Presso il Senato della Repubblica il provvedimento (S. 2646) ha subito alcune modificazioni ed è stato approvato dall'Assemblea il 23 ottobre 2012. Il testo modificato dal Senato (C. 2854-2862-2888-3055-34866-B) è stato definitivamente approvato dalla Camera il 27 novembre 2012 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 3 del 4 gennaio 2013.
Tale disciplina è stata successivamente oggetto di interventi di modifica nel corso della XVII legislatura, che hanno determinato correzioni ed integrazioni al testo iniziale (v. il paragrafo " *Le* m *odifiche alla disciplina generale nella XVII legislatura"*) .

Disposizioni di carattere generale

L'art. 1 presenta le finalità e l'oggetto della legge. L'art. 2 detta disposizioni relative alla composizione e al funzionamento del ***Comitato interministeriale per gli affari europei*** (CIAE) - organo già disciplinato dalla legge 11 del 2005, così ridenominato a seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona -, a cui spetta concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea nonché consentire il puntuale adempimento dei compiti previsti dalla legge n. 234, tenuto conto degli indirizzi espressi dalle Camere. Il Comitato, convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal Ministro per gli affari europei, garantisce adeguata pubblicità ai propri lavori (co. 4). Quanto al funzionamento, il CIAE dispone di personale di supporto e di un ufficio di Segreteria presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio (co. 7, 8, 9).

Partecipazione del Parlamento alla definizione della politica europea dell'Italia e al processo di formazione degli atti dell'UE

L'art. 3 ribadisce che le Camere partecipano al processo decisionale dell'Unione europea, in coordinamento con il Governo, nella formazione delle normative e delle politiche europee. Prevede inoltre l'obbligo del Governo di assicurare l'assistenza documentale e informativa della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea agli uffici della Camera e del Senato presso le istituzioni europee. L'art. 4 dispone in merito agli obblighi di informazione e consultazione del Governo verso il Parlamento. Oltre agli obblighi informativi del Governo connessi alle riunioni del Consiglio europeo, è stato introdotto l'obbligo di trasmettere alle Camere relazioni e note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente presso l'Unione europea con riferimento alle diverse tipologie di riunioni, anche informali; è stato inoltre precisato che il Presidente del Consiglio dei ministri, o il Ministro per gli affari europei, assicura il raccordo con il Parlamento e in particolare con le commissioni competenti per ciascuna materia, ai fini dell'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE; è stato altresì previsto l'obbligo del Governo di informare e consultare periodicamente le Camere, nell'ambito delle procedure individuate dalla legge rinforzata di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione (relativo all'equilibrio di bilancio) e dai rispettivi Regolamenti parlamentari, in merito al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e al

funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria; infine, è stato precisato che il segreto professionale, l'inviolabilità degli archivi e i regimi di immunità delle persone non possono in ogni caso pregiudicare le prerogative di informazione e partecipazione del Parlamento, come riconosciute dal Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'UE, allegato al Trattato sull'Unione europea (TUE) e al Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e dell'articolo 13 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* (cosiddetto *fiscal compact*), ratificato con legge n. 114 del 2012. L'art. 5 disciplina la consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria, conclusi anche al di fuori delle disposizioni dei trattati. L'art. 6 disciplina la trasmissione alle Camere di atti, progetti di atti e documenti dell'Unione europea, estendendo gli obblighi informativi del Governo connessi ai documenti trasmessi. L'art. 7 stabilisce l'obbligo del Governo di assicurare che la posizione rappresentata in sede di Consiglio dell'Unione europea ovvero di altre istituzioni od organi dell'Unione sia coerente con gli atti di indirizzo approvati dalle Camere. L'art. 8 concerne la partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, ai sensi del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati. L'art. 9 concerne la partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea. In particolare si prevede che, fatta salva la procedura di allerta precoce per la valutazione di sussidiarietà, le Camere possano far pervenire alle istituzioni dell'Unione e al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee, tenendo anche conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome. L'art. 10 disciplina la riserva di esame parlamentare, fissando a 30 giorni il periodo nel quale il Governo, in attesa della pronuncia delle Camere, non può procedere alle attività dirette alla formazione degli atti dell'UE oggetto di esame parlamentare. L'art. 11 disciplina le prerogative delle Camere in relazione alle procedure semplificate di modifica dei Trattati o di decisioni la cui entrata in vigore è subordinata alla previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali. L'art. 12 riguarda l'attivazione del meccanismo del "freno di emergenza" con il quale uno Stato membro può chiedere in seno al Consiglio che decisioni in ambito PESC (politica estera e di sicurezza comune), in materia di libera circolazione dei lavoratori, riconoscimento reciproco delle sentenze ed introduzione di ulteriori sfere in cui stabilire norme minime relative alla definizione di reati e sanzioni, siano rimesse al Consiglio europeo. L'art. 13 concerne le due relazioni annuali sulla partecipazione dell'Italia all'UE - programmatica e consuntiva - che il Governo sottopone al Parlamento entro, rispettivamente, il 31 dicembre e il 28 febbraio di ogni anno. Nella relazione programmatica dovranno essere indicati gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire con riguardo al processo di integrazione europea, ai profili istituzionali e a ciascuna politica dell'UE, nonché in merito ai specifici progetti di atti inseriti nel programma di lavoro della Commissione europea, dando altresì conto della strategia di formazione e comunicazione del Governo sulla partecipazione italiana alle attività dell'UE. Con la relazione consuntiva viene fornito al Parlamento un rendiconto delle attività e delle posizioni assunte dall'Italia nella partecipazione all'attività e al processo normativa dell'Unione europea. Tali relazioni sono trasmesse anche alla Conferenza

delle regioni e delle province autonome, alla Conferenza Stato-regioni e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, ed alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali. L'art. 14 disciplina l'informazione al Parlamento su procedure giurisdizionali e di precontenzioso riguardanti l'Italia. Si prevede in particolare che il Governo comunichi alle Camere informazioni o documenti relativi alle procedure in questione - oltre che nei casi in cui siano poste alla base di un disegno di legge, di un decreto-legge o di uno schema di decreto legislativo sottoposto al parere parlamentare - in ogni altro caso, su richiesta di una delle due Camere. L'art. 15 concerne il controllo parlamentare sulle procedure d'infrazione riguardanti l'Italia. L'art. 16 riguarda la relazione trimestrale del Governo al Parlamento sui flussi finanziari con l'Unione europea. L'art. 17 disciplina l'informazione delle Camere in merito alla nomina di membri italiani di istituzioni dell'UE, inclusi il Comitato economico e sociale, il Comitato delle regioni e le Agenzie. Il Governo dovrà fornire un'informativa che dia conto delle motivazioni della scelta nonché del *curriculum vitae* delle persone proposte o designate, di cui le Commissioni parlamentari possono chiedere l'audizione dopo l'effettiva assunzione delle funzioni.

Coordinamento della partecipazione italiana al processo normativo dell'UE

Le attività di coordinamento delle politiche derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e di adeguamento della normativa nazionale agli obblighi derivanti dalla medesima appartenenza sono svolte, ai sensi dell'art. 18, dal Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri istituto con decreto legislativo n. 303 del 1999, che assume la denominazione di Dipartimento per le politiche europee. L'art. 19 detta disposizioni relativamente al Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea, in cui è prevista la partecipazione, in qualità di osservatori, dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e province autonome, quando siano trattate materie che interessano le loro competenze. L'art. 20 prevede l'individuazione presso le amministrazioni statali di nuclei di valutazione degli atti dell'UE. L'art. 21 detta norme sugli esperti nazionali distaccati.

Partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'UE e il coinvolgimento delle categorie produttive e delle parti sociali

Gli artt. 22 e 23 dettano norme relativamente alla sessione europea della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-città e autonomie locali. L'art. 24 prevede la partecipazione delle regioni e delle province autonome (e delle relative assemblee) alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea. L'art. 25 disciplina la partecipazione delle assemblee, dei consigli regionali e delle province autonome alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, trasmettendo alle Camere le loro osservazioni al riguardo. Gli artt. 26 e 27 si riferiscono, rispettivamente, alla partecipazione degli enti locali alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'UE e alla nomina dei membri italiani presso il Comitato delle regioni. Una specifica

disciplina, recata all'art. 28, dispone in merito al coinvolgimento delle categorie produttive e delle parti sociali nella fase di formazione della posizione italiana su iniziative dell'Unione europea.

Adempimenti degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea

La disciplina della cd. fase discendente è recata agli articoli da 29 a 41 del Capo VI. In particolare, all'art. 29 sono previsti - in sostituzione dell'attuale legge comunitaria - due distinti provvedimenti per l'attuazione del diritto europeo nell'ordinamento nazionale: la legge di delegazione europea, da presentare alle Camere entro il 28 febbraio, e la legge europea per la quale non viene stabilito un termine specifico di presentazione, essendo la relativa presentazione eventuale e non necessaria. Al co. 8 è contemplata la possibilità per il Governo, nel caso in cui insorgessero nuove esigenze di adempimento, di presentare entro il 31 luglio di ciascun anno un ulteriore disegno di legge di delegazione europea relativo al secondo semestre dell'anno stesso.
Per quanto riguarda i contenuti, con la legge di delegazione europea si dovrà assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello europeo indicando le disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive comunitarie. La legge europea conterrà, invece, le disposizioni modificative o abrogative di norme interne oggetto di procedure di infrazione o di sentenze della Corte di giustizia, quelle necessarie per dare attuazione agli atti dell'Unione europea ed ai Trattati internazionali conclusi dall'UE e quelle emanate nell'ambito del potere sostitutivo (art. 30). La delega legislativa deve essere volta unicamente all'attuazione degli atti da recepire, escludendo quindi ogni altra disposizione di delega non direttamente riconducibile al recepimento degli atti legislativi europei (lett. *a)* e lett. *e)*) e può essere altresì conferita per la modifica o abrogazione di disposizioni vigenti limitatamente a quanto necessario per garantire la conformità dell'ordinamento ai pareri motivati o alle sentenze di condanna della Corte di giustizia (lett. *b)*).
L'art. 31 disciplina la procedura per l'esercizio delle deleghe conferite al Governo con la legge di delegazione europea, prevedendo un termine di scadenza della delega legislativa non coincidente con quello di recepimento della direttiva ma anticipato rispetto ad esso, considerato che la coincidenza tra i due termini aveva in passato determinato di fatto un differimento della delega ed il conseguente avvio di procedure di infrazione per mancato recepimento, esponendo l'Italia a sanzioni. Si prevede che i decreti legislativi siano accompagnati da una tabella di concordanza tra le disposizioni e quelle della direttiva da recepire e che il Governo possa adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi entro 24 mesi dall'entrata in vigore o nel diverso termine fissato dalla legge di delegazione europea. Gli articoli successivi dettano disposizioni che di norma erano previste nelle leggi comunitarie, quali i princìpi ed i criteri generali di delega (art. 32) e la delega per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi europei (art. 33). Tra le modifiche di maggior rilievo (art. 32, co. 1, lett. *c)*) si segnala l'introduzione di un ulteriore principio di delega, il cosiddetto *gold plating*, volto ad evitare la possibilità, per il legislatore delegato, di prevedere in sede di

recepimento livelli di regolazione più restrittivi rispetto a quelli richiesti dalle direttive stesse.
Le successive disposizioni riguardano il recepimento di atti dell'UE contenuti in leggi diverse dalla legge di delegazione europea (art. 34), il recepimento di direttive in via regolamentare ed amministrativa (art. 35), l'attuazione di atti di esecuzione dell'UE (art. 36), le misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'UE (art. 37), le relazioni sul mancato o ritardato recepimento di direttive europee (art. 39), il recepimento delle direttive europee da parte delle regioni e delle province autonome (art. 40) e i poteri sostitutivi dello Stato (art. 41).
E' stato inoltre aggiunto un nuovo articolo (art. 38) che prevede la possibilità per il Governo, in casi di particolare importanza, anche in considerazione di particolari atti di indirizzo delle Camere, di presentare un apposito disegno di legge volto a dare attuazione a un singolo atto normativo dell'UE. Le disposizioni di delega contenute in tale disegno di legge devono riferirsi esclusivamente all'attuazione dell'atto da recepire.

Contenzioso

La disciplina del contenzioso è recata agli 42 e 43 che disciplinano rispettivamente i ricorsi alla Corte di giustizia e il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle regioni e degli altri enti pubblici responsabili di violazioni, disponendo che lo Stato italiano è rappresentato davanti alla Corte di giustizia da un avvocato dello Stato, nominato dal Governo sentito l'Avvocato generale dello Stato.

Aiuti di Stato

L'intero Capo VIII (articoli da 44 a 52) introduce nell'ordinamento norme in materia di aiuti di Stato, con l'intento di disciplinare le principali problematiche emerse nella prassi in questa materia. Si tratta in particolare di disposizioni volte ad assicurare l'unitarietà di indirizzo per la tutela degli interessi nazionali nel settore degli aiuti pubblici (art. 44), disciplinare le comunicazioni in ordine agli aiuti (art. 45), vietare la concessione di aiuti a coloro che in precedenza hanno ricevuto e non rimborsato aiuti ritenuti illegali o incompatibili dalla Commissione europea (art. 46), disciplinare gli aiuti pubblici per calamità naturali, escluso il settore agricolo (art. 47), affidare alla società Equitalia SpA le procedure di recupero degli aiuti incompatibili (art. 48), devolvere le controversie relative all'esecuzione di una decisione di recupero alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 49), prevedere il ricorso dinanzi al TAR competente per gli aiuti illegalmente concessi (art. 50) e la prescrizione della restituzione di un aiuto di Stato oggetto di una decisione di recupero per decorso del tempo (art. 51), disciplinare le modalità di trasmissione al Governo delle informazioni relative agli aiuti di Stato concessi alle imprese (art. 52).

Disposizioni transitorie e finali

Infine, agli articoli da 53 a 61 sono recate disposizioni transitorie e finali. In particolare, l'art. 49 in tema di parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini

degli altri Stati membri, prevede che nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico nazionale o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantito ai cittadini dell'Unione europea. L'art. 52 reca disposizioni sul ruolo di punto di contatto nazionale del Dipartimento per le politiche europee responsabile della cooperazione amministrativa relativa ai servizi nel mercato interno, dell'assistenza sul riconoscimento delle qualifiche professionali e della gestione del sistema SOLVIT per l'Italia. L'art. 53 conferma le competenze e il coordinamento del Ministero degli affari esteri in materia di rapporti con l'Unione europea per quanto riguarda le sue funzioni istituzionali.

Le modifiche alla disciplina generale approvate nella XVII legislatura

Il testo vigente della legge che regola la partecipazione dell'Italia alla formazione ed attuazione del diritto dell'Unione europea è il risultato delle numerose modificazioni ed integrazioni approvate nel corso della XVII legislatura, in cui il Parlamento è intervenuto in più occasioni, e con strumenti legislativi diversi, su singole disposizioni della legge n. 234, a cui sono state apportate modifiche sostanziali o meramente formali.

Con riguardo all'assetto dei soggetti istituzionali che concorrono alla definizione delle linee politiche del Governo per il puntuale adempimento degli obblighi prescritti dalla legge n. 234 e coordinano la predisposizione della posizione italiana nella formazione degli atti dell'Unione europea, la legge europea 2014 è intervenuta sull'art. 2 relativo ai criteri di nomina del segretario CIAE, disponendo che esso sia nominato con DPCM, su proposta del Ministro per gli affari europei, tra persone di elevata professionalità e di comprovata esperienza. Con legge europea 2017 è stata successivamente espunta la qualificazione di "ufficio" alla Segreteria del CIAE. A seguito di tali modifiche, la legge europea 2015-2016 ha modificato l'art. 19 riguardante il Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'UE per sostituire i termini "direttore della Segreteria del CIAE" e "responsabile della Segreteria del CIAE" con il termine "Segretario del CIAE", onde chiarire che a quest'ultimo saranno demandati i compiti di presiedere il Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea ed i gruppi di lavoro incaricati di preparare i lavori nonché di convocare le riunioni del Comitato stesso.

Puntuali modifiche della disciplina originaria, motivate dall'esigenza di rendere più agevole e celere l'adeguamento nazionale alla disciplina europea e di garantendo un migliore coordinamento ed allineamento temporale tra gli atti ed i compiti spettanti al Governo e alle Camere, hanno avuto ad oggetto le disposizioni relative all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

In primo luogo, per assicurare una maggiore partecipazione del Parlamento nazionale alla fase ascendente degli atti delegati dell'Unione europea e consentirne il corretto e tempestivo recepimento, la legge europea 2017 ha integrato l'art. 29 (nuova lettera e-*bis*) del co. 7) prevedendo che nella relazione

illustrativa del disegno di legge di delegazione europea sia inserito l'elenco delle c.d. direttive deleganti, ovvero delle direttive dell'Unione europea che delegano alla Commissione europea il potere di adottare atti di cui all'art. 290 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.
Altri interventi hanno riguardato le procedure e gli strumenti per garantire il recepimento degli atti dell'Unione europea. E' stato infatti modificato il termine per l'esercizio delle deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea, per consentire il completamento delle procedure relative all'espressione dei pareri previsti e la pubblicazione del decreto legislativo entro i termini di scadenza per l'attuazione delle direttive nell'ordinamento nazionale. La legge europea 2014, più precisamente, ha allungato il termine originariamente previsto all'art. 31, portandolo da due a quattro mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive, anche al fine di evitare l'avvio di procedure di contenzioso da parte della Commissione europea per mancato recepimento. Sempre all'art. 31, la legge europea 2017 ha inserito una formula di recepimento diversa - attraverso lo strumento del decreto ministeriale - per gli atti delegati aventi un contenuto meramente tecnico , rinviando alla disciplina di cui all'art. 36 della legge 234 "per il recepimento degli atti delegati dell'Unione europea che recano meri adeguamenti tecnici".
L'art. 36, modificato dalla legge europea 2014, e successivamente dalla legge di stabilità 2016, estende anche alle norme dell'UE non autonomamente applicabili, che modificano modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico di direttive già recepite nell'ordinamento nazionale, la disciplina degli atti di esecuzione non autonomamente applicabili, adottati dal Consiglio dell'Unione europea o dalla Commissione europea in esecuzione di atti dell'Unione già recepiti o già efficaci nell'ordinamento nazionale, disponendo altresì che ad essi, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, sia data attuazione condecreto ministeriale (il richiamo all'art. 17 della legge n. 400 del 1988 viene eliminato). Viene inoltre introdotta, al nuovo comma 1-*bis*, una specifica disciplina dell'esercizio del potere sostitutivo statale in caso di inerzia delle regioni relativamente all'attuazione di atti di esecuzione dell'Unione europea nelle materie di loro competenza. I provvedimenti statali adottati in tale regime - che devono dichiarare esplicitamente la loro natura sostitutiva e il carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute - si applicano, nelle regioni inadempienti, a decorrere dalla scadenza del termine di attuazione della norma europea e perdono efficacia appena entra in vigore la normativa regionale.
L'obiettivo di assicurare un pronto e corretto adeguamento della disciplina italiana alla normativa dell'Unione europea, anche al fine di prevenire le violazioni del diritto europeo è perseguito anche attraverso il rafforzamento delle previsioni relative ai poteri sostitutivi dello Stato.
Con la legge di stabilità 2016 sono stati inseriti tre ulteriori commi (2-bis, 2-ter e 2-quater) all'art. 41 della legge n. 234 che intervengono sui casi di violazione della normativa europea accertata con sentenza della Corte di giustizia che comporti la condanna al pagamento di sanzioni. Per effetto delle modifiche è stata introdotta una procedura mirata - applicabile anche ai casi in cui ci sono procedure di infrazione europee in corso - che prevede l'assegnazione agli enti inadempienti di termini congrui per l'adozione dei provvedimenti necessari a

conformarsi alla sentenza, decorso i quali si procede all'attivazione di poteri sostitutivi da parte del Governo o alla nomina di apposito commissario; in caso di nomina di un commissario *ad hoc*, a quest'ultimo sono attribuiti i poteri e le facoltà previsti per i Presidenti di regione che subentrano nelle funzioni dei commissari straordinari delegati per il sollecito espletamento delle procedure relative alla realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico.
Altro elemento innovativo introdotto nel corso della XVII legislatura è rappresentato dalla assegnazione di specifiche risorse per il recepimento della normativa europea.
Il nuovo art. 41-***bis***, introdotto dalla legge europea 2014, ha infatti istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze il Fondo per il recepimento della normativa europea finalizzato a consentire il tempestivo adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi imposti dalla normativa europea, autorizzando una spesa pari a 10 milioni di euro per il 2015 e a 50 milioni di euro annui a decorrere dal 2016. Tali somme sono destinate al finanziamento delle sole spese derivanti dagli adempimenti necessari al recepimento della normativa europea, nei soli limiti occorrenti per l'adempimento di tali obblighi di recepimento e soltanto in quanto non sia possibile farvi fronte con i fondi assegnati alle competenti amministrazioni dalla legislazione vigente.
Viene altresì rafforzato il meccanismo di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea, che hanno che hanno determinato sentenze di condanna della Corte di Giustizia dell'UE.
Il nuovo comma 9-*bis* dell'art. 43 (introdotto con D.L. n. 1 del 2015, successivamente modificato dal D.L. n. 78 del 2015, ed integralmente sostituito dalla legge di stabilità 2016) prevede che, ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 260, paragrafi 2 e 3, del TFUE, al pagamento dei relativi oneri finanziari si provveda a carico del Fondo per il recepimento della normativa europea, per un limite massimo di 50 milioni di euro nel 2016 e di 100 milioni di euro nel periodo 2017-2020. A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze, sul cui stato di previsione insiste il Fondo, attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna: procedimento che prevede espressamente la possibilità di attivare la compensazione con trasferimenti dello Stato verso le suddette amministrazioni.
Nel corso della legislatura, la disciplina relativa agli aiuti di Stato è stata oggetto di particolare attenzione da parte del Parlamento che ha approvato numerose modifiche ed integrazioni alla relativa sezione della legge n. 234, con lo scopo di mettere ordine alla materia e di agevolare il percorso di recupero degli aiuti illegali concessi.
In particolare, la legge europea 2015-2016 ha modificato in più punti l'art. 45, innovando la disciplina per la notifica alla Commissione europea di eventuali misure di concessione di aiuti di Stato alle imprese. Si prevede infatti una "cabina di regia" unica che garantisca la completezza delle informazioni da trasmettere alla Commissione europea. La comunicazione diretta da parte delle singole Amministrazioni interessate, accompagnata da una mera informativa al

Dipartimento per le politiche europee, viene sostituita con una procedura centralizzata in base alla quale le misure con le quali le Amministrazioni centrali e territoriali intendono concedere aiuti di Stato alle imprese sono trasmesse al detto Dipartimento, a cui è affidato il compito di verificare, in tempi certi, la completezza della documentazione contenuta nella notifica. Il successivo inoltro della notifica alla Commissione europea è poi effettuato conformemente alla normativa europea.
Per i soli aiuti nei settori agricolo, forestale, della pesca e delle zone rurali la completezza della documentazione contenuta nella notifica è verificata direttamente dall'Amministrazione competente per materia.
Le modalità di attuazione sono state demandate ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che è stato adottato il 24 gennaio 2017.
E' stato inoltre inserito, dalla legge europea 2014, un nuovo art. 45-***bis*** in materia di obblighi di monitoraggio e informazione alla Commissione europea concernenti i servizi di interesse economico generale (SIEG), ai fini della predisposizione di relazioni periodiche sugli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico.
Altre modifiche hanno riguardato le procedure di recupero disciplinate all'art. 48. In particolare, la legge europea 2015-2016 estende la competenza di Equitalia alle decisioni della Commissione europea adottate prima dell'entrata in vigore della legge n. 234 ed innova la procedura per l'individuazione dei soggetti tenuti alla restituzione dell'aiuto, l'accertamento degli importi dovuti e la determinazione di termini e modalità di pagamento, attribuendo tale competenza al Ministro competente per materia, o, qualora vi siano più Amministrazioni, a un Commissario straordinario individuato all'interno delle Amministrazioni che hanno concesso gli aiuti oggetto della decisione; tale competenza spetta alle regioni, alle provincie autonome o agli enti territoriali per le decisioni di recupero rivolte ad enti diversi dallo Stato.
Un ulteriore elemento di novità è costituito dall'istituzione del Registro nazionale degli aiuti di Stato (nuova denominazione della "Banca Dati Anagrafica", istituita presso il Ministero dello sviluppo economico), il cui funzionamento è disciplinato dal D.M. n. 115 del 2017. L'art. 52 relativo alle modalità di trasmissione delle informazioni relative agli aiuti pubblici concessi alle imprese - integralmente sostituito dalla legge europea 2014 - dispone che i soggetti (pubblici e privati) che concedono o gestiscono gli aiuti di Stato sono tenuti a trasmettere le informazioni al Registro nazionale degli aiuti di Stato. Tali informazioni riguardano: gli aiuti di Stato, gli aiuti "*de minimis*" e gli aiuti concessi a titolo di compensazione per i SIEG, nonché l'elenco dei soggetti tenuti alla restituzione degli aiuti incompatibili dei quali la Commissione europea abbia ordinato il recupero. I soggetti obbligati devono avvalersi del Registro: per fare le verifiche propedeutiche alla concessione degli aiuti o per aggiornare costantemente i dati relativi agli aiuti. Per garantire la trasparenza e l'accessibilità dei dati contenuti nel Registro si prevede che le informazioni sono conservate e rese accessibili per 10 anni dalla concessione dell'aiuto, mentre quelle relative ai soggetti tenuti alla restituzione degli aiuti incompatibili sono conservate e rese accessibili sino alla data dell'effettiva restituzione. Il monitoraggio delle informazioni sugli aiuti nei settori agricolo e forestale e della pesca ed acquacoltura continua ad essere disciplinato dalla normativa europea di riferimento. Vige la piena integrazione ed interoperabilità

del Registro con quelli già esistenti in agricoltura e pesca.
Conseguentemente, è stato modificato l'art. 46 dedicato agli "aiuti di Stato illegali non rimborsati" prevedendo che le verifiche a carico delle amministrazioni che concedono aiuti (tenute ad accertare che le imprese beneficiarie non rientrino tra quelle destinatarie di un ordine di recupero di aiuti illegali non rimborsati) siano effettuate attraverso il Registro stesso.
Per effetto delle proroghe concesse con D.L. n. 244 del 2016 (proroga termini) gli obblighi di consultazione e la decorrenza delle verifiche del Registro nazionale degli aiuti di Stato, in ragione del ritardo nella sua istituzione, decorrono dal 1 luglio 2017.
Da ultimo, agli artt. 46, 48, 49, 51 e 52 della legge n. 234 sono state apportate modifiche formali, con l'aggiornamento del riferimento normativo al regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015 sulle modalità di applicazione dell'art. 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, che ha sostituito il precedente regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999.

La legge annuale europea e di delegazione europea

*Il **raccordo tra l'ordinamento italiano e i processi normativi dell'UE** concerne, in linea generale, due aspetti distinti sebbene complementari: per un verso, la partecipazione delle istituzioni nazionali, e in particolare del Parlamento, alla formazione delle politiche e delle decisioni dell'UE (cd. fase ascendente) e, per altro verso, l'attuazione della normativa europea sul piano interno (cd. fase discendente).*
*Con riguardo alla **fase discendente**, la legge n. 234 del 2012 ha riorganizzato il processo di recepimento della normativa europea prevedendo, in particolare, lo sdoppiamento della legge comunitaria annuale in due distinti provvedimenti: la **legge di delegazione europea**, il cui contenuto è limitato alle disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive comunitarie, e la **legge europea** che contiene più in generale disposizioni volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo.*
*Si tratta di strumenti legislativi aventi un **contenuto proprio** - dettagliatamente definito dalla legge n. 234 -, che è finalizzato a garantire il puntuale adempimento degli obblighi comunitari nonché ad escludere l'inserimento nei disegni di legge europei di materie estranee che possono incidere negativamente sul tempestivo adeguamento dell'ordinamento italiano.*

Il nuovo sistema di recepimento legislativo del diritto dell'UE

L'attuazione degli obblighi europei nella fase discendente si fonda su due distinti provvedimenti introdotti dalla legge n. 234 del 2012 (art. 29), che ne disciplina le caratteristiche.

La legge di delegazione europea contiene (art. 30):

- deleghe legislative per l'attuazione di atti legislativi europei, incluse norme non direttamente applicabili di regolamenti UE, e modifica o abrogazione di norme vigenti oggetto di pareri motivati o sentenze di condanna verso l'Italia;
- disciplina sanzionatoria penale o amministrativa per violazioni di direttive attuate in via regolamentare o amministrativa e per violazioni di regolamenti dell'UE
- autorizzazione al recepimento in via regolamentare
- principi fondamentali per le materie di competenza legislativa concorrente con le Regioni
- disposizioni integrative e correttive di decreti legislativi

Nella legge europea sono invece inserite norme di diretta attuazione finalizzate a porre rimedio ai casi di non corretto recepimento della normativa

dell'Unione europea nell'ordinamento nazionale che hanno dato luogo a procedure di pre-infrazione, avviate nel quadro del sistema di comunicazione EU Pilot, e di infrazione, laddove il Governo abbia riconosciuto la fondatezza dei rilievi mossi dalla Commissione europea.
Secondo quanto stabilito all'art. 30 la legge europea contiene:

- disposizioni modificative o abrogative della normativa vigente in contrasto con la normativa europea;
- disposizioni modificative o abrogative della normativa vigente oggetto di procedure di infrazione a carico dell'Italia o di rilievi mossi nell'ambito di procedure di pre-infrazione (casi «EU Pilot» avviati dalla Commissione europea per accertare la corretta applicazione della legislazione UE e per prevenire l'avvio di procedure d'infrazione);
- norme per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi dall'UE e disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo.

Si ricorda che il sistema EU PILOT dal 2008 è lo strumento principale di comunicazione e cooperazione tramite il quale la Commissione, mediante il Punto di contatto nazionale - che in Italia è la struttura di missione presso il Dipartimento Politiche UE della Presidenza del Consiglio -, trasmette le richieste di informazione agli Stati membri al fine di assicurare la corretta applicazione della legislazione UE e prevenire possibili procedure d'infrazione. Il sistema viene utilizzato quando per la Commissione la conoscenza di una situazione di fatto o di diritto all'interno di uno Stato membro è insufficiente e non permette il formarsi di un'opinione chiara sulla corretta applicazione del diritto UE e in tutti i casi che potrebbero essere risolti senza dovere ricorrere all'apertura di una vera e propria procedura di infrazione. EU PILOT, di fatto, ha sostituito l'inoltro delle lettere amministrative agli Stati membri tramite le Rappresentanze permanenti a Bruxelles e spesso ha portato alla conclusione positiva di molti casi, senza cioè l'apertura di una vera e propria procedura d'infrazione.

L'art. 29 della legge n. 234 dispone che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, presenta alle Camere, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un disegno di legge di delegazione europea, con l'indicazione dell'anno di riferimento.
Il termine previsto per la presentazione del disegno di legge di delegazione europea è entro il 28 febbraio di ogni anno. Si prevede inoltre la possibilità per il Governo, nel caso in cui insorgessero nuove esigenze di adempimento, di presentare un ulteriore disegno di legge di delegazione europea relativo al secondo semestre dell'anno. Per quanto riguarda il disegno di legge europea - che reca anch'esso l'anno di riferimento - non è fissato alcun termine.

Nella relazione illustrativa al disegno di legge di delegazione europea, il Governo deve dare conto, dell'eventuale omesso inserimento delle direttive il cui termine di recepimento è scaduto o scade nel periodo di riferimento, considerati i tempi previsti per l'esercizio della delega, e fornire dati sullo stato delle procedure di infrazione, l'elenco delle direttive recepite o da recepire in via amministrativa, l'elenco delle direttive recepite con regolamento e l'elenco dei provvedimenti con i quali le singole regioni e province autonome hanno provveduto a recepire direttive

nelle materie di loro competenza.

Avuto riguardo alla legge di delegazione europea, la legge n. 234 (art. 32) disciplina alcuni aspetti della procedura cui il Governo deve attenersi nell'esercizio delle deleghe conferitegli, definendo princìpi e criteri generali di delega che riproducono in larga parte le disposizioni precedentemente introdotte, di anno in anno, in ciascuna legge comunitaria e attribuendo loro la portata di norme a regime. Fra i princìpi di delega viene introdotto il divieto del cosiddetto *gold plating* (ovvero la pratica adottata dal legislatore delegato di prevedere in sede di recepimento livelli di regolazione più restrittivi rispetto a quelli richiesti dalle direttive stesse). Nell'esercizio delle deleghe legislative conferite, il Governo è tenuto al rispetto dei principi e criteri generali di delega, nonché degli specifici principi e criteri direttivi aggiuntivi eventualmente stabiliti dalla legge di delegazione europea.

Resta ferma la possibilità per il Governo di adottare provvedimenti anche urgenti diversi dalla legge di delegazione europea e dalla legge europea, necessari per far fronte ad obblighi europei qualora il termine per provvedervi sia anteriore alla data di entrata in vigore dei provvedimenti relativi all'anno di riferimento (art. 37).

Il meccanismo parlamentare di attuazione delle norme europee

Con riguardo all'attuazione della normativa europea sono previsti appositi strumenti e procedure regolamentari volte ad assicurare la piena e tempestiva attuazione degli obblighi discendenti da atti giuridici dell'Unione europea, oltre che da pronunce giurisdizionali.

La fase discendente di esame e di approvazione delle leggi europee - con il contestuale esame della Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione -, diventano il momento per compiere, in sede parlamentare, una verifica complessiva dell'adempimento di tutti gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE da parte dell'Italia. Sui due atti si svolge, infatti, un procedimento di esame congiunto in Commissione ed in Assemblea, pur avendo l'uno natura legislativa e l'altro quella di indirizzo e controllo.

Per quanto riguarda la procedura di esame parlamentare dei disegni di legge europea e di delegazione europea, occorre far riferimento a quanto previsto all'articolo 126-*ter* del Regolamento della Camera che traccia una procedura speciale.

Nella vigente formulazione la norma regolamentare mantiene il riferimento alla legge comunitaria e alla relazione annuale, precedentemente previsti dalla legge n. 11 del 2005. Per effetto dello sdoppiamento dello strumento legislativo recato dalla L. 234, tale disciplina regolamentare si intende applicabile all'esame della legge europea e di delegazione europea. La disciplina speciale prevista all'art. 126- *ter*, inoltre, si intende riferita solamente all'esame della relazione consuntiva.
Quanto all'esame della Relazione consuntiva, la Giunta per il Regolamento della Camera con due pareri adottati il 6 ottobre 2009 ed il 14 luglio 2010, ha ritenuto, in via interpretativa, che: la relazione programmatica, che il Governo presenta entro il 31 dicembre di ciascun anno, è oggetto di esame

congiunto con il programma legislativo delle Istituzioni europee, secondo la procedura già delineata dalla Giunta medesima il 9 febbraio 2000; la relazione a consuntivo, che il Governo presenta assieme al disegno di legge comunitaria, è invece oggetto di esame congiunto con il disegno di legge comunitaria, secondo il disposto regolamentare vigente.

Più in dettaglio, l'art. 126-*ter* R.C. prevede che il disegno di legge comunitaria (ora: legge europea e di delegazione europea) e la relazione (ora: consuntiva) annuale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'UE siano assegnati per l'esame generale in sede referente, alla Commissione XIV Politiche dell'Unione europea, e per l'esame delle parti di rispettiva competenza, alle commissioni competenti per materia.

Le Commissioni sono tenute ad esaminare le parti del disegno di legge di propria competenza entro quindici giorni dall'assegnazione, approvando una relazione e nominando un relatore, che può partecipare alle sedute della Commissione XIV Politiche dell'Unione europea. Nello stesso termine sono trasmesse le eventuali relazioni di minoranza presentate in commissione. Le commissioni nel corso dell'esame votano anche degli emendamenti, che allegano alla relazione per la XIV Commissione.

Analogamente, sempre entro quindici giorni, le commissioni esaminano anche le parti di competenza della relazione annuale, approvando un parere.

Decorso il termine indicato, la Commissione Politiche dell'Unione europea, entro i successivi trenta giorni, conclude l'esame del disegno di legge e della relazione, predisponendo per ciascun atto una relazione generale per l'Assemblea, alla quale sono allegate, rispettivamente, le relazioni ed i pareri approvati dalle Commissioni.

La XIV Commissione svolge l'esame in sede referente del provvedimento e gli emendamenti approvati dalle singole commissioni si ritengono accolti salvo che la XIV Commissione non li respinga per motivi di compatibilità con la normativa comunitaria, ovvero per esigenze di coordinamento generale.

Criteri particolari riguardano l'ammissibilità degli emendamenti: oltre ai princìpi generali contenuti all'articolo 89 R.C.(estraneità all'oggetto della discussione), sono considerati inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che riguardino materie estranee all'oggetto proprio delle leggi europee, come definito dalla legislazione vigente. Gli emendamenti dichiarati inammissibili in commissione non possono essere ripresentati in Assemblea.

Terminata la fase in commissione, i disegni di legge europea e di delegazione europea e la Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, approdano all'Assemblea, dove si svolge una discussione generale congiunta e dove possono essere presentate risoluzioni sulla Relazione, che sono votate dopo la votazione finale sul disegno di legge.

Si ricorda, infine, che sul disegno di legge di delegazione europea (e su quello

europeo, ove contenga deleghe), si esprime, inoltre, il Comitato per la legislazione, ai sensi dell'articolo 16-*bis,* comma 6-*bis,* R.C., dal momento che si tratta di una legge contenente norme di delegazione legislativa.

Efficacia della fase discendente dopo la riforma della legge 234 del 2012

Con riguardo alla fase discendente di attuazione del diritto dell'Unione europea, i risultati dell'attività svolta dalle Camere nella prima legislatura in cui ha trovato applicazione la legge n. 234 forniscono indicazioni circa l'efficacia del meccanismo legislativo previsto per garantire la conformità dell'ordinamento italiano a quello europeo.

I due nuovi strumenti di adeguamento all'ordinamento europeo - le leggi europee - risultano pienamente utilizzati nella XVII legislatura.

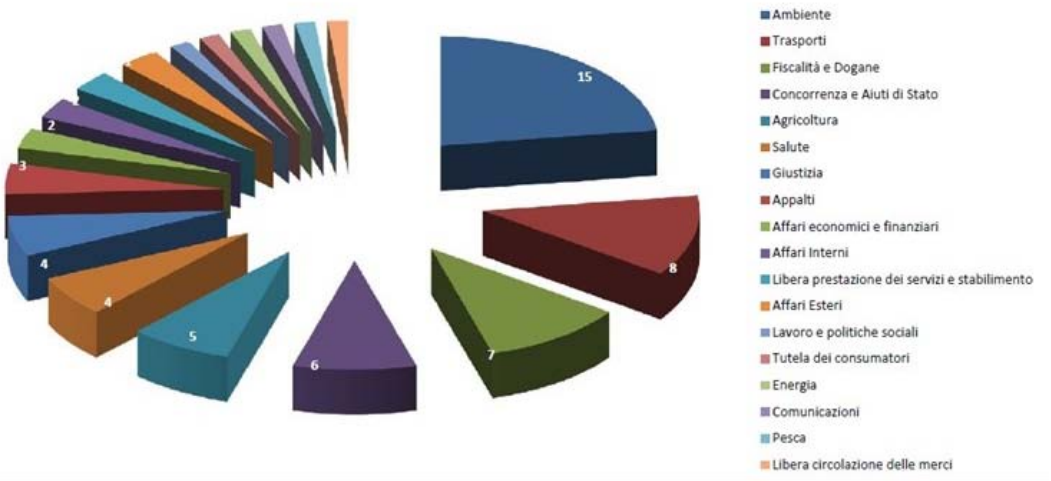
Nei cinque anni della legislatura - a far data dal marzo 2013 - il Parlamento ha svolto l'esame di cinque disegni di legge di delegazione europea e cinque disegni di legge europea, il cui *iter* si è positivamente concluso con l'approvazione in via definitiva di dieci leggi "europee". Tale percorso parlamentare, che ha registrato una durata media pari a 5-6 mesi per l'esame e l'approvazione definitiva delle leggi, ha garantito puntualità e velocità nell'attuazione degli obblighi europei nell'anno di riferimento. L'intensa attività parlamentare dedicata allo svolgimento di "sessioni comunitarie", che in alcuni casi sono state duplicate nel corso dello stesso anno, ha altresì assicurato, per ciascun anno della legislatura, il rispetto della cadenza annuale di approvazione delle leggi, prescritto dalla legge n. 234.

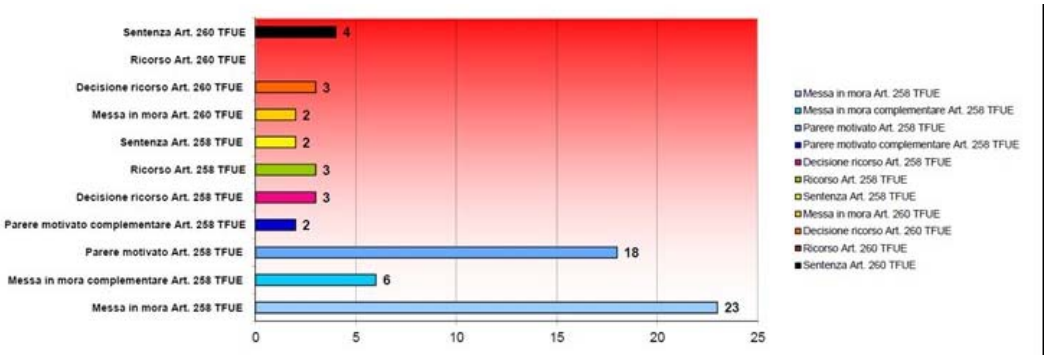
Appare in tal modo centrato il principale obiettivo dell'innovazione apportata dalla legge n. 234, specificatamente volta ad evitare ostacoli al processo di adeguamento all'ordinamento europeo. Tale processo, che deve essere costante nel tempo e rappresenta un obbligo imprescindibile degli Stati membri dell'Unione, in passato, con lo strumento della legge comunitaria, aveva talvolta subito rallentamenti.
Si ricorda, infatti, che nella XVI legislatura, precedentemente alla riforma della legge n. 234, si era verificata un'"impasse" dovuta alla mancata approvazione di specifiche disposizioni contenute nei disegni di legge comunitaria 2011 e 2012 che aveva impedito il positivo perfezionamento dell'*iter* parlamentare di approvazione delle relative leggi comunitarie.

La continuità impressa dalle dieci leggi europee approvate nella XVII legislatura al meccanismo di adeguamento normativo italiano agli atti dell'Unione europea ha determinato inoltre un sensibile miglioramento dello stato del contenzioso pendente nei riguardi dell'Italia.

Ad inizio legislatura, nel marzo 2013, le procedure di infrazione aperte a carico dell'Italia ammontavano a 97, mentre sulla base delle ultime decisioni assunte

dalla Commissione europea, nell'aggiornamento del 25 gennaio 2018, le infrazioni aperte nei confronti dell'Italia risultano notevolmente ridotte, in numero pari a 66, di cui 52 per violazione del diritto dell'Unione e 14 per mancato recepimento di direttive. Tra i settori più interessati, ambiente, trasporti, fiscalità e dogane, concorrenza e aiuti di Stato. I grafici seguenti illustrano le 66 procedure di infrazione attualmente pendenti, secondo una suddivisione per materia e per stadio di avanzamento.





(fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per le Politiche europee)

Le leggi europee approvate nella XVII legislatura

Nel corso della XVII legislatura sono state approvate dieci leggi europee:

- legge di delegazione europea 2013 (L. 6 agosto 2013, n. 96)
- legge di delegazione europea 2013-secondo semestre (L. 15 ottobre 2014, n. 154)
- legge di delegazione europea 2014 (L. 9 luglio 2015, n. 114)
- legge di delegazione europea 2015 (L. 12 agosto 2016, n. 170)

- legge di delegazione europea 2016-2017 (L. 25 ottobre 2017, n. 163)
- legge europea 2013 (L. 6 agosto 2013, n. 97)
- legge europea 2013-*bis* (L. 30 ottobre 2014, n. 161)
- legge europea 2014 (L. 29 luglio 2015, n. 115);
- legge europea 2015-2016 (L. 7 luglio 2016, n. 122);
- legge europea 2017 (L. 20 novembre 2017, n. 167)

Nella legislatura si è proceduto inoltre al recepimento di ulteriori direttive attraverso il conferimento di deleghe al di fuori dello strumento della legge di delegazione europea. Si tratta, in particolare, delle direttive in materia di appalti pubblici e concessioni (2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE) che sono state attuate con decreto legislativo sulla base di delega conferita con la legge n. 11 del 2016 (cd. deleghe appalti).

Di seguito, sono esposti sinteticamente i contenuti delle leggi europee approvate dal Parlamento nella legislatura appena conclusa.

Il Parlamento ha proceduto alla approvazione di quattro leggi europee riferite all'anno 2013. Nel primo anno di legislatura la condizione dell'ordinamento italiano appariva particolarmente lacunosa con riguardo agli atti dell'Unione europea emanati negli anni precedenti che non avevano trovato recepimento nel 2011 e nel 2012 a causa della mancata approvazione delle rispettive leggi comunitarie. Per quanto riguarda le leggi comunitarie 2011 e 2012, i rispettivi disegni di legge (A.C. 4623 e A.C. 4925) erano stati approvati dalla Camera in prima lettura, mentre l'esame al Senato in seconda lettura non si era concluso prima del termine della legislatura. Un ulteriore effetto diretto della mancata approvazione delle leggi comunitarie 2011 e 2012 si è avuto nel corso del secondo semestre del 2013, poiché il Governo avvalendosi della facoltà prevista dalla legge n. 234 ha presentato un secondo disegno di legge di delegazione europea, recante le ulteriori direttive emanate in ambito europeo nel corso del 2013. Parallelamente, l'inizio della legislatura ha registrato un intervento massiccio sul diverso fronte dell'abbattimento del numero di infrazioni a carico dell'Italia, con la presentazione, con analoga successione temporale, di due disegni di legge europea entrambi riferiti al 2013 per fronteggiare l'aumento delle infrazioni conseguente ai mancati interventi correttivi della normativa italiana ritenuta in violazione del diritti dell'Unione europea.

In particolare, la legge di delegazione europea 2013 (L. 6 agosto 2013, n. 96) contiene un numero particolarmente elevato di direttive da recepire, avendo il Governo trasferito nel disegno di legge originario, gran parte degli atti europei ancora in attesa di attuazione, oltre alle direttive emanate nel 2013. La legge conferisce al Governo deleghe legislative per il recepimento di 40 direttive, per la rettifica di 5 direttive e per l'adeguamento della normativa nazionale a 2 regolamenti dell'UE. Oltre ad una delega generale per il recepimento delle direttive elencate negli allegati, il provvedimento detta specifici princìpi e criteri direttivi per l'attuazione delle seguenti direttive: direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali; direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica; direttiva 2011/36/UE, sulla tratta di esseri umani e la protezione delle vittime; direttiva 2011/51/UE, che estende ai titolari di protezione internazionale lo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo; direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione della qualifica di rifugiato; direttiva 2011/85/UE, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri; direttiva 2011/61/UE sui gestori

di fondi di investimento alternativi; direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici. Con la legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre (L. 7 ottobre 2014, n. 154), il Governo è stato delegato ad adottare decreti legislativi per l'attuazione di 19 direttive. La legge europea 2013 (L. 6 agosto 2013, n. 97) che consta di 34 articoli interviene in numerose materie, fra cui la libertà di circolazione e soggiorno all'interno dell'Unione europea, la disciplina della professione di guida turistica, i pacchetti turistici "tutto compreso", la qualità delle acque di balneazione, la valutazione e la gestione dei rischi di alluvioni, lo smaltimento dei rifiuti, la valutazione dell'impatto ambientale, l'inquinamento da nitrati, la caccia, l'esame delle domande di asilo, il mercato delle telecomunicazioni, e il Servizio europeo di telepedaggio. Anche la legge europea 2013-***bis*** (L. 30 ottobre 2014, n. 161), approvata con una doppia lettura da parte della Camera, contiene disposizioni di natura eterogenea. In particolare, la legge è intesa a chiudere 8 procedure di infrazione , risolvere 12 casi di pre-contenzioso (EU Pilot), conformare l'ordinamento italiano a principi interpretativi stabiliti da una sentenza in materia di appalti pubblici emessa dalla Corte di giustizia europea su rinvio pregiudiziale del giudice nazionale, nonché a dare tempestiva e diretta attuazione a 3 direttive europee.

Nel prosieguo della legislatura, a partire dalle leggi europee riferite all'anno 2014, il percorso parlamentare ha assunto caratteristiche diverse rispetto a quanto avvenuto in sede di prima applicazione della legge n. 234. I disegni di legge europea 2014 e di delegazione europea 2014 sono presentati dal Governo, in maniera pressoché contestuale, l'uno alla Camera e l'altro al Senato, e quindi non vengono trattati congiuntamente da un solo ramo del Parlamento. Tale prassi ha determinato un sostanziale allineamento dei tempi di esame parlamentare e l'approvazione definitiva, pressoché contemporanea, dei due strumenti legislativi, in linea con la finalità ispiratrice della riforma del 2012 volta alla accelerazione del processo di adeguamento all'ordinamento europeo.

La legge di delegazione europea 2014 (L. 9 luglio 2015, n. 114) composta di 21 articoli ha conferito al Governo la delega per il recepimento di 59 direttive europee, per l'adeguamento della normativa nazionale a 6 regolamenti dell'UE, nonché per l'attuazione di 10 decisioni quadro. Sono stati inoltre previsti principi e criteri direttivi specifici di delega riferiti a 12 direttive, 6 regolamenti e 3 decisioni quadro. Nei 30 articoli di cui si compone la legge europea 2014 (L. 29 luglio 2015, n. 115) sono contenute disposizioni modificative o integrative di norme nazionali per adeguarne i contenuti al diritto europeo, finalizzate a definire 24 procedure di contenzioso avviate dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia, tra cui 14 procedure di infrazione e 11 casi pre-contenzioso (EU *Pilot*) . In particolare la legge è intervenuta in diversi settori, tra i quali, i contratti di turismo, gli organismi geneticamente modificati (OGM), l'immigrazione, la caccia, la fiscalità, i servizi pubblici locali, la sicurezza alimentare e la patente di guida.

L'esame parlamentare disgiunto e quasi contestuale dei disegni di legge europei presso le due Camere viene confermato anche per l'esame e l'approvazione delle leggi riferite all'anno 2015. Inoltre, nelle sessioni che hanno condotto all'approvazione delle leggi riferite agli anni 2016 e 2017, le Camere hanno di fatto attivato un coordinamento informale dei lavori parlamentari sulle leggi europee che ha consentito, a ciascun ramo del Parlamento, di procedere ad un sostanziale allineamente al testo legislativo approvato in prima lettura dall'altra Camera, senza apportarvi modificazioni. Tale prassi - ispirata all'esperienza dei "triloghi" adottati nelle sedi istituzionali europee - è stata caratterizzata dal confronto contestuale tra le Camere ed il Governo, in sede informale, sui contenuti specifici dei disegni di legge europei, finalizzato ad approfondire le eventuali criticità delle disposizioni nonché a facilitare il raggiungimento di posizioni condivise sulla disciplina legislativa da adottare. Tale percorso ha contribuito alla riduzione dei tempi di esame parlamentare delle leggi europee che sono state approvate definitivamente, in prima lettura, senza "navette", ad eccezione della legge europea

2017 che ha invece richiesto una doppia lettura della Camera, su puntuali disposizioni modificate dal Senato.

La legge di delegazione europea 2015 (L. 12 agosto 2016, n. 170) consta di 21 articoli contenenti disposizioni per il recepimento di 16 direttive europee, di cui 14 attraverso delega legislativa e due in via regolamentare. Inoltre, il provvedimento reca norme di delega per l'adeguamento della normativa nazionale a 12 regolamenti europei, e per il recepimento di una raccomandazione CERS e di una decisione quadro. Tra le 16 direttive da recepire una è stata adottata nel 2009, una nel 2011, 3 nel 2014 e 11 nel 2015. La legge europea 2015-2016 (L. 7 luglio 2016, n. 122) fa riferimento all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea per il biennio, in conseguenza dell'avvenuta presentazione del disegno di legge al Parlamento nei primi mesi del 2016, e quindi successivamente all'anno di riferimento. Le 37 disposizioni di cui si compone la legge mirano a definire 16 casi di contenzioso, tra cui 4 procedure di infrazione, 10 casi EU *Pilot*, una procedura di cooperazione in materia di aiuti di Stato esistenti e una procedura di aiuti di Stato. La legge europea 2015-2016 reca inoltre alcune modifiche alla legge n. 234 del 2012 riguardanti, da un lato, i compiti del Segretario del CIAE, nell'ambito del Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea, e , dall'altro, la disciplina degli aiuti di Stato, con riferimento alla notifica alla Commissione europea di eventuali misure di concessione di aiuti di Stato, alla "cabina di regia" unica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed il relativo sistema di notificazione elettronica ed alle azioni di recupero di aiuti di Stato non compatibili con il mercato interno. La legge di delegazione europea 2016-2017 (L. 25 ottobre 2017, n. 163) consta di 15 articoli contenenti disposizioni di delega per il recepimento di 29 direttive dell'Unione europea, di cui 28 inserite nell'Allegato, da recepire con decreto legislativo. Si tratta, prevalentemente, di direttive emanate nell'anno 2016; le restanti direttive risultano emanate negli anni 2015 e 2017. Con riferimento a 6 direttive europee sono previsti principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega; si tratta precisamente delle direttive: 2015/2436 in materia di marchi d'impresa; 2016/97 sulla distribuzione assicurativa; 2016/680 sul trattamento dei dati personali; 2016/681 sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR); 2016/2102 sull'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici; e, 2016/943 sui segreti commerciali. Da ultimo, è stata approvata la legge europea 2017 (L. 20 novembre 2017, n. 167) che si compone di 30 articoli volti a consentire la definizione di 3 procedure di infrazione e di 8 casi EU Pilot, a superare alcune contestazioni mosse dalla Commissione europea nell'ambito di un caso EU Pilot, a garantire la corretta attuazione di 3 direttive già recepite, nonché ad apportare alcune modifiche alle disposizioni della legge n. 234 del 2012 sulla partecipazione dell'Italia all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Stato di attuazione delle deleghe per il recepimento di atti dell'UE

Per ciascuna delle leggi di delegazione europea approvate nella XVII legislatura è possibile dare conto del relativo stato di attuazione, facendo riferimento al numero di decreti legislativi che adeguano l'ordinamento italiano a quello europeo, emanati e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, alla data del 5 marzo 2018.
Con l'approvazione delle leggi di delegazione europea il Parlamento conferisce al Governo la delega per la successiva emanazione di atti normativi, i decreti legislativi, che rappresentano lo strumento principale per il recepimento dei contenuti delle direttive.
Nella maggioranza dei casi, la delega legislativa prevede che il Governo sia tenuto a presentare alle Camere, per il parere parlamentare, gli schemi di decreto di recepimento di una o più direttive o di adeguamento della normativa italiana alle norme regolamentari e alle decisioni europee.
Gli schemi di decreto legislativo sono esaminati dalle Commissioni parlamentari competenti per materia che esprimono un parere circa la conformità degli atti del

Governo alla disciplina europea da recepire ed ai principi ed ai criteri della delega conferita con lo strumento legislativo.

A distanza di quasi 5 anni dalla loro approvazione, si rileva innanzitutto che le leggi di delegazione europea riferite all'anno 2013 risultano quasi completamente attuate.
Con riguardo alla legge di delegazione europea 2013 risultano infatti recepite 35 direttive che sono oggetto della legge. Inoltre, la normativa nazionale è stata adeguata ai 2 regolamenti UE in essa previsti. Risultano peraltro tutte recepite le 8 direttive da attuare secondo principi e criteri direttivi specifici di delega contenuti nell'articolato. Non sono state invece recepite 4 direttive, di cui 3 in versione codificata che può non richiedere la necessità di recepimento.
Anche la seconda legge per il 2013, relativa al secondo semestre, risulta quasi interamente attuata, posto che risultano recepite 18 direttive ed attuate due decisioni quadro; la direttiva ancora non recepita (2010/13/UE) è una direttiva codificata, che può quindi non richiedere la necessità di recepimento.
Analogamente, risultano in gran parte attuate le leggi di delegazione europea riferite agli anni 2014 e 2015.
Le deleghe conferite con la legge n. 114 del 2015 hanno infatti assicurato il recepimento di 43 direttive e 10 decisioni quadro, nonché l'adeguamento della normativa nazionale a 6 regolamenti europei. Con riguardo alla legge n. 170 del 2016, risultano emanati decreti legislativi che recepiscono 12 direttive e danno attuazione ad una decisione quadro, mentre la normativa nazionale risulta adeguata a tre regolamenti europei. Resta tuttora in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale un atto, approvato nel dicembre 2017 dal Consiglio dei ministri, relativo al recepimento della direttiva 2014/90.
Per effetto della recente approvazione definitiva, avvenuta nell'ottobre 2017, la legge di delegazione europea 2016-2017 risulta solo parzialmente attuata.
Alla data del 5 marzo 2018 risultano approvati in via definitiva dal Consiglio dei ministri, ma ancora in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, tre decreti legislativi aventi ad oggetto il recepimento delle direttive: 2015/1794/UE; 2016/801/UE e 2016/894/UE. Risultano inoltre recepite - in via amministrativa - 12 direttive emanate nel 2016.

Il dibattito sul futuro dell'Europa

Premessa

Già immediatamente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009) si è avviato un articolato dibattito sulle prospettive dell'integrazione europea che, anche in risposta alla crescente diffusione di sentimenti antieuropeisti o euroscettici, ha registrato diversi sviluppi.
Da più parti si è, infatti, rilevato che i progressi apportati dal Trattato di Lisbona non hanno posto l'Unione europea nelle condizioni migliori per affrontare fenomeni nuovi e in parte imprevedibili nelle dimensioni assunte nel contesto della globalizzazione (gestione delle crisi economico-finanziarie e loro conseguenze sul piano sociale; gestione dei conflitti in diversi paesi alle frontiere dell'UE e potenziamento del ruolo dell'UE negli scenari internazionali; gestione dei flussi migratori; recrudescenza del terrorismo e della criminalità organizzata).
Va peraltro osservato che anche i ***progressivi allargamenti*** *dell'UE, con l'inclusione di nuovi Paesi membri, hanno determinato tensioni e messo alla prova il sistema delle regole e i meccanismi di funzionamento dell'UE, in particolare per le* ***difficoltà*** *di alcuni dei nuovi entranti ad* ***allinearsi interamente agli standard europei*** *per quanto concerne il* ***rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali****.*
In estrema sintesi, si sono evidenziati due approcci sul tema dell'avanzamento dell'integrazione:
a) per un verso, quello di chi ritiene che occorra proseguire nella direzione intrapresa con la creazione dell'Unione europea per arrivare ad una piena integrazione politica;
b) per altro verso, quello di chi ritiene che le condizioni oggettivamente assai differenziate evidenziatesi in taluni ambiti inevitabilmente comportino un maggiore ricorso allo strumento delle cooperazioni rafforzate per creare all'interno dell'Unione aree più omogenee.
L'istituto della cooperazione rafforzata, introdotto, dal Trattato di Amsterdam nel 1997 e successivamente modificato proprio dal Trattato di Lisbona, si fonda sull'ammissione della possibilità di deviare parzialmente dal modello di integrazione uniforme per realizzare integrazioni differenziate secondo un'ipotesi che in dottrina è stata definita come " Europa a più velocità.
Allo stesso tempo, negli scorsi anni si è accentuata la dialettica tra fautori del metodo intergovernativo, e fautori del metodo comunitario, ritenuto più trasparente, soggetto ad un controllo democratico e capace di garantire la tenuta di un cornice istituzionale unica.
Tale dialettica si è tradotta in una tensione tra il Consiglio europeo, che ha ampliato la sua attività ben oltre i confini di attività di indirizzo politico che formalmente i Trattati gli attribuiscono, e la Commissione europea che ha cercato di fronteggiare il rischio di un depotenziamento politico della sua prerogativa di esercizio dell'iniziativa legislativa.

Va peraltro osservato, che la Commissione Juncker sin dal suo insediamento ha inteso rivendicare il suo ruolo politico, anche se talune iniziative della Commissione hanno incontrato forti e diffuse resistenze in sede di Consiglio da parte di numerosi Stati membri.
Si segnala che la consapevolezza dell'esigenza di rilanciare il confronto sulle prospettive dell'integrazione europea si è particolarmente acuita in seguito alla Brexit e all'elezioni presidenziali negli Stati Uniti.
L'elezione del Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, conferma infatti un rafforzamento della tendenza, già da tempo manifestatasi, al progressivo disimpegno degli Stati uniti in Europa e Medio oriente. Ciò ha rilanciato il dibattito sulla costruzione di una difesa europea. Ed a tale proposito, si può osservare come la prospettiva di un rilancio della difesa europea allo stato appare l'unico "cantiere" di natura istituzionale che è possibile avviare a Trattati vigenti, sulla base di tutta una serie di disposizioni già vigenti e che non sono state ancora pienamente sfruttate.

Le proposte di riforma avanzate dal Parlamento europeo

Il Parlamento europeo ha approvato il 16 febbraio 2017 due risoluzioni dedicate, rispettivamente ai miglioramenti al funzionamento dell'UE a Trattati vigenti (*sulla base della relazione degli onn. Brok e Bresso*), alle possibili evoluzioni della struttura istituzionale dell'UE anche modificando i Trattati (*sulla base delle relazione presentata dall'on. Verhofstadt*).
Le risoluzioni del PE includono, tra le altre, le seguenti proposte:

- avviare una riforma dei Trattati da realizzarsi attraverso una Convenzione;
- modificare il sistema di revisione dei Trattati, eliminando l'obbligo di ratifica da parte di tutti gli Stati membri e prevedendo che le modifiche possano entrare in vigore previo referendum in tutta l'UE e l'approvazione del Parlamento europeo*;*
- introdurre nei Trattati la possibilità di indire un referendum a livello di UE sulle questioni inerenti alle azioni e politiche dell'Unione;
- attribuire formali poteri di iniziativa legislativa anche al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE, oltre che alla Commissione europea;
- rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali introducendo una procedura di cosiddetto "cartellino verde", in base alla quale i Parlamenti nazionali possono sottoporre proposte legislative all'esame del Consiglio dell'UE*;*
- istituire un Ministro delle finanze dell'UE, attribuendo alla Commissione la capacità di formulare e attuare una politica economica comune dell'UE in vista dell'istituzione di un Tesoro europeo *(vedi "La riforma dell'Unione economica e monetaria");*
- attribuire all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE il titolo di Ministro degli esteri dell'UE.

Il Libro bianco sul futuro dell'Europa della Commissione europea

La Commissione europea ha presentato il 1° marzo 2017 il Libro bianco sul futuro dell'Europa nel quale si delineano le principali sfide e opportunità per l'Europa nei prossimi dieci anni, anche in vista del 60° anniversario dei Trattati di Roma, il 25 marzo 2017, in occasione del quale si è poi svolto il vertice dei Capi di stato e di Governo che ha adottato la dichiarazione di Roma.
Il Libro bianco della Commissione presenta cinque scenari - che non si escludono a vicenda né hanno pretese di esaustività e sui quali non ha espresso preferenza in modo esplicito - per la possibile evoluzione dell'Unione da qui al 2025, per ognuno dei quali la Commissione presenta a titolo esemplificati il possibile impatto sulle politiche.
Il Libro ***non prefigura una chiara preferenza e un'opzione esplicita da parte della Commissione europea per uno di essi****. La Commissione europea sembra, quindi, aver rinunciato, almeno in questa fase, a formalizzare un esplicito indirizzo politico.*

Scenario 1: Avanti così - nello scenario che prevede di proseguire sul percorso già tracciato, l'UE si concentra sull'attuazione del suo programma di riforme, in linea con lo spirito degli orientamenti della Commissione del 2014;
Impatto sulle politiche:

Impatto sulle politiche

Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
Rafforzamento del mercato unico, compresi i settori energetico e digitale; l'UE27 persegue la conclusione di accordi commerciali sempre più aperti	Miglioramento graduale del funzionamento della zona euro	Graduale incremento della cooperazione nella gestione delle frontiere esterne; evoluzione verso un sistema comune di asilo; maggiore coordinamento sulle questioni di sicurezza	Progressi circa l'esprimersi all'unisono sugli affari esteri; cooperazione più stretta in materia di difesa	Modernizzato in parte per rispecchiare il programma di riforme concordato a 27	Il programma d'azione positivo produce risultati concreti; il processo decisionale rimane difficile da capire; la capacità di ottenere risultati non sempre risponde alle aspettative

¶

Scenario 2: Solo il mercato unico – l'UE si rifocalizza progressivamente sul mercato unico poiché gli Stati membri non riescono a trovare un terreno comune in un numero crescente di settori;
Impatto sulle politiche:

Impatto sulle politiche

Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
Rafforzamento del mercato unico delle merci e dei capitali; le norme continuano a essere diverse; libera circolazione delle persone e dei servizi non garantita completamente	Limitata cooperazione nella zona euro	Assenza di una politica unica su migrazione e asilo; ulteriore coordinamento in materia di sicurezza a livello bilaterale; maggiore sistematicità dei controlli alle frontiere interne	Alcune questioni di politica estera sono sempre più trattate a livello bilaterale; il coordinamento della difesa resta ai livelli attuali	Ricentrato sul finanziamento delle funzioni essenziali per il mercato unico	Il processo decisionale è forse più facile da capire, ma la capacità di azione collettiva è limitata; le questioni di interesse comune devono spesso essere risolte a livello bilaterale

Scenario 3: Chi vuole di più fa di più – l'UE continua secondo la linea attuale, ma consente agli Stati membri che lo desiderano di fare di più assieme in ambiti specifici come la difesa, la sicurezza interna o le questioni sociali;
Impatto sulle politiche:

Impatto sulle politiche

Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
v. "Avanti cosi", il mercato unico è rafforzato e l'UE27 persegue la conclusione di accordi commerciali sempre più aperti	v. "Avanti cosi", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in settori come la fiscalità e le norme sociali	v. "Avanti cosi", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in materia di sicurezza e giustizia	v. "Avanti cosi", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in materia di difesa concentrandosi sul coordinamento militare e sulla condivisione di materiale	v. "Avanti cosi"; bilanci suppletivi messi a disposizione da alcuni Stati membri nei settori in cui decidono di fare di più	v. "Avanti cosi", un programma d'azione positivo a 27 produce risultati; alcuni gruppi conseguono risultati maggiori agendo insieme in determinati settori; il processo decisionale diventa più complesso

Scenario 4: Fare meno in modo più efficiente - l'UE si concentra sul produrre risultati maggiori in tempi più rapidi in determinate politiche, intervenendo meno nei settori per i quali non si percepisce un valore aggiunto. Attenzione e risorse limitate sono concentrate su un numero ristretto di settori.
Impatto sulle politiche:

Impatto sulle politiche

Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
Norme comuni fissate al minimo ma rafforzamento dell'esecuzione nei settori disciplinati a livello UE: commercio di esclusiva competenza del livello UE	Iniziative per consolidare la zona euro e assicurarne la stabilità; intervento minore dell'UE27 in alcune parti della politica occupazionale e sociale	Cooperazione sistematica su gestione delle frontiere, politiche di asilo e antiterrorismo	L'UE si esprime all'unisono su tutte le questioni di politica estera; istituzione di un'Unione europea della difesa	Ristrutturazione profonda per rispondere alle nuove priorità concordate a livello dell'UE27	Problematico giungere ad un primo accordo sui compiti prioritari e su quelli a cui rinunciare; una volta definito, il processo decisionale potrebbe risultare di più agevole comprensione; maggiore rapidità e incisività dell'azione dell'UE nei settori in cui ha un ruolo maggiore

Scenario 5: Fare molto di più insieme – Gli Stati membri decidono di condividere in misura maggiore poteri, risorse e processi decisionali in tutti gli ambiti. Le decisioni di livello europeo vengono concordate più velocemente e applicate rapidamente.

Impatto sulle politiche

Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
Rafforzamento del mercato unico tramite la convergenza degli standard e il rafforzamento dell'esecuzione; commercio di esclusiva competenza del livello UE	Realizzazione dell'Unione economica, finanziaria e di bilancio come prospettato nella relazione dei cinque presidenti del giugno 2015	v. "Fare meno in modo più efficiente", cooperazione sistematica su gestione delle frontiere, politiche di asilo e antiterrorismo	v. "Fare meno in modo più efficiente", L'UE si esprime all'unisono su tutte le questioni di politica estera; istituzione di un'Unione europea della difesa	Modernizzazione e aumento considerevoli basati su risorse proprie; operatività di una funzione di stabilizzazione di bilancio nella zona euro	Processo decisionale più rapido e esecuzione rafforzata in tutti i settori; si pongono questioni di assunzione della responsabilità fra coloro secondo cui l'UE ha sottratto troppo potere agli Stati membri

Il discorso sullo Stato dell'Unione del Presidente della Commissione europea

Il 13 settembre 2017 il Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, nel discorso sullo stato dell'Unione 2017 pronunciato dinanzi al Parlamento europeo, ha illustrato le priorità per il 2018 e delineato la

sua visione sulle prospettive dell'Unione europea fino al 2025.
Per quanto riguarda in particolare i profili istituzionali, il Presidente Juncker ha formulato le seguenti proposte:

- unificare la carica di Presidente della Commissione europea con quella del Presidente del Consiglio europeo*;*

L'unificazione della carica di Presidente del Consiglio europeo e di Presidente della Commissione europea potrebbe essere conseguita senza modificare il Trattato sull'Unione europea (TUE), che per la carica di Presidente del Consiglio europeo prevede solo la incompatibilità con un mandato nazionale. Ai sensi del TUE, il Presidente del Consiglio europeo è eletto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile una volta. Il Presidente della Commissione europea è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei suoi membri, sulla base di una candidatura proposta a maggioranza qualificata del Consiglio europeo, tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo.

- estendere la votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dell'UE, utilizzando le possibilità già attualmente previste dalle cosiddette "clausole passerella" contenute nei Trattati e in particolare in materia fiscale e di politica estera;
- valutare la presentazione di liste transnazionali per l'elezione dei membri del PE*;*

In occasione del Consiglio europeo informale a 27 del 23 Febbraio 2018, i Capi di Stato e di governo hanno rinviato la discussione sull'istituzione di liste transnazionali in vista delle successive elezioni del Parlamento europeo del 2024. Peraltro, l'ipotesi di istituire liste transnazionali in vista delle elezioni del PE del 2019 era stata esclusa dallo stesso Parlamento europeo nella risoluzione approvata il 7 febbraio 2018.

- istituire una Task forse in materia di proporzionalità e sussidiarietà che valuti l'effettivo valore aggiunto dell'azione dell'UE in tutte le aree politiche.

La Task force, presieduta dal Vice presidente della Commissione europea, Franz Timmermans e composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali e rappresentanti del Comitato delle regioni dell'UE, dovrebbe presentare una relazione al presidente della Commissione europea entro il 15 luglio 2018, contenente raccomandazioni relative a: una migliore applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; individuazione di settori la cui competenza potrebbe essere delegata nuovamente o ritornare in via definitiva agli Stati membri; nuove modalità per coinvolgere meglio le autorità regionali e locali nelle politiche dell'UE.

- prevedere la convocazione di un Consiglio europeo speciale per primavera 2019 (*all'indomani della data del 29 marzo 2019 in cui è prevista l'uscita del Regno Unito dall'UE*), nel corso del quale prendere delle decisioni sul rafforzamento dell'integrazione europea;

Il Consiglio europeo speciale dovrebbe svolgersi a Sibiu (Romania) il 9 maggio 2019.

- l'impegno a fare dell'Unione europea un attore globale più forte, prendendo decisioni di politica estera più rapide (anche tramite un'estensione dei settori sui quali passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata) e istituendo un'autentica Unione europea della difesa entro il 2025.

La composizione del Parlamento europeo e il processo di selezione del Presidente della Commissione europea attraverso il meccanismo dei cosiddetti “Spitzenkandidaten”

In occasione del Consiglio europeo informale del 23 febbraio 2018, i Capi di Stato e di Governo hanno discusso sulla:

- composizione del Parlamento europeo a partire dalle elezioni previste nella primavera del 2019, in seguito alla uscita del Regno Unito dall'UE, concordando sulla proposta del Parlamento europeo di ridurre il numero dei parlamentari da 751 a 705, ridistribuendo tra alcuni Stati membri 27 dei 73 seggi attualmente assegnati al Regno Unito (46 sarebbero riservati per future eventuali adesioni all'UE). Sulla base di tale ridistribuzione, Francia e Spagna avrebbero 5 seggi in più, Italia e Paesi Bassi 3 seggi in più (l'Italia passerebbe da 73 a 76 seggi), Irlanda 2 seggi in più ed un seggio in più sarebbe assegnato a Danimarca, Estonia, Austria, Polonia, Romania, Slovacchia, Finlandia e Svezia;
- proposta cosiddetta degli "***Spitzenkandidaten***", in base alla quale – come già avvenuto in occasione delle elezioni del Parlamento europeo nel 2014 - tutti i partiti politici europei dovrebbero nominare un candidato alla carica di Presidente della Commissione europea e il Consiglio europeo dovrebbe proporre al Parlamento europeo il candidato del partito politico europeo che abbia conseguito la maggioranza dei seggi al PE. Il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, al termine dalla riunione ha indicato che il Consiglio europeo ha maturato l'orientamento di non potere garantire in anticipo che proporrà per la carica di presidente della Commissione europea uno dei capolista, in quanto il Trattato non prevede alcun automatismo in questo processo.

L'articolo 17, comma 7 del Trattato sull'UE stabilisce che spetta al Consiglio europeo nominare autonomamente il candidato, tenendo conto del risultato delle elezioni europee e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate.

Il 60° anniversario dei Trattati di Roma

*Il **25 marzo 2017** si è celebrato **il 60° anniversario della firma dei Trattati CEE ed EURATOM**, noti anche come Trattati di Roma, elementi fondanti dell'architettura comunitaria.*
*Il Parlamento italiano ha celebrato la ricorrenza con due grandi eventi: venerdì 17 marzo le Camere hanno promosso una **Conferenza straordinaria dei Presidenti dei Parlamenti nazionali degli Stati membri e del Parlamento europeo**, mentre il 22 marzo, l'aula della Camera ha ospitato la **celebrazione a livello nazionale della ricorrenza della firma** dei Trattati di Roma, alla presenza del Presidente della Repubblica e dei Presidenti della Camera e del Senato: all'iniziativa hanno preso parte deputati, senatori, parlamentari europei eletti in Italia e rappresentanti degli organi costituzionali e delle alte cariche istituzionali.*

I Trattati di Roma nel processo d'integrazione europea

Il 25 marzo 1957, a Roma, nel corso di una solenne cerimonia in Campidoglio, nella sala degli Orazi e Curiazi, furono sottoscritti due atti fondamentali nel processo d'integrazione europea: il Trattato sulla Comunità economica europea (CEE) e il Trattato sulla Comunità europea dell'energia atomica (Euratom). Fu altresì sottoscritta una Convenzione relativa alle Istituzioni comuni alle Comunità europee.
Per l'Italia gli accordi furono firmati dal Presidente del Consiglio Antonio Segni e dal Ministro degli affari esteri Gaetano Martino; gli altri firmatari furono Paul-Henri Spaak per il Belgio, Christian Pineau per la Francia, Konrad Adenauer per la Repubblica federale tedesca, Joseph Bech per il Lussemburgo e Joseph Luns per i Paesi Bassi.
I Trattati di Roma traggono origine dal processo di rilancio del progetto europeista, promosso dal nostro Paese alla metà degli anni Cinquanta, dopo la battuta d'arresto segnata dal fallimento, nel 1952, della Comunità europea di difesa (CED).
E' infatti il ministro Martino a ridare impulso al percorso d'integrazione tra gli Stati della cosiddetta "Piccola Europa", promuovendo una conferenza europea a Messina nel giugno 1955, nella quale i ministri degli esteri dei sei Stati europei decisero di procedere secondo un metodo d'integrazione funzionalista, ponendo l'accento principalmente su liberalizzazione del mercato e politiche comuni, con particolare attenzione ai settori dei trasporti e dell'energia nucleare.
Per sviluppare il progetto fu costituito un comitato di esperti indipendenti nominati dai rispettivi governi e presieduto dal Ministro degli esteri belga Spaak, con l'intento di perfezionare e trasformare in strumenti concreti i princìpi e gli indirizzi scaturiti dalla Conferenza di Messina.
Nell'aprile 1956 il Comitato preparatorio presentò due progetti, corrispondenti alle

due opzioni considerate dagli Stati ovvero: la creazione di un mercato comune e l'armonizzazione delle politiche economiche; la creazione di una comunità dell'energia atomica.
Il 29-30 maggio del 1956 a Venezia, la conferenza dei ministri degli esteri degli stessi sei paesi approvò il Rapporto Spaak dando vita ad una riunione intergovernativa con il compito di procedere alla predisposizione di due trattati.
Con i Trattati di Roma i sei Stati firmatari rinunciavano a parte della loro sovranità a favore di un comune organismo sovranazionale, limitato inizialmente ai settori richiamati.
Dal punto di vista strutturale, le tre Comunità (la preesistente Comunità del carbone e dell'acciaio, la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica) avevano alcune istituzioni in comune, come la Corte di Giustizia e l'Assemblea parlamentare europea, composta da 142 deputati nominati dai Parlamenti dei sei paesi membri (36 per l'Italia come per la Francia e la Germania).
Il Trattato istitutivo della CEE – che avrebbe avuto una maggiore valenza politica generale nel processo d'integrazione europea - all'art. 2 indicava i seguenti obiettivi:
La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano.
Dopo le ratifiche da parte degli ordinamenti nazionali, il 1° gennaio 1958 i due Trattati entrarono definitivamente in vigore.
In Italia il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica – l'A.C. 2814 - fu presentato dal Governo il 26 marzo 1957 alla Camera dei deputati, che lo approvò nella seduta pomeridiana del 30 luglio 1957 con 311 voti favorevoli, 144 contrari e 54 astenuti.
Nella seduta pomeridiana del 9 ottobre 1957 l'Assemblea del Senato approvò il testo in via definitiva (legge 14 ottobre 1957, n. 1203, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 23 dicembre 1957, n. 317).
La legge fu approvata con i voti favorevoli dei parlamentari appartenenti ai gruppi democristiano, repubblicano, socialdemocratico, liberale, monarchico e missino, con il voto contrario del gruppo comunista e con l'astensione del gruppo socialista

Trattato ESM

L'istituzione di un meccanismo permanente di stabilità (European stability mechanism, ESM) dell'area euro, consentita da una apposita modifica all'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) è stata inclusa tra i pilastri del nuovo sistema di governance economica europea.
L'ESM ha affiancato a poi sostituito gli strumenti transitorio di stabilizzazione finanziaria (European financial stabilisation mechanism, EFSM, e European financial stability facility, EFSF) istituiti originariamente per 3 anni (fino al 31 dicembre 2012), e poi prorogati fino al 30 giugno 2013.

Il meccanismo permanente

La modifica dell'art. 136 del TFUE

Come già accennato, l'istituzione dell'ESM è consentita da una apposita modifica all'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), approvata dal Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011. La modifica - entrata in vigore il 1° marzo 2013 a seguito della ratifica degli (allora) 27 Stati membri dell'UE - prevede l'aggiunta all'art. 136 del seguente paragrafo: "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità."
L'Italia ha ratificato la modifica dell'art. 136 con la legge 23 luglio 2012, n. 115.
La base giuridica così introdotta autorizza gli Stati membri ad istituire un meccanismo di stabilità su base interamente intergovernativa. Non è previsto, infatti, alcun potere di proposta e/o di consultazione per la Commissione europea e per il Parlamento europeo. Inoltre, non è previsto alcun intervento diretto del bilancio dell'UE, risolvendosi l'assistenza finanziaria in contributi degli Stati membri interessati sotto forma di prestiti e garanzie.

Il trattato istituivo dell'ESM

In base al trattato istitutivo, firmato il 2 febbraio 2012 ed entrato in vigore in data 8 ottobre 2012, a seguito della ratifica dei 17 Stati membri dell'Eurozona (a cui si sono aggiunti la Lettonia, il 1° gennaio 2014, e la Lituania, il 1° gennaio 2015), l'ESM è costituito quale organizzazione intergovernativa nel quadro del diritto pubblico internazionale con sede in Lussemburgo
Il meccanismo ha le seguenti caratteristiche:

- l'accesso all'assistenza finanziaria dell'ESM viene offerto sulla base di una rigorosa condizionalità politica nell'ambito di un programma di

aggiustamento macroeconomico e di un'analisi della sostenibilità del debito pubblico effettuata dalla Commissione insieme al Fondo monetario internazionale (FMI) e di concerto con la Banca centrale europea (BCE);

- lo Stato membro beneficiario è tenuto a realizzare una forma adeguata di partecipazione del settore privato in funzione delle circostanze specifiche e secondo modalità pienamente conformi alle prassi dell'FMI;
- l'ESM ha una capacità effettiva di prestito pari a 500 miliardi di euro,soggetta a verifica periodica almeno ogni cinque anni. E' prevista la possibilità di integrare la capacità di prestito dell'ESM attraverso la partecipazione del FMI alle operazioni di assistenza finanziaria, mentre gli Stati membri che non fanno parte della zona euro possono partecipare su una base *ad hoc*;
- l'ESM ha un capitale sottoscritto totale di 700 miliardi di euro (le quote di capitale per ciascuno stato membro sono riportate nella tabella in calce alla scheda). Di questo importo, 80 miliardi di euro sono sotto forma di capitale versato fornito dagli Stati membri della zona euro. Inoltre, l'ESM dispone anche di una combinazione di capitale richiamabile impegnato e di garanzie degli Stati membri della zona euro per un importo totale di 620 miliardi di euro;
- la ripartizione dei contributi di ciascuno Stato membro al capitale sottoscritto totale dell'ESM è basata sulla partecipazione al capitale versato della BCE, modificata secondo una chiave di conversione (vedi tabella EFSF);
- al fine di garantire efficacia al sistema decisionale dell'ESM, esso opera amaggioranza qualificata dell'85% del capitale (anziché secondo la regola del comune accordo) qualora la Commissione e la BCE decidano che occorrono decisioni urgenti in materia di assistenza finanziaria in caso di minaccia per la stabilità finanziaria ed economica della zona euro.

Il trattato istitutivo dell'ESM è stato ratificato dall'Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 116.

Sottoscrizioni del capitale ESM

Paese	In miliardi di euro
Germania	190,024
Francia	142,701
Italia	125,395
Spagna	83,325
Paesi Bassi	40,019
Belgio	24,339
Grecia	19,716
Austria	19,483
Portogallo	17,564

Finlandia	12,581
Irlanda	11,145
Slovacchia	5,768
Slovenia	2,993
Lituania	2,86
Lettonia	1,93
Lussemburgo	1,752
Cipro	1,373
Estonia	1,302
Malta	0,511
Totale	704,79

Per quanto attiene agli oneri derivanti dalla ratifica del Trattato istitutivo del MES, l'articolo 3 della legge di autorizzazione alla ratifica non provvedeva ad esplicitare tali oneri, anche se la relazione tecnica che accompagnava il disegno di legge richiamava le disposizioni del Trattato per le quali la partecipazione al capitale versato del MES comporta per l'Italia il pagamento inizialedi cinque rate annuali, ciascuna delle quali è quantificabile in circa 2,866 miliardi di euro - mentre gli importi ulteriori, a chiamata, restano al momento solo eventuali. Il medesimo articolo disponeva altresì che per il versamento delle quote suddette, a decorrere dal 2012, venissero autorizzate emissioni di titoli di Stato a medio-lungo termine, il cui ricavo netto in tutto o in parte avrebbe finanziato la contribuzione italiana al MES. Le caratteristiche di tali emissioni di titoli di Stato - definite come aggiuntive rispetto a quelle previste dai documenti di finanza pubblica per il triennio 2012-2014 - sono state stabilite con appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. Veniva altresì specificato che tali importi non sono computati nel limite massimo di emissione di titoli di Stato stabilito dalla legge di approvazione del bilancio, né nel livello massimo del ricorso al mercato stabilito dalla legge di stabilità.

FOCUS:

Il meccanismo transitorio 47

I programmi di assistenza finanziaria 49

Le proposte di modifica dell'ESM 49

Il meccanismo transitorio

L'EFSF è stato istituito dal Consiglio ECOFIN del 9 maggio 2010 in seguito alla crisi finanziaria della Grecia e alla luce delle condizioni critiche di Irlanda, Portogallo e di altri Paesi dell'area euro.
L'EFSF consente di mobilizzare risorse di ammontare complessivo massimo pari a 500 miliardi di euro, mediante:

- un fondo di stabilizzazione (*European financial stabilisation mechanism,* EFSM) – con una dotazione massima di 60 miliardi di euro – la cui attivazione è soggetta a termini e condizioni simili a quelle dell'assistenza finanziaria erogata dal Fondo monetario internazionale (FMI);
- una Società veicolo speciale (*special purpose vehicle*), garantita dagli Stati dell'area euro sulla base delle quote nel capitale della BCE e in conformità ai rispettivi ordinamenti costituzionali. La società veicolo potrà mettere a disposizione fino a 440 miliardi di euro, ed è prevista la partecipazione del Fondo monetario internazionale (FMI) con una quota pari ad almeno la metà del contributo europeo (quindi intorno ai 220 miliardi di euro).

Ciascuno Stato membro dell'Eurozona contribuisce all'EFSF in base alla quota di sottoscrizione del capitale della BCE, modificata secondo una chiave di conversione fissata dall'accordo istitutivo dell'EFSF. I dati relativi sono riportati nella seguente tabella:

Paese	Quota capitale BCE	Chiave di conversione	Chiave di conversione emendata
Belgio	2,42%	3,47%	3,72%
Germania	18,9%	27,06%	29,07%
Estonia	0,17%	0,26%	0,27%
Irlanda	1,11%	1,59%	0 %
Grecia	1,96%	2,81%	0 %
Spagna	8,30%	11,87%	11,90%
Francia	14,22%	20,31%	21,83%
Italia	12,49%	17,86%	19,18%
Cipro	0,13%	0,2%	0,21%
Lussemburgo	0,17%	0,25%	0,27%
Malta	0,06%	0,09%	0,1%
Paesi Bassi	3,98%	5,7%	6,12%
Austria	1,94%	2,78%	2,99%
Portogallo	1,75%	2,5%	0 %
Slovenia	0,32%	0,47%	0,51%
Slovacchia	0,69%	0,99%	1,06%
Finlandia	1,25%	1,79%	1,92%

Nella versione emendata Grecia, Irlanda e Portogallo hanno una chiave di conversione pari a 0 poiché, essendo beneficiari dei programmi di sostegno finanziario dell'EFSF, hanno chiesto – e ottenuto dagli altri partner – di sospendere il proprio impegno nell'EFSF.

Con una dichiarazione approvata il 9 dicembre 2011, i Capi di Stato e di Governo dell'area euro hanno disposto il potenziamento dell'EFSF mediante:

- il ricorso a certificati di protezione parziale che forniscono una protezione dal 20 al 30 per cento del valore capitale di una nuova obbligazione emessa dagli Stati membri beneficiari;
- la costituzione fondi di coinvestimento - con combinazione di finanziamenti pubblici e privati - per acquistare obbligazioni degli Stati membri beneficiari sui mercati primari e/o secondari;
- l'attribuzione alla BCE della funzione di agente per l'EFSF nelle sue operazioni di mercato (non avendo, a causa dell'opposizione della Germania, l'EFSF licenza bancaria).

La medesima dichiarazione inoltre precisava che l'EFSF restasse attivo, anche dopo l'entrata in vigore dell'ESM, fino a metà 2013, per finanziare i programmi avviati (a beneficio di Grecia, Irlanda e Portogallo).

I programmi di assistenza finanziaria

I meccanismi di stabilizzazione finanziaria (EFSF e, successivamente ESM) sono stato attivati per la prima volta nel maggio 2010, nell'ambito di un programma di aiuti alla Grecia di 110 miliardi di euro complessivi (80 dell'UE e 30 del FMI); successivamente, il 28 novembre 2010 è stata deliberata la concessione di un prestito all'Irlanda di 85 miliardi (23 a carico del FMI); il 16 maggio 2011, un prestito al Portogallo di 78 miliardi (26 a carico del FMI).il 20 luglio 2012, un prestito di 60 miliardi alla Spagna; il 24 aprile 2013, un prestito a Cipro di 10 miliardi di euro (di cui 1 a carico del FMI). Negli ultimi due casi (Spagna e Cipro) l'assistenza finanziaria è stata finalizzata pressoché integralmente alla ricapitalizzazione e ristrutturazione del settore bancario, con un adeguato coinvolgimento degli azionisti.

Il 14 marzo 2012 è stato deciso un ulteriore programma di aiuti alla Grecia di 164,5 miliardi di euro (di cui 19,8 a carico del FMI), risultante dalla somma dei finanziamenti del primo prestito non ancora erogati e di un secondo prestito di 130 miliardi di euro.

Da ultimo, il 19 agosto 2015, con la firma di un memorandum d'intesa *(memorandum of Understanding*) tra la Commissione europea e il Governo greco, è stato dato avvio a un terzo programma di aiuti alla Grecia, di durata triennale (2015/2018) per un importo totale di 86 miliardi di euro.

La capacità effettiva di prestito dell'ESM al momento della sua istituzione (ottobre 2012) ammontava a 500 miliardi di euro; a seguito degli interventi di assistenza finanziaria a favore di Grecia, Cipro, Portogallo, Irlanda e Spagna, la capacità di prestito residua dell'ESM è pari a 378 miliardi.

Le proposte di modifica dell'ESM

Il 6 dicembre 2017, nell'ambito del pacchetto di proposte sul futuro dell'Unione

economica e monetaria, la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento che prevede l'istituzione di un Fondo monetario europeo (FME), basato sulla struttura dell'ESM. Il FME:

- potrebbe costituire un meccanismo di ***backstop*** (garanzia) comune per il fondo di risoluzione unico e fungerebbe da prestatore di ultima istanza al fine di facilitare la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà;
- potrebbe concedere assistenza finanziaria precauzionale agli Stati membri dell'FME sotto forma di linea di credito condizionale, nonché assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione degli enti creditizi;
- nell'ambito dell'assistenza finanziaria, potrebbe adottare disposizioni per l'acquisto dei titoli emessi sul mercato primario da un membro dell'FME (funzione che attualmente è già svolta dall'ESM, dunque non costituirebbe una novità);
- verrebbe introdotto il voto a maggioranza qualificata (85%), anziché all'unanimità, per le decisioni in materia di sostegno alla stabilità, esborsi e attivazione del sostegno. Peraltro, è prevista anche la possibilità di adottare decisioni a maggioranza semplice quando si tratti di richiamare il capitale non versato al fine di ripristinare il livello del capitale ove quest'ultimo, per effetto dell'assorbimento di perdite, sia sceso al di sotto degli 80 miliardi di euro. Per tutte le decisioni è necessaria comunque la presenza di un *quorum* di due terzi dei membri dell'FME aventi diritto di voto che rappresentino almeno i due terzi dei diritti di voto (calcolati sulla base delle quote di capitale, vedi *infra*);
- verrebbe inserito un esplicito riferimento all'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nelle attività del futuro FME (di conseguenza, la concessione dell'assistenza finanziaria sarebbe condizionata al rispetto dei diritti tutelati nella Carta).

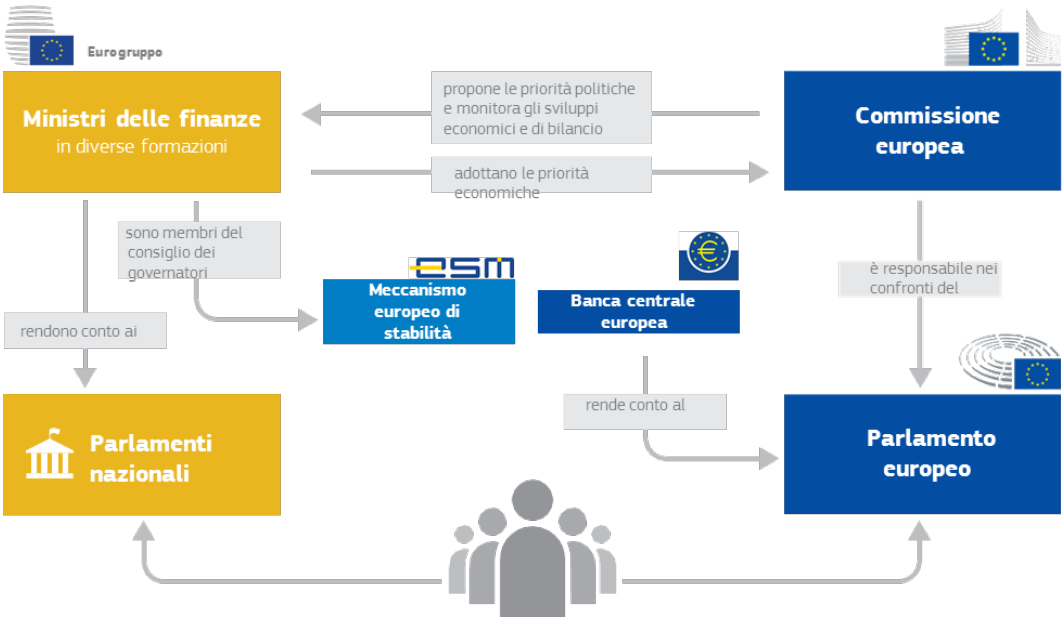
La proposta reca una disciplina puntuale per quanto riguarda i membri e la *governance:* L'FME sarebbe dotato di un consiglio dei governatori e di un consiglio di amministrazione, nonché di un direttore generale. Il presidente del consiglio dei governatori sarebbe il presidente dell'Eurogruppo (come già avviene per l'ESM).
Nel medio-lungo periodo l'FME potrebbe dotarsi di nuovi strumenti finanziari, ad esempio per sostenere un'eventuale funzione di stabilizzazione per affrontare gli ***shock*** asimmetrici.
Il Parlamento europeo e il Consiglio sono invitati ad adottare la proposta entro il primo semestre del 2019.

La futura architettura dell'UEM

Il 6 dicembre 2017 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte sul futuro dell'Unione economica e monetaria, che mira a migliorare in la resilienza e l'integrazione dell'area euro, non limitandosi a toccare i profili istituzionali e di governance ma affrontando alcune delle criticità emerse negli ultimi anni con l'esplosione della crisi economico-finanziaria.

Premessa

Il pacchetto s'inserisce nel solco avviato nel 2015 con la "Relazione dei cinque Presidenti" e proseguito con il "Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria" del maggio 2017.
Secondo la Commissione, l'attuale architettura istituzionale dell'UEM è un sistema misto particolarmente complesso, riassumibile con il seguente schema:



La necessità di procedere ad un riassetto dell'UEM, dunque, discenderebbe in primo luogo dal fatto che, attualmente, essa è disciplinata da norme di rango primario (contenute nei Trattati) e numerose altre norme di rango secondario a cui, nel tempo, si sono aggiunti accordi intergovernativi (quali il Trattato cd. ***Fiscal Compact*** e il Trattato istitutivo del Meccanismo europeo

di stabilità, ESM), nonché misure - anche di natura non legislativa - intese, per un verso, a rafforzare i vincoli di finanza pubblica e, per altro verso, ad introdurre una cornice comune per le politiche economiche degli Stati membri.
Per questo motivo la Commissione europea prospetta l'esigenza di riformare l'UEM perseguendo i seguenti obiettivi generali:

- semplificazione delle procedure e integrazione dei meccanismi intergovernativi nel quadro giuridico dell'UE;
- unità. Quanto è stato pensato per la zona euro dovrebbe esserlo anche per e con gli Stati membri che sono tenuti ad aderire all'euro in futuro;
- maggiore responsabilità democratica, attribuendo ai Parlamenti nazionali e al Parlamento europeo poteri di controllo sulla gestione della *governance* economica dell'UE;

Per conseguire tali obiettivi, il pacchetto di proposte individua:

- misure di carattere istituzionale (quelle relative all'istituzione del Ministro europeo dell'economia e delle finanze e del Fondo monetario europeo), con un impatto sull'UE nel suo complesso e non solo sull'area euro;
- misure che riguardano la razionalizzazione della disciplina legislativa (quelle relative all'incorporazione del Trattato *Fiscal Compact* nella cornice giuridica dell'UE).

Oltre agli aspetti di semplificazione e razionalizzazione del quadro giuridico ed istituzionale, da più parti è stato evidenziato che l'attuale assetto dell'UEM non si è rivelato pienamente soddisfacente anche da un punto di vista sostanziale, giacché non ha consentito di rispondere con tempestività ed efficacia alla più grave crisi economico-finanziaria dal secondo dopoguerra.
In assenza di efficaci strumenti ordinari, l'UE ha dovuto, infatti, ricorrere a misure eccezionali quali il cosiddetto Piano Juncker e, soprattutto, il programma ***Quantitave easing*** della Banca centrale europea, che si sono rivelate utili, ma scontano i limiti della temporaneità e dell'eccezionalità dell'intervento.

La tabella di marcia

Per ovviare a tali limiti la Commissione europea, con il citato documento di riflessione di maggio 2017, aveva prospettato un complesso organico di misure, che in larga parte si possono riscontrare nella seguente tabella di marcia, parte integrante del pacchetto presentato a dicembre 2017:

Nel 2018

UNIONE FINANZIARIA

UNIONE BANCARIA E DEI MERCATI DEI CAPITALI

- ✓ Adozione di tutte le proposte rimanenti sull'Unione bancaria, fra cui le proposte relative alla riduzione del rischio, al sistema europeo di assicurazione dei depositi e a un sostegno comune (backstop) per il Fondo di risoluzione unico
- ✓ Proposta della Commissione relativa a un quadro favorevole per i titoli europei garantiti da obbligazioni sovrane per la zona euro, in seguito ai lavori del Comitato europeo per il rischio sistemico

UNIONE ECONOMICA E DI BILANCIO

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE DELL'UE

- ✓ Adozione della proposta volta a potenziare il programma di sostegno alle riforme strutturali
- ✓ Adozione delle modifiche mirate del regolamento sulle disposizioni comuni
- ✓ Proposte della Commissione per il quadro finanziario pluriennale post-2020

RESPONSABILITÀ DEMOCRATICA E GOVERNANCE EFFICACE

FONDO MONETARIO EUROPEO DELL'UE

- ✓ Discussione sulla proposta legislativa

MINISTRO EUROPEO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

- ✓ Discussione a livello politico

RAPPRESENTANZA ESTERNA DELLA ZONA EURO

- ✓ Discussione sulla proposta legislativa

INTEGRAZIONE DEL PATTO DI BILANCIO NEL DIRITTO DELL'UE

- ✓ Discussione sulla proposta legislativa

DIALOGO TRA LE ISTITUZIONI DELL'UE

- ✓ Formalizzazione delle prassi tra il Parlamento europeo e la Commissione

Entro la metà del 2019

UNIONE FINANZIARIA

UNIONE BANCARIA E DEI MERCATI DEI CAPITALI

- ✓ Piena operatività del sostegno (backstop) per il Fondo di risoluzione unico
- ✓ Attuazione del sistema europeo di assicurazione dei depositi
- ✓ Finalizzazione di tutte le iniziative legislative pendenti per l'Unione dei mercati dei capitali

UNIONE ECONOMICA E DI BILANCIO

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE DELL'UE

- ✓ Adozione delle proposte post-2020 per il sostegno alle riforme strutturali
- ✓ Adozione della proposta post-2020 su uno strumento di convergenza specifico per gli Stati membri non appartenenti alla zona euro
- ✓ Adozione della proposta post-2020 relativa a una funzione di stabilizzazione

RESPONSABILITÀ DEMOCRATICA E GOVERNANCE EFFICACE

FONDO MONETARIO EUROPEO

- ✓ Adozione della proposta legislativa

MINISTRO EUROPEO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

- ✓ Intesa comune

RAPPRESENTANZA ESTERNA DELLA ZONA EURO

- ✓ Adozione della proposta legislativa

INTEGRAZIONE DEL PATTO DI BILANCIO NEL DIRITTO DELL'UE

- ✓ Adozione della proposta legislativa

Ulteriori tappe possibili: fine 2019-2025*

UNIONE FINANZIARIA

- ✓ Attuazione continua delle iniziative connesse all'Unione dei mercati dei capitali
- ✓ Progressi verso l'emissione di un'attività sicura europea
- ✓ Modifiche del trattamento normativo delle esposizioni sovrane

UNIONE ECONOMICA E DI BILANCIO

- ✓ Attuazione del nuovo quadro finanziario pluriennale
- ✓ Funzione di stabilizzazione pienamente funzionale
- ✓ Semplificazione delle norme del patto di stabilità e crescita

RESPONSABILITÀ DEMOCRATICA E GOVERNANCE EFFICACE

- ✓ Funzione a tutti gli effetti del ministro europeo dell'Economia e delle finanze come presidente e vicepresidente della Commissione
- ✓ Fondo monetario europeo pienamente operativo
- ✓ Creazione di un Tesoro della zona euro

Occorre tuttavia rilevare che la tabella di marcia della Commissione europea prevede che talune misure, pur essenziali ai fini del rafforzamento dell'UEM, siano rinviate ad una fase successiva: in particolare, l'adozione di una proposta legislativa relativa ad uno strumento di stabilizzazione dell'area euro viene posticipata alla metà 2019, mentre altre misure, altrettanto importanti, sono addirittura rinviate al periodo successivo (2019-2025). E' questo il caso dell'emissione comune di titoli di debito equiparabili ai titoli del Tesoro degli Stati Uniti, della creazione di un Tesoro della zona euro e della

semplificazione delle norme del Patto di stabilità e crescita.

Il pacchetto di proposte della Commissione europea

Oltre alla comunicazione sulla tabella di marcia, il pacchetto presentato il 6 dicembre comprende:

- una comunicazione sull'istituzione del Ministro europeo dell'economia e delle finanze;
- una proposta di regolamento per l'istituzione di un Fondo monetario europeo;
- una proposta di direttiva per l'incorporazione del Trattato ***Fiscal Compact*** nell'ordinamento giuridico dell'UE;
- una comunicazione relativa ai nuovi strumenti di bilancio per la zona euro, a cui sono abbinate le seguenti due proposte legislative:

- una proposta di modifica del regolamento (UE) 2017/825 per aumentare la dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme strutturali;
- una proposta di modifica del regolamento sulle disposizioni comuni che disciplinano i Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) 2014-2020.

Istituzione di un Ministro europeo dell'economia e delle finanze

Il Ministro europeo dell'economia e delle finanze, secondo la proposta della Commissione:

- dovrebbe fungere da Vicepresidente della Commissione e da Presidente dell'Eurogruppo.

Attualmente, nell'ambito della Commissione europea c'è un Vicepresidente (Valdis Dombrovskis) competente per l'euro e il dialogo sociale e che svolge funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività di sei Commissari, tra i quali figura Pierre Moscovici, responsabile per gli affari economici e finanziari. La loro nomina, unitamente a quella degli altri membri della Commissione europea, è stata approvata con il voto favorevole del Parlamento europeo, di fronte al quale sono responsabili. Il Presidente dell'Eurogruppo, invece, è eletto, in base ad uno specifico protocollo del Trattato sul funzionamento dell'UE, a maggioranza dai ministri dell'economia e delle finanze della zona euro, e non è legato da un vincolo di responsabilità con il PE;

- sarebbe responsabile di fronte al Parlamento europeo;
- manterrebbe dialoghi regolari con i Parlamenti nazionali. In particolare, i Parlamenti nazionali potrebbero chiedere al Ministro di presentare

loro il parere della Commissione sui rispettivi documenti programmatici di bilancio.

Per quanto concerne le funzioni, il Ministro dovrebbe:

- perseguire l'interesse generale dell'economia dell'UE e della zona euro e rappresentarla a livello mondiale;
- rafforzare il coordinamento delle politiche e vigilare sulle norme economiche, finanziarie e di bilancio.

Attualmente, la funzione di coordinamento e di vigilanza si svolge nell'ambito del cosiddetto semestre europeo, i cui attori principali sono la Commissione europea, il Consiglio ECOFIN e il Consiglio europeo;

- pronunciarsi sulla politica di bilancio appropriata per la zona euro a sostegno della politica monetaria della Banca centrale europea.

Quest'ultimo aspetto sembra prefigurare una significativa innovazione rispetto all'assetto attuale, in cui non è previsto alcun nesso vincolante tra politica economica dell'area euro e politica monetaria della BCE;

- monitorare l'uso degli strumenti di bilancio dell'UE e della zona euro, compresi quelli a sostegno delle riforme, della stabilizzazione macroeconomica e della convergenza (ad esempio, gli interventi della Banca europea per gli investimenti e dell'ESM).

Come sottolineato nel documento finale approvato il 7 febbraio 2018 dalle Commissioni riunite V bilancio e XIV politiche dell'UE della Camera dei deputati, all'istituzione della figura del Ministro europeo dell'economia e delle finanze non è tuttavia associata la previsione dell'attribuzione al medesimo Ministro di un bilancio dell'area euro, la cui creazione, in base alla tabella di marcia della Commissione europea, è rinviata ad una fase successiva (tra il 2019 e il 2025). Ne consegue che il Ministro potrebbe rivelarsi come uno strumento di mero rafforzamento dei controlli e delle regole che gli Stati membri sono tenuti a rispettare, rendendo ancora più stringenti i vincoli di finanza pubblica.

Istituzione di un Fondo monetario europeo

La proposta di regolamento prevede l'istituzione di un Fondo monetario europeo (FME), basato sulla struttura ormai consolidata del Meccanismo europeo di stabilità (cd. Fondo "salva-Stati", ESM), ma ancorato all'ordinamento giuridico dell'UE (attualmente l'ESM è disciplinato da un apposito accordo intergovernativo). Il FME:

- potrebbe costituire un meccanismo di ***backstop*** (garanzia) comune per il fondo di risoluzione unico delle crisi bancarie e fungerebbe da prestatore di ultima istanza al fine di facilitare la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà;
- potrebbe concedere assistenza finanziaria precauzionale agli Stati membri del FME sotto forma di linea di credito condizionale, nonché

assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione degli enti creditizi;

- verrebbe introdotto il voto a maggioranza qualificata (85%), anziché all'unanimità, per le decisioni in materia di sostegno alla stabilità, esborsi e attivazione del sostegno;
- verrebbe inserito un esplicito riferimento all'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nelle attività del futuro FME (di conseguenza, la concessione dell'assistenza finanziaria sarebbe condizionata al rispetto dei diritti tutelati nella Carta);
- la proposta reca una disciplina puntuale per quanto riguarda i membri e la *governance:* L'FME sarebbe dotato di un consiglio dei governatori e di un consiglio di amministrazione, nonché di un direttore generale. Il presidente del consiglio dei governatori sarebbe il presidente dell'Eurogruppo (come già avviene per l'ESM).

Nel medio-lungo periodo l'FME potrebbe dotarsi di nuovi strumenti finanziari, ad esempio per sostenere un'eventuale funzione di stabilizzazione per affrontare gli ***shock*** asimmetrici.

Incorporazione del Fiscal Compact nella cornice giuridica dell'UE

La Commissione propone di incorporare, con un'apposita direttiva, le disposizioni del Trattato sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* (cd. *Fiscal Compact*) nell'ordinamento giuridico dell'Unione.
L'art. 16 del ***Fiscal Compact*** prevede infatti che, al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del Trattato stesso (e dunque, entro il 1° gennaio 2018), sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, siano adottate le misure necessarie per incorporarne il contenuto nella cornice giuridica dell'UE.
Con il *Fiscal Compact*, di fatto, si sono confermate alcune regole di bilancio già introdotte nell'ordinamento della UE e si impegnavano gli Stati firmatari a recepire la regola del pareggio strutturale di bilancio in disposizioni vincolanti a un elevato livello di gerarchia delle fonti giuridiche (preferibilmente a livello costituzionale).
L'Italia si è conformata a tale impegno modificando il dettato dell'articolo 81 della Costituzione e la legislazione contabile.
Si può in proposito osservare che le previsioni del *Fiscal Compact* sono in larga parte già contenute nei due principali strumenti normativi dell'Unione che definiscono il Patto di stabilità e crescita, ovvero i regolamenti (UE) n. 1466/97 e 1467/97, come modificati dapprima con il cosiddetto ***six-pack*** del 2011 e, successivamente all'entrata in vigore del *Fiscal Compact*, con il cosiddetto ***two-pack*** del 2013, per cui non sembra necessario procedere ad una formale incorporazione del Trattato nell'ordinamento giuridico dell'UE.

Nuovi strumenti di bilancio per la zona euro

La Commissione indica quattro funzioni specifiche che il bilancio UE dovrebbe svolgere:

- sostegno alle riforme strutturali degli Stati membri, attraverso uno strumento per la realizzazione delle riforme e un'assistenza tecnica, su richiesta degli stessi Paesi.

A tale scopo la Commissione propone di avviare una fase di sperimentazione attraverso modifiche mirate al regolamento sulle disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) 2014-2020, in modo da ampliare la possibilità di utilizzare parte della riserva di efficacia a sostegno delle riforme concordate.
La riserva di efficacia, costituita dal 6% dei fondi SIE, viene accantonata ed è destinata soltanto a programmi che hanno conseguito i propri *target* intermedi. Sulla base delle informazioni e delle valutazioni fornite nella relazione annuale sullo stato di attuazione nel 2019, la Commissione europea può infatti decidere sia l'assegnazione della riserva di efficacia, sia, nel caso di grave carenza, la sospensione dei pagamenti.
Al riguardo, nel documento finale approvato il 7 febbraio 2017 dalle Commissioni riunite V bilancio e XIV politiche dell'UE della Camera si sottolinea che il finanziamento dello strumento di sostegno alle riforme strutturali mediante riassegnazione della riserva di efficacia potrebbe sottrarre risorse alla politica di coesione, con conseguente riduzione della capacità di finanziamento delle azioni previste dai Programmi operativi, sia per la quota UE, sia per la quota di cofinanziamento nazionale;

- uno specifico strumento di convergenza per i Paesi in procinto di adottare l'euro;
- un meccanismo di ***backstop*** per l'Unione bancaria, tramite il FME;
- una funzione di stabilizzazione per mantenere i livelli di investimento in caso di gravi ***shock*** asimmetrici. Tale funzione si limiterebbe a integrare il ruolo di stabilizzazione svolto dai bilanci nazionali; più specificamente, nei periodi di congiuntura sfavorevole i Paesi ricorrerebbero ai loro stabilizzatori automatici e alla politica di bilancio discrezionale. Se questi non dovessero essere sufficienti, la funzione di stabilizzazione si attiverebbe in un secondo momento, al fine di evitare gli *shock* asimmetrici.