

XIX legislatura

Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi fino alla XVIII legislatura (anni 2011 - 2022)

ottobre 2022
n. 1



Servizio studi del Senato

ufficio ricerche nei settori
economico e finanziario



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica 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.

XIX legislatura

Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi

fino alla XVIII legislatura
(anni 2011 - 2022)

ottobre 2022
n. 1

ufficio ricerche nei settori
economico e finanziario

a cura di: Melisso Boschi, Laura Lo Prato

hanno collaborato: Davide Capuano, Lorella Di
Giambattista

Classificazione Teseo: Unione europea, Senato della
Repubblica, Politica economica, Bilancio dello Stato

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	7
INTRODUZIONE	9
I) IL SEMESTRE EUROPEO.....	11
1) Struttura e contenuto	11
2) Evoluzione.....	15
<i>Semestre europeo 2021: la Crisi pandemica</i>	16
<i>Semestre europeo 2022: aggressione contro l'Ucraina e REPowerEU</i>	17
II) QUADRO NORMATIVO	21
1) Normativa UE	21
2) Normativa nazionale	22
3) Regolamento del Senato e prassi.....	25
<i>Assegnazione in Commissione</i>	26
<i>Esame in Commissione</i>	27
<i>Esame in Assemblea</i>	27
<i>Esame del Documento di economia e finanza</i>	28
<i>Esame in Senato del Piano nazionale di ripresa e resilienza</i>	29
III) PRINCIPALI DOCUMENTI DEL SEMESTRE EUROPEO.....	31
1) Analisi annuale della crescita.....	31
2) Progetto di raccomandazione sulla politica economica della zona euro.....	33
3) Programmi nazionali di riforma (PNR) e di stabilità (PNS) per l'Italia.....	34
4) Progetti di raccomandazione specifica per l'Italia.....	40
IV) COOPERAZIONE INTERPARLAMENTARE	43
V) AUDIZIONI.....	47
VI) ULTERIORI DOCUMENTI.....	49
VII) CONCLUSIONI	50
ALLEGATI.....	51
Calendario integrato di scadenze nazionali ed unionali nel ciclo del semestre europeo	53

Raccomandazioni specifiche per l'Italia e raccomandazioni sulla zona euro approvate dal Consiglio dell'Unione europea (2011-2018).....	56
Commissioni permanenti del Senato della Repubblica.....	58

EXECUTIVE SUMMARY

This Dossier, prepared by the Italian Senate Research Department, focuses on the **participation and audit tools available to the Italian Senate in the context of the European Semester**, verifying at which extent such tools have been used between 2011 and 2022.

The following Semester documents are taken into consideration for the 2011-2022 period:

- 1) annual growth surveys;
- 2) recommendations for a Council recommendation on the economic policy of the euro area;
- 3) national stability programmes and national reform programmes for Italy;
- 4) country-specific recommendations to Italy.

Scrutiny procedures for each document are described. Tables are shown giving an account of the outcome of scrutiny in Senate standing committees and plenary.

Data gathered show that **the Italian Senate has traditionally shown an interest in on European issues, but this has not, at least so far, entailed actual scrutiny of Semester documents.**

Domestic reform and stability programmes are the only exception, having been regularly considered in Committees and the Plenary, as part of national economic planning and public finance documents. Hearings on such programmes were held by joint sittings of Senate and Chamber Committees and resolutions were adopted.

Documents approved by the European institutions (annual growth surveys and the above mentioned recommendations) have been regularly referred to the Standing Committee on Budget and Economic Planning starting as late as 2016. Scrutiny almost never actually took place and no resolutions were ever approved.

It should be noted that, **while the [Senate Rules](#) regulate in detail the so-called "national semester"**, i.e. the passage of the domestic budget, **no reference is made to the "European semester"**, on which the domestic budget is based.

In terms of **interparliamentary co-operation**, the Senate has constantly attended the Conference on stability, economic coordination and governance in the European Union, with no less than two Senators per session.

No **hearings** were held on the semester and no **resolutions** were ever adopted in this field.

INTRODUZIONE

Il Semestre europeo mira a favorire il coordinamento ex ante delle politiche economiche dei paesi membri dell'Unione europea (UE) nei termini descritti in dettaglio nel capitolo I.

Poiché il Semestre interviene su profili fondamentali della politica economica e finanziaria dei singoli Stati membri, quali l'adozione della politica di bilancio e delle riforme economiche, è emersa la necessità di assicurarne la trasparenza ed il controllo democratico. Per questo motivo sono stati predisposti appositi strumenti e procedure, sia nell'ordinamento interno che in quello dell'Unione, volti a garantire la partecipazione e il controllo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo.

Questo Dossier analizza l'esperienza del Senato della Repubblica.

Dopo avere ricordato in cosa consiste e come si articola il Semestre (capitolo I), si delinea il quadro normativo di riferimento (capitolo II): in ambito europeo (paragrafo II.1) e in ambito nazionale (paragrafo II.2). Si illustrano quindi i poteri di cui il Senato dispone ai sensi del vigente [regolamento](#) (paragrafo II.3).

Per ciascuno dei documenti più significativi in cui si snoda il Semestre vengono quindi richiamate le procedure di esame in Senato – sia in Commissione, sia in Aula – con tabelle riassuntive degli eventuali esiti (Capitolo III). Tali documenti sono:

- 1) l'analisi annuale della crescita (paragrafo III.1);*
- 2) il progetto di raccomandazione sulla politica economica della zona euro (paragrafo III.2);*
- 3) i programmi nazionali di stabilità (PNS) e di riforma (PNR) (paragrafo III.3);*
- 4) la proposta di raccomandazione specifica per l'Italia (paragrafo III.4).*

Seguono poi dettagli sulla partecipazione del Senato alla Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'Unione europea (capitolo IV) e, con specifico riferimento alle procedure informative, sulle audizioni di Commissari europei in materia economica (capitolo V).

Vengono, infine, richiamate le risoluzioni approvate dalle Commissioni permanenti in materia di politica economica, se non specificamente in tema di Semestre europeo (capitolo VI).

I) IL SEMESTRE EUROPEO

Il Semestre europeo consiste in un insieme di documenti, adempimenti e procedure volti ad assicurare **il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio** dei paesi membri della zona euro e dell'Unione europea. Tali attività – ritenute necessarie a mantenere le condizioni di stabilità economica e finanziaria da cui dipende il funzionamento dell'area valutaria – sono poste in essere dal Consiglio dell'Unione europea su impulso della Commissione.

1) Struttura e contenuto

Il Semestre si sviluppa nella **prima metà di ciascun anno di riferimento**, quando la politica economica e di bilancio degli Stati membri si trova ancora in una fase di programmazione ed è quindi possibile indirizzarne i contenuti e gli strumenti al fine di garantire la coerenza con gli obiettivi fissati dall'Unione.

In termini generali, le **fasi** in cui si articola il ciclo possono essere sintetizzate come segue:

- 1) **da novembre a dicembre dell'anno precedente** a quello di riferimento si analizza la situazione economica e di finanza pubblica dell'Unione europea, della zona euro e degli Stati membri;
- 2) **da gennaio a marzo** si discutono e adottano gli indirizzi di politica economica e di bilancio a livello UE;
- 3) **da aprile a giugno** si delineano gli obiettivi e le politiche specifici a ciascun paese.

Negli ultimi sei mesi dell'anno, tra luglio e dicembre, si sviluppa invece il cd. "semestre nazionale", in cui – ad esito del dialogo con le istituzioni europee – ciascun paese attua le politiche programmate. I bilanci sono quindi sottoposti ad approvazione, secondo le procedure nazionali, entro fine anno.

Più in dettaglio, il **calendario** puntuale delle attività è articolato come segue¹:

- nel mese di novembre dell'anno precedente a quello di riferimento la Commissione europea pubblica il "pacchetto d'autunno", che contiene:
 - l'**analisi annuale della crescita** (si veda oltre, par. III.1), che propone le priorità politiche (economiche ma anche sociali) dell'UE per l'anno di riferimento. Gli Stati membri sono invitati a tenerne conto nell'elaborazione delle rispettive politiche economiche;
 - la **relazione sul meccanismo di allerta**, che passa in rassegna gli sviluppi macroeconomici nei singoli Stati membri dell'UE. Sulla base di essa può essere condotto un esame approfondito della situazione di quei paesi in cui si ritiene elevato il rischio di squilibri macroeconomici;

¹ Si vedano, per ulteriore approfondimento, i [siti Internet del Consiglio dell'Unione](#), della [Commissione europea](#) e del [Parlamento europeo](#).

- il **progetto di raccomandazione del Consiglio² sulla politica economica della zona euro** (si veda oltre, par. III.2), in base alla quale tali Stati sono invitati ad attuare politiche ad essi specifiche;
- tra gennaio e febbraio:
 - il Consiglio dell'Ue discute l'analisi annuale della crescita; discute, eventualmente modifica e approva il progetto di raccomandazione sulla politica economica della zona euro;
 - il Parlamento europeo può invitare il presidente del Consiglio, la Commissione, il presidente del Consiglio europeo o il presidente dell'Eurogruppo³ a discutere questioni relative al Semestre. Può altresì promuovere uno scambio di opinioni con singoli Stati membri (cd. "dialogo economico");
 - il Parlamento europeo organizza la **settimana parlamentare europea**. Si tratta di una riunione interparlamentare che riunisce la Conferenza sul Semestre europeo (un'opportunità di scambiare informazioni sulle migliori prassi relative all'attuazione del Semestre) e una delle due sessioni annuali della Conferenza sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'UE (si veda oltre, cap. IV);
- a fine febbraio la Commissione europea pubblica, nel "**pacchetto d'inverno**", una **valutazione annuale della situazione economica e sociale** negli Stati membri. Vengono pubblicate delle relazioni per paese che includono, qualora sia ravvisato un rischio, esami approfonditi degli squilibri macroeconomici. Può formulare progetti di raccomandazioni;
- a marzo:
 - il Consiglio europeo fornisce orientamenti politici sulla base dell'analisi annuale della crescita;
 - il Consiglio dell'UE fornisce analisi e conclusioni;
- entro aprile gli Stati membri presentano i propri programmi nazionali di riforma (PNR) e i programmi nazionali di stabilità (per i Paesi della zona euro, PS) o di convergenza (per gli altri Stati UE).

Nei **programmi di stabilità** gli Stati membri delineano la strategia di bilancio volta a raggiungere e mantenere l'obiettivo di medio termine (OMT) o attuare un percorso di avvicinamento a esso. L'OMT è definito in modo specifico per ciascun Paese sulla base di una serie di parametri economici⁴.

² Con il termine "Consiglio" si intende il [Consiglio dell'Unione europea](#), uno dei due co-legislatori UE. E' composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, in funzione della materia. Come noto, si tratta di organo diverso dal [Consiglio europeo](#), composto invece dai capi di Stato e di Governo dei paesi membri, che definisce le priorità e gli orientamenti politici generali dell'UE.

³ L'[Eurogruppo](#) è un organo informale in cui i ministri degli Stati membri della zona euro discutono di questioni relative alle responsabilità condivise riguardo alla moneta unica. Si riunisce abitualmente una volta al mese alla vigilia della sessione del Consiglio "Economia e finanza".

⁴ Per maggiori informazioni, si veda il Dossier del Servizio del bilancio della Camera e dei Servizi del bilancio e Studi del Senato "[Finanza pubblica e regole europee: guida alla lettura e sintesi dei dati principali](#)", aprile 2018.

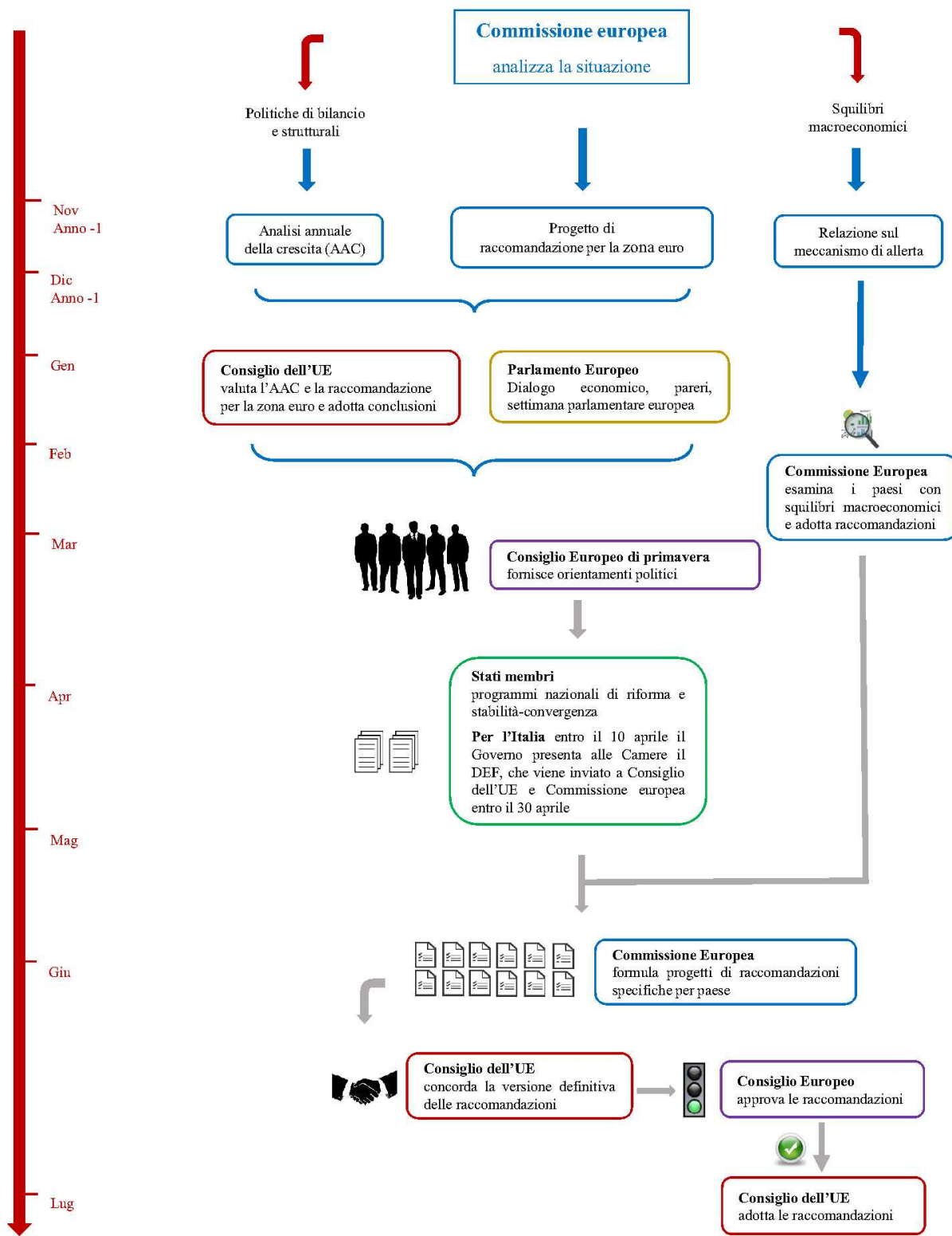
I **programmi nazionali di riforma**, completi dei programmi di riforme strutturali, mettono invece l'accento su promozione della crescita e occupazione.

In tali documenti si devono delineare politiche di bilancio e di promozione della crescita e della competitività, tenendo conto degli orientamenti e dei risultati delle relazioni per paese predisposti dalla Commissione (si veda oltre, par. III.3);

- a maggio, con il "pacchetto di primavera", la Commissione europea valuta i programmi nazionali e presenta dei **progetti di raccomandazioni specifiche per paese** (si veda oltre, par. III.4);
- a giugno:
 - o il Consiglio dell'UE discute le proposte di raccomandazioni specifiche per paese;
 - o il Consiglio europeo ne approva la versione definitiva;
- a luglio:
 - o il Consiglio dell'UE adotta le raccomandazioni specifiche;
 - o gli Stati membri sono invitati ad attuarle;
- tra settembre e novembre la Presidenza di turno del Consiglio dell'UE organizza la Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione europea (si veda oltre, cap. IV);
- entro il 15 ottobre gli Stati membri della zona euro presentano alla Commissione e all'Eurogruppo i documenti programmatici di bilancio dell'anno successivo;
- tra ottobre e novembre:
 - o la Commissione fornisce pareri sui documenti programmatici di bilancio;
 - o l'Eurogruppo esamina tali pareri e formula una dichiarazione;
- a fine autunno il Parlamento europeo esprime il proprio parere sul ciclo del Semestre europeo in corso.



Semestre europeo



Si veda infografica n. 3

2) Evoluzione

Durante i primi dieci anni di applicazione del semestre europeo, la struttura e l'impostazione generale dello strumento sono rimasti sostanzialmente invariati. Alcune **revisioni ed integrazioni**, formali e contenutistiche, non hanno infatti determinato modifiche di rilievo alle scadenze.

Da un punto di vista formale, l'attuale configurazione del calendario è il risultato di una **revisione** avvenuta tra il 2015 ed il 2016, che ha dato vita al cosiddetto "**Semestre razionalizzato**" ("*streamlined semester*"). Facendo tesoro dell'esperienza maturata negli anni precedenti, la Commissione europea ha cercato di assicurare maggiore coinvolgimento politico e responsabilizzazione tramite:

- 1) l'adozione di un numero minore di raccomandazioni specifiche per paese, che fossero maggiormente focalizzate;
- 2) l'anticipazione della pubblicazione delle raccomandazioni sull'area euro (si veda oltre, par. III.2) e della valutazione dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese adottate durante il ciclo successivo;
- 3) l'inclusione, nelle relazioni per paese, di revisioni approfondite;
- 4) l'intensificazione del dialogo tra la Commissione, gli Stati membri e le altre istituzioni europee⁵.

In termini di contenuti, nel corso degli anni il Semestre europeo si è concentrato su **ambiti tematici progressivamente diversi** in relazione all'evoluzione della situazione socio-economica dell'Unione⁶.

Nei suoi primi cicli è stato caratterizzato da un netto orientamento macroeconomico, in cui le misure prudenziali per stabilizzare i mercati finanziari e le questioni di **politica di bilancio** venivano considerate come priorità assoluta. In seguito, l'ambito delle tematiche si è ampliato: a partire dal 2015-2016 si è prestata una maggiore attenzione alle questioni di **politica microeconomica** (competitività, produttività, innovazione); a partire dal 2017-2018 si è abbracciata una più ampia **dimensione sociale**; è, infine, in corso un dibattito sulla necessità di "**invertire**" il **semestre europeo** con una maggiore attenzione alle tematiche ambientali ed agli investimenti sostenibili⁷.

Si evidenzia che nel 2019 la Commissione europea aveva annunciato il proprio intento di assicurare maggiore coerenza tra il coordinamento delle politiche economiche e l'uso dei fondi dell'Unione, rafforzando il collegamento tra il semestre europeo ed i finanziamenti

⁵ Si veda, in questo senso, il [comunicato stampa della Commissione europea](#) del 13 maggio 2015. Si segnala altresì, in proposito, la nota di approfondimento del Parlamento europeo "[Country-specific recommendations: an overview](#)", settembre 2020.

⁶ Si rinvia, per maggiori dettagli, al documento del Consiglio dell'Unione [5817/19](#) del 4 febbraio 2019. La necessità di mettere "obiettivi sociali, verdi e digitali al centro di un nuovo modello sociale europeo" è stata recentemente affermata anche nel documento del Consiglio [12198/21](#), in cui si è evidenziato che "la dimensione dell'equità dovrebbe essere integrata e inclusa in tutte le aree di intervento nel contesto del semestre". Nel documento si auspica quindi che sia "garantito, per l'intero ciclo del semestre, un monitoraggio adeguato e tempestivo degli sviluppi a livello occupazionale, sociale, delle competenze, della salute e della parità di genere come pure delle risposte strategiche, anche per quanto riguarda le transizioni verde e digitale".

⁷ Si veda il documento del Consiglio dell'Unione [6260/19](#) del 18 febbraio 2019.

UE, che in alcuni Stati membri sostengono una parte considerevole degli investimenti pubblici⁸.

Un impatto diverso sul coordinamento delle politiche economiche hanno avuto, sul semestre 2021, la pandemia da Covid 19 e la dirimpente crisi economica che ne è derivata. Per affrontarne le conseguenze si è giunti ad alterare il ciclo, sopprimendo alcuni passaggi ed alleggerendone altri.

Semestre europeo 2021: la Crisi pandemica

Come illustrato nella strategia annuale per la crescita sostenibile relativa all'anno 2021 ([COM\(2020\) 575](#)), le scadenze ordinarie del semestre sono state infatti adattate per coordinarle con il **dispositivo di ripresa e resilienza** e i **piani nazionali di ripresa e resilienza** (PNRR). **Semestre europeo e dispositivo** sono stati **strettamente collegati**, tanto che i piani nazionali da esso previsti sono diventati i principali documenti di riferimento sulle iniziative politiche degli Stati membri.

Il **dispositivo per la ripresa e la resilienza** (RRF) è stato istituito nell'ambito del programma [Next Generation EU \(NGEU\)](#) con il [regolamento \(UE\) 2021/241](#)⁹. Ha una dotazione finanziaria pari a 672,5 miliardi di euro, 360 dei quali destinati a prestiti e 312,5 a sovvenzioni. Finanzia investimenti e riforme che promuovano la coesione, aumentino la resilienza delle economie e ne promuovano la crescita sostenibile. Per accedere ai fondi, gli Stati membri hanno dovuto presentare alla Commissione un **Piano nazionale per la ripresa e la resilienza** definendo uno specifico programma di riforme e investimenti pubblici, strutturati in un pacchetto completo e coerente, elaborato in linea con gli obiettivi delle politiche dell'UE e incentrato sulla transizione verde e digitale.

L'Italia ha **trasmesso il proprio PNNR** alla [Commissione europea](#) il **30 aprile 2021**¹⁰. Il Piano italiano si snoda intorno a tre assi strategici: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. Le misure si articolano in sei missioni (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, rivoluzione verde e transizione ecologica, infrastrutture per una mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, inclusione e coesione e salute). L'Italia ha richiesto il massimo delle risorse disponibili, pari a 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti. Il PNRR italiano è stato approvato il 13 luglio 2021 dal [Consiglio Ecofin](#). La relativa decisione di esecuzione (doc [10160/21](#)) è corredata di un [allegato](#) che definisce in dettaglio, per ogni investimento e riforma, obiettivi e traguardi precisi.

⁸ Si veda la Comunicazione della Commissione europea "Semestre europeo 2019: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011" ([COM\(2019\) 150](#) del 27 febbraio 2019).

⁹ Per dettagli sul contenuto del regolamento, si rinvia alla [Nota UE n. 67/1](#) del Servizio studi del Senato della Repubblica del febbraio 2021.

¹⁰ Per dettagli sul testo del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano si rinvia al [Dossier](#) predisposto dai Servizi di documentazione del Senato e della Camera. Ulteriori informazioni in merito sono disponibili sul sito Internet [Italia domani](#). Per maggiori approfondimenti sugli aspetti finanziari del PNRR, si veda la [Documentazione di finanza pubblica n. 30](#) curata dai Servizi di documentazione di Camera e Senato.

Per la ricostruzione del susseguirsi delle scadenze operative connesse all'erogazione dei fondi del dispositivo, si rinvia alla Nota, curata dal Servizio studi del Senato della Repubblica, "Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza: le prossime tappe". La Nota è stata progressivamente aggiornata dall'aprile 2021 ([Nota UE n. 78](#)) al luglio 2022 ([Nota UE n. 78/5](#)).

Alcuni passi procedurali del semestre sono stati temporaneamente adattati per rispondere alle esigenze dell'RRF. Data la natura politica complessiva dei PNRR, **nel 2021 gli Stati membri che hanno presentato il piano:**

- 1) hanno presentato i rispettivi **programmi nazionali di riforme e i programmi di ripresa e resilienza in un unico documento integrato**, che fornisce una panoramica delle riforme e degli investimenti che essi effettueranno in linea con gli obiettivi del dispositivo;
- 2) non sono stati destinatari di **relazioni per paese**, sostituite dalle valutazioni della Commissione sul contenuto dei piani per la ripresa e la resilienza né di **raccomandazioni specifiche per paese**;

La Commissione europea ha continuato comunque a monitorare e valutare il rischio di squilibri macroeconomici, prestando particolare attenzione ai rischi emergenti associati all'emergenza coronavirus.

Semestre europeo 2022: aggressione contro l'Ucraina e REPowerEU

Il percorso di normalizzazione è ripreso con l'analisi annuale della crescita 2022 ([COM\(2021\) 740](#)), che ha inaugurato quel che la Commissione europea ha definito il "**rilancio del semestre europeo**". Si è preannunciata la ripresa del coordinamento, in maniera coerente con i requisiti di applicazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, tramite:

- 1) la pubblicazione di **relazioni per paese semplificate**;
- 2) la formulazione di proposte al Consiglio di **raccomandazioni specifiche per paese**;
- 3) l'impegno a garantire **sinergie** e obblighi di comunicazione razionalizzati con il **dispositivo per la ripresa e la resilienza**.

In termini contenutistici, la Commissione ha affermato altresì l'intenzione di portare avanti l'integrazione nel semestre europeo degli **obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS)**, avviata nel 2020. In quest'ottica, la relazione annuale di monitoraggio degli OSS farà parte dei documenti del semestre, pubblicata nell'ambito del pacchetto di primavera, e ciascuna relazione per paese comprenderà una sezione specifica in materia. Tali elementi dovranno servire da base per le relazioni per paese e per le raccomandazioni specifiche per paese.

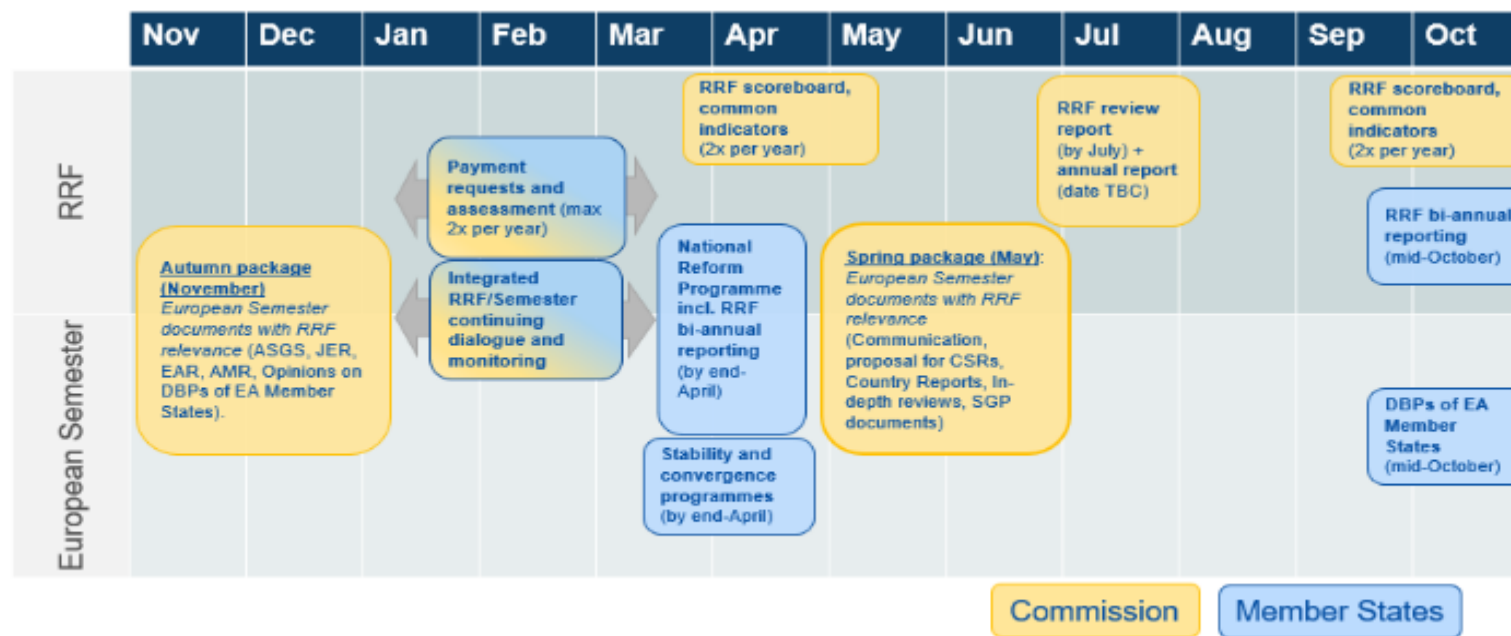
Gli [obiettivi di sviluppo sostenibile](#) fanno parte dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, un programma di azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai Governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. L'Agenda 2030 sancisce l'impegno a eliminare la povertà e a conseguire uno sviluppo sostenibile entro l'anno 2030 a livello mondiale, garantendo che nessuno sia lasciato indietro. I 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs, o, come di seguito, OSS) e i 169 target correlati sono di natura globale, universalmente applicabili e interconnessi.

Nel maggio 2022 la Commissione europea è nuovamente intervenuta sul semestre in corso a seguito dell'**aggressione dell'Ucraina da parte della Russia**, che ha ridimensionato le aspettative di ripresa economica e espansione su cui era basata l'analisi annuale della crescita sostenibile e determinato un forte aumento dei **costi**

delle materie prime, importanti perturbazioni all'approvvigionamento e un generalizzato aumento dell'incertezza.

In tale contesto - come illustrato nella Comunicazione "Semestre europeo 2022 - Pacchetto di primavera 2022" ([COM\(2022\) 600](#)) - all'interno del semestre europeo è stata introdotta una nuova **sinergia**, ovvero quella **con [REPowerEU](#)**, il [piano](#) elaborato dalla Commissione europea per ridurre la dipendenza dell'Europa dai combustibili fossili russi, accelerando le misure a favore di un'energia sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili.

Ferma restando, infatti la **centralità del dispositivo per la ripresa e la resilienza** per guidare i programmi di riforme e investimenti e accelerare la duplice transizione verde e digitale, le **raccomandazioni specifiche per paese** includono indicazioni dedicate a REPowerEU e finalizzate a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili attraverso riforme e investimenti adeguati.



Infografica n. 2 - Struttura e scadenze del semestre europeo 2022 e del dispositivo di ripresa e resilienza (RRF). In colore giallo vengono evidenziate le scadenze della Commissione europea, in blu quelle degli Stati membri. Fonte: [Commissione europea](https://ec.europa.eu/economic-governance/infographic/eu-semester-2022).

II) QUADRO NORMATIVO

1) Normativa UE

Il Semestre europeo trova fondamento giuridico nel [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE), oltre che nel [Trattato sull'Unione europea](#) (TUE).

L'articolo 120 del TFUE dispone, infatti, che **nell'attuazione della loro politica economica gli Stati membri contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione**, tra i quali rientra, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, del TUE, "lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente".

Ai sensi dell'**articolo 121** del TFUE, "gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio" (paragrafo 1).

In quest'ottica (paragrafo 2) il Consiglio – su raccomandazione della Commissione – elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione e riferisce al Consiglio europeo, il quale dibatte le conclusioni in merito. Sulla base di queste, il Consiglio "adotta una raccomandazione". Il Parlamento europeo è informato.

Il Consiglio viene altresì incaricato (paragrafo 3), al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri, di sorvegliare, sulla base di relazioni presentate dalla Commissione, l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione nonché la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima deliberati ai sensi del paragrafo 2.

Per realizzare tale **sorveglianza multilaterale** – secondo modalità contenute in regolamenti adottati da Parlamento europeo e Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria (paragrafo 6) – è previsto che gli Stati membri trasmettano alla Commissione "informazioni concernenti le misure di rilievo da essi adottate nell'ambito della loro politica economica" (paragrafo 3, comma 2). Sui risultati della sorveglianza il Presidente del Consiglio e la Commissione riferiscono al Parlamento europeo (paragrafo 5).

Il paragrafo 4 contempla l'ipotesi che le politiche economiche di uno Stato membro non siano coerenti con gli indirizzi di massima deliberati dal Consiglio o rischino "di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria". In questo caso la Commissione può rivolgere allo Stato membro interessato un avvertimento ed il Consiglio può rivolgergli le necessarie raccomandazioni, che possono essere rese pubbliche.

Con specifico riferimento alla **zona euro**, l'**articolo 136** incarica il Consiglio di adottare misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro al fine di:

- 1) rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio;
- 2) elaborare orientamenti di politica economica "vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione", garantendone altresì la sorveglianza.

Ai fini dell'adozione di tali misure, il diritto di voto è esercitato solo dai membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

Le disposizioni del TFUE sono attuate dai seguenti regolamenti:

- 1) [regolamento \(UE\) n. 1175/2011](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche. Il regolamento è stato presentato dalla Commissione all'interno di un pacchetto che conteneva sei proposte ("**six pack**"), finalizzate **a ridurre gli squilibri macroeconomici ed assicurare la sostenibilità delle finanze nazionali** attraverso misure correttive o preventive. L'articolo 1, in particolare, introduce il Semestre europeo;
- 2) [regolamento \(UE\) n. 473/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro. Il regolamento è stato approvato all'interno del cosiddetto "**two pack**", contenente misure intese ad **aumentare la trasparenza delle decisioni di bilancio e rafforzare il coordinamento nella zona euro**.

2) Normativa nazionale

L'introduzione delle regole del Semestre europeo ha reso necessari degli **adeguamenti della normativa nazionale**, realizzati tramite una serie di successive modifiche della [legge n. 196 del 2009](#) (legge di contabilità e finanza pubblica).

In particolare, con la [legge n. 39 del 2011](#) si è cercato di assicurare la coerenza della programmazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea.

È stato quindi introdotto il principio generale per cui "**le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea** e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica" (articolo 1, comma 1, della legge n. 196 del 2009).

La legge n. 196 del 2009 disciplina anche le scadenze relative alla presentazione del **documento di economia e finanza (DEF)**, all'interno del quale vengono pubblicati annualmente il Programma di stabilità (sezione I del DEF) e il Programma nazionale di riforma (sezione II) dell'Italia.

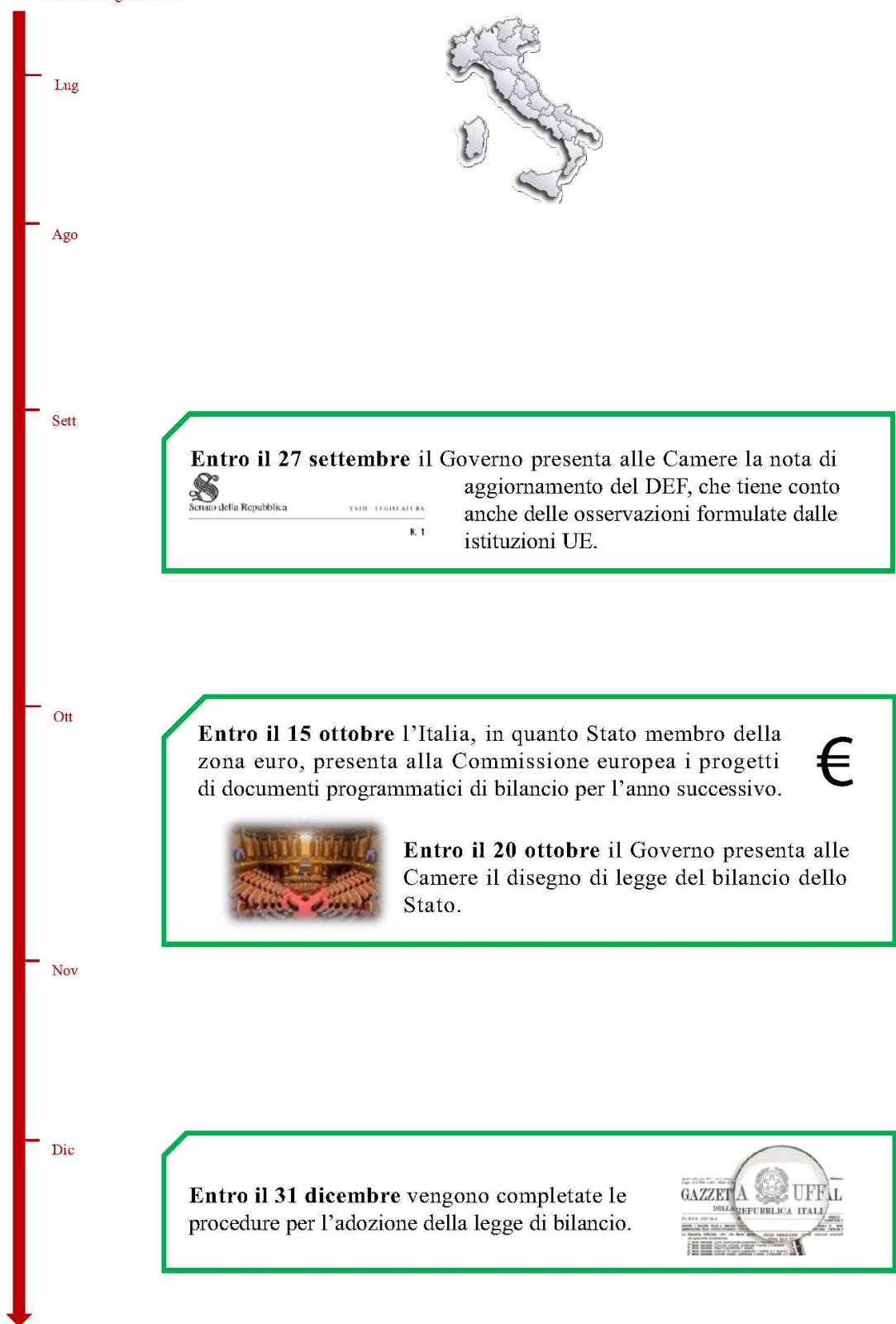
Si prevede infatti l'obbligo di presentazione del DEF **entro il 30 aprile** di ogni anno al Consiglio e alla Commissione europea (articolo 9, comma 1, della legge n. 196 del 2009). Di conseguenza, e coerentemente con le scadenze del Semestre, l'articolo 7, comma 2 lettera *a*), della medesima legge ne prescrive la presentazione alle Camere **entro il 10 aprile** "per le conseguenti deliberazioni parlamentari". Entro il **27 settembre** invece deve essere presentata alle Camere la **Nota di aggiornamento** (articolo 7, comma 2, lettera *b*)) del DEF stesso.

Infine, il comma 3 dell'articolo 9 incarica il Ministro dell'economia e delle finanze di **referire alle competenti Commissioni parlamentari** entro quindici giorni dalla trasmissione delle linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE elaborate dal Consiglio europeo. In questa occasione il Ministro dovrebbe altresì fornire "una valutazione dei dati e delle misure prospettate dalle linee guida, nonché delle loro implicazioni per l'Italia, anche ai fini della predisposizione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma".

L'approvazione di tali priorità strategiche ha luogo nel Consiglio europeo di marzo. Non risultano però audizioni, svolte in 5^a Commissione permanente o congiuntamente con l'omologa Commissione della Camera dei deputati, se non quelle specifiche relative al Documento di economia e finanza, riassunte nella Tabella III.

Semestre nazionale

Si veda Infografica n. 1



Infografica n. 3 - Semestre nazionale



3) Regolamento del Senato e prassi

Nel [regolamento del Senato](#) l'esame della documentazione relativa al Semestre europeo non costituisce oggetto di una disciplina specifica.

L'esame in sede parlamentare si basa, dunque, innanzitutto sulla **disposizione generale** (articolo 34, comma 1, secondo periodo), secondo la quale il Presidente "può (...) inviare alle Commissioni relazioni, documenti e atti pervenuti al Senato riguardanti le materie di loro competenza". Con specifico riferimento agli atti dell'Unione, l'esame da parte delle Commissioni competenti è svolto ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento.

Il canale attraverso il quale i documenti del Semestre europeo pervengono al Senato è duplice: tramite la Commissione europea e tramite il Governo.

Il Dossier del Servizio studi "[La partecipazione del Senato al processo decisionale europeo: strumenti e procedure](#)"¹¹ – a cui si rinvia per maggiori dettagli – illustra gli **obblighi di informazione che incombono**, a beneficio del Parlamento, su:

- 1) **Governo** ai sensi della [legge n. 234 del 2012](#). In particolare, l'articolo 6 impone al Governo di trasmettere, contestualmente alla loro ricezione, i progetti di atti dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni; i documenti di consultazione (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni). Nei casi di particolare rilevanza, questi sono accompagnati da una nota illustrativa della valutazione del Governo, con segnalazione degli eventuali profili di urgenza;
- 2) istituzioni europee, in virtù dei Trattati istitutivi o della prassi consolidata. Con particolare riguardo alla **Commissione europea**, questa è tenuta ad inviare: i documenti di consultazione; il programma legislativo annuale; gli strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica; i progetti di atti legislativi da essa presentati.

Per gli atti, i progetti di atti e i documenti adottati nell'ambito del Semestre europeo grava sul Governo un **ulteriore, specifico obbligo di trasmissione** alle Camere "contestualmente alla loro ricezione", ai fini dell'esame dei rispettivi regolamenti (articolo 9, comma 2, della [legge n. 196 del 2009](#)).

Nella prassi i progetti di atti ed i documenti relativi al Semestre europeo non sono oggetto di un invio autonomo. I relativi documenti confluiscono all'interno degli invii bisettimanali che la Presidenza del Consiglio dei ministri predispone ai sensi della [legge n. 234 del 2012](#). Tali invii contengono:

- 1) un elenco degli atti trasmessi dal Consiglio attraverso la banca dati *Delegates' Portal*;

¹¹ Il [Dossier n. 4 del giugno 2018](#) del Servizio studi del Senato della Repubblica analizza gli strumenti che consentono al Parlamento da un lato di partecipare alla definizione della politica dell'Unione e, dall'altro, di intervenire indirettamente, mediante l'adozione di atti di indirizzo in grado di influire sull'azione dei rappresentanti del Governo medesimo nel Consiglio dell'Unione e nel Consiglio europeo.

- 2) la segnalazione degli atti più rilevanti, legislativi e non, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012¹².

Assegnazione in Commissione

Il **deferimento** alle Commissioni permanenti – con assegnazione tramite annuncio all'Aula e pubblicazione nell'Allegato B al resoconto di seduta – avviene solamente per:

- 1) i progetti di atti legislativi dell'Unione, che sono deferiti alle Commissioni nelle materie di loro competenza per gli aspetti di merito e alla Commissione permanente "Politiche dell'Unione europea" per la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (articolo 144, c. 1-*bis*, del regolamento del Senato).

Non essendo progetti di atti legislativi, i documenti del Semestre europeo non sono sottoposti al **controllo di sussidiarietà**;

- 2) a partire dal 5 febbraio 2016 (ovvero a seguito della circolare del Presidente del Senato 6187/S), gli atti e i **documenti** non legislativi dell'UE **segnalati dal Governo** ai sensi del già citato articolo 6, comma 1, della [legge n. 234 del 2012](#). Questi sono assegnati alla Commissione permanente competente per materia, con il parere della Commissione Politiche dell'Unione europea nonché delle altre eventuali Commissioni per le quali si ravvisino profili di interesse.

Di regola i documenti del Semestre europeo, in virtù della loro rilevanza, vengono assegnati proprio a seguito di segnalazione da parte del Governo. Poiché però si dipende, in questo ambito, da un elemento esterno, è accaduto che l'assegnazione non abbia avuto luogo in virtù proprio della mancata segnalazione (si veda oltre, par. III.2).

Tutti gli altri atti e documenti UE, diversi dai progetti di atti legislativi o non segnalati dal Governo, sono in via di prassi raccolti in un elenco unitario, trasmesso a tutte le Commissioni permanenti su base indicativamente mensile. Il deferimento, in questo caso, avviene solo previa **richiesta alla Presidenza del Senato da parte della Commissione interessata**.

Si evidenzia, infine, che l'avvenuta assegnazione in Commissione non è di per sé garanzia di avvio dell'esame. L'articolo 29 del regolamento chiarisce come la formazione del programma e del calendario delle Commissioni permanenti sia frutto di una scelta politica, che dipende da decisioni degli Uffici di presidenza delle Commissioni, integrati dai rappresentanti dei gruppi.

Il comma 2-*bis* specifica comunque che "il programma e il calendario dei lavori di ciascuna Commissione sono altresì predisposti in modo tale da assicurare il tempestivo esame degli atti preparatori della legislazione dell'Unione europea,

¹² Dei documenti selezionati il Dipartimento delle politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblica sul proprio sito Internet una [tabella di monitoraggio](#) che riassume, per ciascuno di essi, l'*iter* parlamentare e quello regionale.

pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea o comunicati dal Governo".

Esame in Commissione

L'esame in Commissione è, di norma, finalizzato all'adozione di un **atto di indirizzo**, solitamente una **risoluzione**. È disciplinato da **procedure diverse** a seconda del tipo di documento:

- 1) **atti dell'Unione europea**, ovvero redatti ed approvati dalle istituzioni UE. È questo il caso, ad esempio, dell'analisi annuale della crescita, del progetto di raccomandazione politica ed economica della zona euro, della proposta di raccomandazione specifica per l'Italia. Si applica in questo caso l'articolo 144 del Regolamento. Eventuali risoluzioni sono adottate ai sensi dell'articolo 144, comma 6, ai sensi del quale le Commissioni permanenti "possono votare risoluzioni volte ad indicare i principi e le linee che debbono caratterizzare la politica italiana nei confronti dell'attività preparatoria all'emanazione di atti dell'Unione europea". Si evidenzia che non troverebbe applicazione il comma 6-*bis* dell'articolo 144 che prescrive uno speciale *quorum* per la validità delle deliberazioni, posto che i documenti del Semestre europeo non hanno di norma carattere legislativo;
- 2) **documento di economia e finanza** per l'esame di PNS e PNR. Si applicano gli articoli 125 e 125-*bis* del Regolamento, illustrati di seguito;
- 3) **materie di competenza** delle Commissioni (articolo 50). Le relative risoluzioni sono "intese ad esprimere il loro pensiero e gli indirizzi che ne derivano in ordine all'argomento in discussione" (articolo 50, comma 2). Per l'approvazione è necessario che un rappresentante del Governo sia invitato ad assistere alla seduta.

Eventuali risoluzioni adottate in materia di Semestre europeo rientrerebbero nella categoria dei [documenti parlamentari numerati](#), essendo classificate come:

- 1) [documento XVIII](#) – Documenti adottati dalle Commissioni in sede di esame di atti normativi e di altri atti di interesse dell'Unione europea;
- 2) [documento XVIII-ter](#) – Documenti adottati dalla 14^a Commissione permanente in sede di esame di atti normativi e di altri atti di interesse dell'Unione europea, in seguito all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 144, comma 5, del regolamento del Senato;
- 3) [documento XXIV](#) – Risoluzioni adottate da Commissioni del Senato;
- 4) [documento LVII](#) – Documento di economia e finanza;
- 5) [documento LVII-bis](#) – Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza;
- 6) [documento LVII-ter](#) – Relazione recante variazione alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza.

Esame in Assemblea

Sia nel caso di esame di atti dell'Unione europea, sia in quello di "materie di competenza" risulta applicabile l'articolo 50, comma 3, del regolamento, ai sensi

del quale le risoluzioni approvate in Commissione possono essere sottoposte all'Assemblea su richiesta del Governo o di un terzo dei componenti della Commissione medesima. Devono essere accompagnate da una relazione scritta.

Risulta altresì rilevante la disposizione in virtù della quale si riconosce in via generale alle Commissioni la facoltà di presentare all'Assemblea, di propria iniziativa, relazioni e proposte sulle materie di loro competenza (articolo 50, comma 1).

Esame del Documento di economia e finanza

I programmi di stabilità e di riforma non sono oggetto di esame individuale da parte delle Commissioni permanenti del Parlamento italiano; vengono considerati come **parte del più ampio Documento di economia e finanza (DEF)** all'interno della procedura di esame dei documenti di programmazione economica e di finanza pubblica.

Ai sensi dell'articolo 125-*bis* del Regolamento, il documento è deferito alla **Commissione** permanente "Programmazione economica, bilancio" per l'esame e a tutte le altre Commissioni per il parere. È previsto che entro un massimo di venti giorni la Commissione riferisca all'Assemblea con apposita relazione, salvi termini più brevi stabiliti dal Presidente. È sempre ammessa la presentazione di relazioni di minoranza.

Il comma 3 dell'articolo 125-*bis* specifica che prima dell'inizio dell'esame del documento, la 5^a Commissione può essere autorizzata a procedere, anche congiuntamente con l'omologa Commissione della Camera dei deputati, all'acquisizione di elementi informativi sui criteri di impostazione del documento. A tal fine un programma di audizioni è sottoposto al Presidente del Senato.

La discussione in **Assemblea** – specifica il comma 4 dell'articolo 125-*bis* – "deve comunque concludersi entro trenta giorni dal deferimento con la votazione di una proposta di risoluzione; a fronte di più proposte, si vota per prima quella accettata dal Governo, alla quale ciascun Senatore può proporre emendamenti".

I tempi della discussione sono determinati dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari ai sensi dell'articolo 55, comma 5, del regolamento.

Si segnala che in allegato al Documento di economia e finanza o alla Nota di aggiornamento al DEF il Governo può inviare, come già avvenuto in varie occasioni, la relazione di cui all'articolo 6 della [legge 24 dicembre 2012, n. 243](#), concernente lo **scostamento dall'obiettivo di bilancio di medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso** e recante la richiesta di autorizzazione delle Camere allo scostamento stesso. Ai sensi della citata disposizione, la deliberazione di ciascuna Camera, con la quale si autorizza lo scostamento dagli obiettivi programmatici di bilancio, deve essere votata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Si tratta, pertanto, di una deliberazione che deve essere adottata dalle Camere in modo autonomo rispetto alla risoluzione relativa al DEF nel suo complesso ovvero alla Nota di aggiornamento ad esso riferita.

Esame in Senato del Piano nazionale di ripresa e resilienza

Il processo di redazione del PNRR ha visto il coinvolgimento costante del Parlamento, anche in virtù degli ingenti fondi stanziati e dell'importanza che questi possono potenzialmente avere nella ripresa post-pandemica. Sono stati, infatti, oggetto di esame in Commissione e di dibattito in Aula:

- 1) la **proposta di Linee guida** per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza ([Atto n. 572](#), ottobre 2020). La proposta è stata [assegnata](#) come "materia di competenza" alle Commissioni riunite "Programmazione economica, bilancio" e "Politiche dell'Unione europea", che hanno condotto una serie di audizioni informali e adottato una relazione all'Assemblea ([doc XVI, n. 3](#)). La plenaria ne ha discusso il testo il [13 ottobre 2020](#) (seduta n. 264), adottando la risoluzione n. [6-00134](#);
- 2) la **proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza** (documento [XXVII, n. 18](#), gennaio 2021), [assegnato](#) alle Commissioni riunite "Programmazione economica, bilancio" e "Politiche dell'Unione europea". Queste ultime tra febbraio e marzo 2021 hanno condotto una serie di audizioni informali, spesso in seduta riunita e congiunta con altre Commissioni permanenti, sia della Camera dei deputati sia del Senato. Hanno quindi approvato una relazione all'Assemblea ([Doc XVI, n. 5](#)), discussa nelle sedute del [31 marzo](#) (seduta n. 309) e del [1° aprile](#) (seduta n. 310). L'Assemblea ha approvato la risoluzione [6-00181](#);
- 3) la **versione definitiva del PNRR** ([Atto n. 819](#)), che è stata oggetto di [comunicazioni](#) del Presidente del Consiglio dei ministri all'Assemblea del Senato il [27 aprile](#) (seduta n. 320). Sulle comunicazioni è stata approvata la risoluzione n. [6-00188](#).

Il coinvolgimento delle due Camere sulla **successiva gestione del PNRR** è stato altresì assicurato con il [decreto-legge n. 77 del 2021](#). Nell'affidare la responsabilità di indirizzo del Piano alla Presidenza del Consiglio dei ministri si sono stabiliti:

- 1) l'obbligo di trasmissione, ad opera della **Cabina di regia**¹³, di una relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR e, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, di ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con specifico riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro (articolo 2, comma 2, lettera e));
- 2) la ricezione dalla **Corte dei conti** di un'informativa almeno semestrale sullo stato di attuazione del PNRR (articolo 7, c. 7).

¹³ La Cabina di regia è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio dall'articolo 2 del [decreto-legge n. 77 del 2021](#). È presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e vi partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta.

L'articolo 43 della [legge 23 dicembre 2021, n. 238](#) (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020), nel confermare l'obbligo per il Governo di trasmettere relazioni semestrali sullo stato di avanzamento dell'attuazione del programma, specifica che le **Commissioni parlamentari** competenti "svolgono ogni opportuna **attività conoscitiva**, secondo le disposizioni dei rispettivi regolamenti, finalizzata al monitoraggio del corretto utilizzo delle risorse dell'Unione europea assegnate all'Italia, alla verifica del conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi intermedi" (comma 2). Il comma 3 specifica che le Commissioni "svolgono in particolare **audizioni** dei soggetti responsabili e attuatori dei progetti e **sopralluoghi** nei luoghi in cui sono in corso di realizzazione i progetti del PNRR aventi ricadute sui territori". E' espressamente prevista la possibilità (comma 4) che, al termine dell'esame, siano adottati "**atti di indirizzo al Governo** che indicano le eventuali criticità riscontrate".

La prima relazione sullo stato di attuazione del PNRR è stata presentata dal Governo alle Camere il 24 dicembre 2021 ([Doc CCLXIII, n. 1](#), successivamente integrato da un [errata corrige](#)). E' stata assegnata, nella forma dell'"affare assegnato", alle Commissioni riunite 5^a e 14^a. L'[esame](#) non è stato, però, concluso in virtù del termine anticipato della XVIII legislatura.

Il 6 ottobre 2022, durante il periodo di sospensione dei lavori parlamentari tra la XVIII e la XIX Legislatura, il Governo ha pubblicato sul sito Internet [Italia domani](#) la [seconda relazione](#) sullo stato di attuazione, che al momento della pubblicazione del presente Dossier non era ancora stato annunciato in Aula né assegnato in Commissione.

III) PRINCIPALI DOCUMENTI DEL SEMESTRE EUROPEO

Il presente paragrafo esamina i principali documenti del Semestre europeo, con particolare riferimento alla circostanza se siano stati oggetto di esame presso il Senato della Repubblica.

A questo fine sono state predisposte delle tabelle che elencano i documenti pubblicati dalla Commissione europea, verificandone puntualmente l'eventuale:

- 1) assegnazione in Commissione;
- 2) avvio dell'esame;
- 3) segnalazione del Governo, posto che in virtù della citata circolare del Presidente del Senato 6187/S, a partire dal 5 febbraio 2016 questo elemento risulta discriminante per il deferimento esplicito in Commissione.
Si evidenzia che l'obbligo di segnalazione è stato istituito dalla legge n. 234 del 2012. Esso è quindi rilevabile solo a partire dall'anno 2013;
- 4) approvazione di eventuali risoluzioni.

1) Analisi annuale della crescita

L'analisi annuale della crescita è il documento principale del "pacchetto d'autunno", pubblicato ogni anno a novembre dalla Commissione europea, con il quale si inaugura il ciclo del Semestre europeo relativo all'anno successivo.

Definisce le **priorità dell'UE in termini di politiche economiche, di bilancio, del lavoro e di altre riforme intese a stimolare la crescita e l'occupazione**. Fornisce inoltre ai Governi dei paesi membri orientamenti politici, incentrati tra l'altro su investimenti, riforme strutturali e responsabilità di bilancio.

La Tabella I raggruppa i riferimenti relativi alle "Analisi annuali della crescita" a partire dall'avvio del Semestre europeo. Le colonne contengono, rispettivamente: il numero di riferimento del documento della Commissione europea, con *link* ipertestuale al documento e la data di pubblicazione; la data dell'eventuale segnalazione del Governo; in caso di assegnazione, l'indicazione della Commissione di merito.

L'ultima colonna segnala se sia stato avviato l'esame e, in caso positivo, in quale Commissione. Il *link* ipertestuale rinvia alla scheda dell'esame, da cui è accessibile l'eventuale resoconto di seduta.

Tabella I – Analisi annuale della crescita.

Documento	Segnalazione Governo	Assegnazione in Commissione	Esame
Anno 2011: COM(2011) 11 (12.01.2011)	/	/	/
Anno 2012: COM(2011) 815 (23/11/2011)	/	/	/
Anno 2013: COM(2012) 750 (28/11/2012)	/	/	/
Anno 2014: COM(2013) 800 (13/11/2013)	19/11/2013	/	/
Anno 2015: COM(2014) 902 (28/11/2014)	2/12/2014	5^a Cp con osservazioni della 3 ^a , 10 ^a e 14 ^a Cp (Atto comunitario n. 53, XVII Legislatura)	14^a Cp in sede consultiva Esame incompleto
Anno 2016: COM(2015) 690 (26/11/2015)	1°/12/2015	/	/
Anno 2017: COM(2016) 725 (16/11/2016)	22/11/2016	5^a Cp con osservazioni della 3 ^a e 14 ^a Cp (Atto comunitario n. 257, XVII Legislatura)	/
Anno 2018: COM(2017) 690 (22/11/2017)	28/11/2017	5^a Cp con osservazioni della 3 ^a e 14 ^a Cp (Atto comunitario n. 518, XVII Legislatura)	/
Anno 2019: COM(2018) 770 (22/11/2018) ¹⁴	27/11/2018	5^a Cp con osservazioni della 14 ^a Cp	/
Anno 2020: COM(2019) 650 (17/12/2019)	07/01/2020	5^a, 6^a, 7^a, 10^a, 11^a, 13^a Cp con osservazioni della 14 ^a Cp	/
Anno 2021: COM(2020) 575 (17/09/2021)	24/09/2020	5^a e 14^a Cp con osservazioni della 1 ^a , 8 ^a , 10 ^a , 11 ^a e 13 ^a	/
Anno 2022: COM(2021) 740 (24/11/2021)	7/12/2021	5^a Cp con osservazioni della 1 ^a , 6 ^a , 7 ^a , 8 ^a , 10 ^a , 11 ^a , 13 ^a , 14 ^a	

Dai dati sopra riportati emerge che il Governo ha segnalato in maniera costante l'analisi annuale della crescita. A partire dal 2016 (dopo la citata circolare 6187/S) l'assegnazione alla Commissione "Programmazione economica, bilancio" è stata sistematica. In precedenza il deferimento era avvenuto solo nel 2014, anno in cui la Commissione Politiche dell'Unione europea aveva iniziato l'esame in sede consultiva, senza peraltro portarlo a conclusione.

¹⁴ Per dettagli sull'analisi relativa all'anno 2019, si rinvia alla Nota breve predisposta dal Servizio del bilancio del Senato della Repubblica [Analisi annuale della crescita 2019](#).

Si segnala che nell'anno 2020, con il [COM\(2019\) 650](#), il documento ha cambiato titolo, divenendo la "strategia annuale di crescita *sostenibile*". Tale mutamento appare in linea con le ampie priorità della Commissione von der Leyen¹⁵.

2) Progetto di raccomandazione sulla politica economica della zona euro

Il Consiglio approva ogni anno, sulla base di una proposta della Commissione, delle raccomandazioni sulla politica economica nella zona euro. Tipicamente si incentrano su **questioni fiscali, finanziarie e strutturali nonché aspetti istituzionali dell'Unione economica e monetaria**.

Alcuni osservatori hanno rilevato che nei cicli del Semestre europeo tra il 2011 ed il 2017 la velocità e i progressi effettuati nell'attuazione di tali raccomandazioni sono stati determinati dalle condizioni macroeconomiche prevalenti¹⁶. Peraltro l'incidenza di questi documenti è limitata dall'**assenza di un organo istituzionale o di un meccanismo formale che ne assicuri l'attuazione**. Un seguito è stato, comunque, assicurato all'interno dell'Eurogruppo, che ne tiene conto nel proprio programma di lavoro e intraprende discussioni tematiche sugli argomenti emersi.

Nel 2017, nel documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria ([COM\(2017\) 291](#)), la Commissione ha preannunciato, come strumento di potenziamento del Semestre europeo, uno studio delle modalità per "porre maggiormente l'accento sulla dimensione aggregata della zona euro", dando appunto rilievo alle relative raccomandazioni.

Inizialmente il progetto di raccomandazione veniva pubblicato in primavera, congiuntamente ai progetti di raccomandazione per i singoli Stati membri, con il titolo "raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri la cui moneta è l'euro". A partire dal 2016 la pubblicazione è stata invece anticipata al mese di novembre nell'ambito del tentativo di **razionalizzazione del Semestre** condotto dalla Commissione europea¹⁷, che ha tentato di rendere tale strumento più efficace ai fini della predisposizione dei programmi di stabilità e nazionali di riforma. In virtù di tale cambiamento, il documento ha smesso di essere riferito all'anno in corso per occuparsi invece dell'anno successivo.

La Tabella II elenca le proposte di raccomandazioni per la zona euro. Nella prima colonna si riportano il numero di riferimento del documento della Commissione europea e la data di presentazione, con *link* ipertestuale al testo; segue la data dell'eventuale segnalazione del Governo; in caso di assegnazione, l'indicazione della Commissione di merito. Dall'ultima colonna emerge come le Commissioni permanenti del Senato non abbiano mai avviato l'esame delle raccomandazioni.

¹⁵ Nel [COM\(2019\) 650](#) si legge: "La sostenibilità ambientale, gli incrementi di produttività, l'equità e la stabilità macroeconomica saranno i quattro pilastri della nostra politica economica negli anni a venire. Tali pilastri - che sono strettamente interconnessi e sinergici - dovrebbero guidare riforme strutturali, investimenti e politiche responsabili di bilancio in tutti gli Stati membri".

¹⁶ Si veda, in questo senso, la pubblicazione [Recommendations on the economic policy of the euro area under the European Semester](#), Parlamento europeo, studio del febbraio 2018, nonché l'[aggiornamento al gennaio 2020](#).

¹⁷ Si veda, per dettagli, la nota n. 5 del presente Dossier.

Tabella II – Progetto di raccomandazione sulla zona euro

Documento	Segnalazione Governo	Assegnazione in Commissione	Esame
2011-2012: SEC(2011) 828/F1 (07/06/2011)	/	/	/
2012-2013: COM(2012) 301 (30/05/2012)	/	/	/
2013-2014: COM(2013) 379 (29/05/2013)	11/06/2013	/	/
2014-2015: COM(2014) 401 (02/06/2014)	17/06/2014	/	/
2015-2016: COM(2015) 251 (13/05/2015)	19/05/2015	/	/
2017-2018: COM(2016) 726 (16/11/2016)	/	/	/
2018-2019: COM(2017) 770 (22/11/2017)	5/12/2017	5^a Cp con osservazioni della 3 ^a e 14 ^a Cp (Atto comunitario n. 528, XVII Legislatura)	/
2019-2020: COM(2018) 759 (21/11/2018)	21/11/2018	5^a Cp con osservazioni della 14 ^a Cp	/
2020-2021: COM(2019) 652 (17/12/2019)	07/01/2020	5^a, 6^a, 10^a, 11^a, 13^a , con osservazioni della 14 ^a Cp	/
2021-2022: COM(2020) 746 (18/11/2020)	/	/	/
2022-2023: COM(2021) 742 24.11.2021	/	/	/

Da un punto di vista prettamente sistematico di classificazione documentale, si rileva come all'inizio dell'esperienza del Semestre il progetto di raccomandazione era stato classificato non come proposta della Commissione (COM), bensì come documento di lavoro dei servizi (SEC, nel 2011).

Si fa presente che nel 2016, nel 2020 e nel 2021 le raccomandazioni ([COM\(2016\) 726](#), [COM\(2020\) 746](#) e [COM\(2021\) 742](#)) non sono state oggetto di segnalazione da parte del Governo. Di conseguenza, in omaggio alla citata circolare del Presidente del Senato 6187/S e in assenza di richiesta da parte delle Commissioni parlamentari, l'atto non è stato assegnato.

Si rinvia agli Allegati per la lista delle raccomandazioni per la zona euro approvate dal Consiglio.

3) Programmi nazionali di riforma (PNR) e di stabilità (PNS) per l'Italia

Come già evidenziato, il PNR ed il PNS per l'Italia sono incorporati all'interno del Documento di economia e finanza, la cui struttura ed i cui contenuti sono definiti

dalla legge di contabilità e finanza pubblica ([legge n. 196 del 2009](#)), come modificata dalla [legge n. 39 del 2011](#).

L'esame del DEF ha avuto luogo costantemente, in Commissione come anche in Assemblea, come riassunto nella Tabella III. Questa contiene i *link* ai testi dei documenti, alle procedure informative svolte dalle Commissioni parlamentari, all'esame in Commissione (con indicazione delle sedute dedicate al tema) ed in Assemblea (con indicazione di sedute e risoluzioni approvate).

Conformemente alle disposizioni del regolamento, il DEF è stato assegnato alla 5^a Commissione permanente in sede referente, con richiesta di parere a tutte le altre Commissioni nonché alla bicamerale per le questioni regionali. Uniche eccezioni sono state:

- 1) la seconda variazione relativa all'anno 2014 (documento LVII, n. 2-ter), trasmessa alla sola 5^a Commissione permanente (si veda il resoconto stenografico della [seduta n. 340 del 28 ottobre 2014](#));
- 2) i DEF di inizio legislatura relativi agli anni 2013 e 2018, assegnati alla Commissione speciale su atti urgenti del Governo in virtù della mancata costituzione delle Commissioni permanenti. In quelle occasioni le audizioni preliminari all'esame sono state condotte dalle due Commissioni speciali congiunte di Camera e Senato.

Si ricorda che nell'anno 2021 il Programma nazionale di riforma non è stato pubblicato (si veda, per maggiori dettagli, il paragrafo I.2).

Tabella III – Prospetto dell'esame PNR e PS per l'Italia.

Anno e testo DEF	Documento parlamentare e data di presentazione	Nota variazione e data di presentazione	Procedure informative	Esame in Commissione	Risoluzioni approvate in Aula
2011 (PNR e PS) XVI Legislatura	Doc LVII, n. 4 13.4.2011	Doc LVII, n. 4-bis 23.9.2011	Doc LVII, n. 4 Commissioni congiunte: 5 ^a Camera e Senato: audizioni Doc LVII, n. 4-bis /	Doc LVII, n. 4 5 ^a Commissione permanente (sedute n. 517 e 518 del 27 aprile 2011) Doc LVII, n. 4-bis 5 ^a Commissione permanente (sedute nn. 593 e 594 del 5 ottobre 2011 e 595 del 6 ottobre 2011)	Doc LVII, n. 4 Approvata la risoluzione 6-00080 (resoconto sedute n. 547 del 3 maggio 2011; 548 e 549 del 4 maggio 2011; 550 del 5 maggio 2011) Doc LVII, n. 4-bis Approvata la risoluzione 6-00093 (resoconto sedute n. 620 e 621 dell'11 ottobre 2011 e n. 622 del 12 ottobre 2011)
2012 (PNR e PS) XVI Legislatura	Doc LVII, n. 5 19.4.2012	Doc LVII, n. 5-bis 21.9.2012	Doc LVII, n. 5 Commissioni congiunte: 5 ^a Camera e Senato: audizioni, a cui si fa riferimento in seduta n. 686 della 5 ^a Commissione permanente Doc LVII, n. 5-bis Commissioni congiunte: 5 ^a Camera e Senato: audizioni	Doc LVII, n. 5 5 ^a Commissione permanente (sedute n. 686 del 23 aprile 2012 e 687 del 24 aprile 2012). Doc LVII, n. 5-bis 5 ^a Commissione permanente (sedute n. 770 e 771 del 3 ottobre 2012).	Doc LVII, n. 5 Approvata la risoluzione 6-00128 (resoconto seduta n. 716 del 26 aprile 2012). Doc LVII, n. 5-bis Approvata la risoluzione 6-00131 (resoconto seduta n. 808 del 4 ottobre 2012).
2013 (PNR e PS) XVII Legislatura	Doc LVII, n. 1 10.4.2013	Doc LVII, n. 1-bis 20.9.2013	Doc LVII, n. 1 Commissioni congiunte esame atti di Governo Camera e Senato: audizioni LVII, n. 1-bis /	Doc LVII, n. 1 Commissione speciale su atti urgenti del Governo (sedute n. 13 del 24 aprile 2013 e 14 del 24 aprile 2013) LVII, n. 1-bis 5 ^a Commissione permanente (seduta n. 86 del 9 ottobre 2013)	Doc LVII, n. 1 Approvata la risoluzione 6-00008 (resoconto sedute n. 18 del 6 maggio e 19 del 7 maggio 2013). LVII, n. 1-bis Approvata la risoluzione 6-00030 (resoconto seduta n. 121 del 9 ottobre 2013).

Anno e testo DEF	Documento parlamentare e data di presentazione	Nota variazione e data di presentazione	Procedure informative	Esame in Commissione	Risoluzioni approvate in Aula
2014 (PNR e PS) XVII Legislatura	Doc LVII, n. 2 , 9.4.2014	Doc LVII, n. 2-bis , 30.9.2014 Doc LVII n. 2-ter , (Relazione di variazione alla Nadeff)28.10.2014	Doc LVII, n. 2 Commissioni congiunte: 5 ^a Camera e Senato: audizioni Doc LVII, n. 2-bis Commissioni congiunte: 5 ^a Camera e Senato: audizioni. Doc LVII, n. 2-ter /	Doc LVII, n. 2 5 ^a Commissione permanente (sedute nn. 208 e 209 del 16 aprile 2014 e 210 del 17 aprile 2014). Doc LVII, n. 2-bis 5 ^a Commissione permanente (sedute n. 291 e 292 del 14 ottobre 2014) Doc LVII, n. 2-ter 5 ^a Commissione permanente (seduta n. 302 del 29 ottobre 2014)	Doc LVII, n. 2 Approvate le risoluzioni 6-00047 , testo 2 (a maggioranza assoluta, relativa alla relazione di cui all'art. 6, c. 5, della legge n. 243/12) e 6-00050 (resoconto seduta n. 233 del 17 aprile 2014). Doc LVII, n. 2-bis Approvate le risoluzioni 6-00062 ((a maggioranza assoluta, relativa alla relazione di cui all'art. 6, c. 5, della legge n.243/12) e 6-00065 (resoconto seduta n. 330 del 14 ottobre 2018) Doc LVII, n. 2-ter Approvata la risoluzione 6-00077 (resoconto seduta n. 343 del 30 ottobre 2014)
2015 (PNR e PS) XVII Legislatura	Doc LVII, n. 3 , 10.4.2015	Doc LVII, n. 3-bis , 18.9.2015	Doc LVII, n. 3. Commissioni congiunte 5 ^a Camera e Senato: audizioni. Doc LVII, n. 3-bis. Commissioni congiunte 5 ^a Camera e Senato: audizioni.	Doc LVII, n. 3. 5 ^a Commissione permanente (sedute nn. 384 , 385 e 386 del 22 aprile 2015). Doc LVII, n. 3-bis. 5 ^a Commissione permanente (sedute nn. 457 e 458 del 30 settembre 2015 e 459 del 1° ottobre 2015).	Doc LVII, n. 3. Approvata la risoluzione 6-00106 (resoconto seduta n. 436 del 23 aprile 2015) Doc LVII, n. 3-bis. Approvate le risoluzioni 6-00127 (a maggioranza assoluta, relativa alla relazione di cui all'art. 6, c. 5, della legge n. 243/12) e 6-00130 (resoconto seduta n. 520 dell'8 ottobre 2018)

Anno e testo DEF	Documento parlamentare e data di presentazione	Nota variazione e data di presentazione	Procedure informative	Esame in Commissione	Risoluzioni approvate in Aula
2016 (PNR e PS) XVII Legislatura	Doc LVII, n. 4, 8.4.2016	Doc LVII, n. 4-bis, 27.9.2016	Doc LVII, n. 4 Commissioni congiunte 5^a Camera e Senato: audizioni. Doc LVII, n. 4-bis. Commissioni congiunte 5^a Camera e Senato: audizioni.	Doc LVII, n. 4 5^a Commissione permanente (sedute nn. 561 , 562 , 564 , 565 e 566 del 20, 21, 26 e 27 aprile 2016). Doc LVII, n. 4-bis. 5^a Commissione permanente (sedute n. 638 del 5 ottobre 2016 e 641 e 642 del 12 ottobre 2016).	Doc LVII, n. 4. Approvate le risoluzioni nn. 6-00179 (a maggioranza assoluta, relativa alla relazione di cui all'art. 6, c. 5, della legge n. 243/12) e 6-00184 (resoconto sedute n. 615 e 616 del 27 aprile 2016). Doc LVII, n. 4-bis. Approvate le risoluzioni nn. 6-00206 (a maggioranza assoluta, relativa alla relazione di cui all'art. 6, c. 5, della legge n. 243/12) e 6-00208 (resoconto seduta n. 699 del 12 ottobre 2016).
2017 (PNR e PS) XVII Legislatura	Doc LVII, n. 5, 12.4.2017	Doc LVII, n. 5-bis, 23.9.2017	Doc LVII, n. 5 Commissioni congiunte 5^a Camera e Senato: audizioni. Doc LVII, n. 5-bis Commissioni congiunte 5^a Camera e Senato: audizioni.	Doc LVII, n. 5 5^a Commissione permanente (sedute n. 730 e 731 del 20 aprile 2017) Doc LVII, n. 5-bis 5^a Commissione permanente (seduta n. 803 del 28 settembre 2017 e sedute nn. 804 e 805 del 3 ottobre 2017).	Doc LVII, n. 5. Approvata la risoluzione n. 6-00236 (resoconto seduta n. 812 del 26 aprile 2017). Doc LVII, n. 5-bis Approvate le risoluzioni nn. 6-00255 (a maggioranza assoluta, relativa alla relazione di cui all'art. 6, c. 5, della legge n. 243/12) e 6-00260 (resoconto seduta n. 889 del 4 ottobre 2017).
2018 (PNR e PS) XVIII Legislatura	Doc LVII, n. 1, 26.4.2018	LVII, n. 1-bis, 4.10.2018	Doc LVII, n. 1 Commissioni congiunte speciali esame atti di Governo Camera e Senato: audizioni. Doc LVII, n. 1-bis: Commissioni congiunte 5^a Camera e Senato: audizioni.	Doc LVII, n. 1. Commissione speciale per l'esame degli atti urgenti presentati dal Governo (16 maggio 2018) Doc LVII, n. 1-bis. 5^a Commissione permanente (seduta n. 41 del 10 ottobre 2018)	Doc LVII, n. 1. Approvata la risoluzione n. 6-00002 (resoconto seduta n. 12 del 19 giugno 2018). Doc LVII, n. 1-bis. Approvate le risoluzioni nn. 6-00012 (a maggioranza assoluta, relativa alla relazione di cui all'art. 6, c. 5, della lg 243/12) e 6-00017 (nel testo emendato) (resoconto seduta n. 46 dell' 11 ottobre 2018).

Anno e testo DEF	Documento parlamentare e data di presentazione	Nota variazione e data di presentazione	Procedure informative	Esame in Commissione	Risoluzioni approvate in Aula
2019 (PNR e PS) XVIII Legislatura	Doc LVII, n. 2 , 10.4.2019	Doc LVII, n. 2-bis , 1.10.2019	Doc LVII, n. 2 Commissioni congiunte speciali esame atti di Governo Camera e Senato: audizioni Doc LVII, n. 2-bis: Commissioni congiunte 5 ^a Camera e Senato: audizioni	Doc LVII, n. 2 5 ^a Commissione permanente (sedute nn. 146 del 17 aprile 2019 e 147 del 18 aprile 2019) Doc LVII, n. 2-bis: 5 ^a Commissione permanente (sedute nn. 196 e 197 dell'8 ottobre 2019)	Doc LVII, n. 2 Approvata la risoluzione 6-00062 (resoconto seduta n. 110 del 18 aprile 2019) Doc LVII, n. 2-bis: Approvate le risoluzioni nn. 6-00073 (a maggioranza assoluta, relativa alla relazione di cui all'art. 6, c. 5, della lg 243/12) e 6-00074 (resoconto seduta n. 153 del 9 ottobre 2019)
2020 (PNR e PS) XVIII Legislatura	Doc LVII, n. 3 , 24.4.2020	Doc LVII, n. 3-bis , 6.10.2020	Doc LVII, n. 3 Commissioni congiunte 5 ^a Camera e V Senato, audizioni Doc LVII, n. 3-bis Commissioni congiunte 5 ^a Camera e V Senato, audizioni	Doc LVII, n. 3 5 ^a Commissione permanente (seduta n. 269 del 29 aprile 2020) Doc LVII, n. 3-bis. 5 ^a Camera permanente (seduta n. 336 del 14 ottobre 2020)	Doc LVII, n. 3 Approvate le risoluzioni n. 6-00106 e 6-00108 (resoconti n. 211 del 29 aprile 2020 e 212 del 30 aprile 2020). Doc LVII, n. 3-bis: Approvata la risoluzione 6-00138 (resoconto seduta n. 265 del 14 ottobre 2020)
2021(PS) XVIII Legislatura	Doc LVII, n. 4 , 15.4.2021	Doc LVII, n. 4-bis , 29.9.2021	Doc LVII, n. 4 Commissioni congiunte 5 ^a Senato e V Camera, audizioni Doc LVII, n. 4-bis Commissioni congiunte 5 ^a Senato e V Camera, audizioni	Doc LVII, n. 4 5 ^a Commissione permanente (seduta n. 392 del 21 aprile 2021) Doc LVII, n. 4-bis 5 ^a Commissione permanente (seduta n. 451 del 6 ottobre 2021)	Doc LVII, n. 4 Approvate le risoluzioni n. 6-00184 e 6-00187 (resoconto seduta n. 319 del 22 aprile 2021) Doc LVII, n. 4-bis: Approvata la risoluzione n. 6-00196 (resoconto seduta n. 365 del 6 ottobre 2021)
2022 (PNR , PS)	Doc LVII, n. 5 , 7.4.2022	Nota di aggiornamento , deliberata dal Governo il 28.9.2022 durante il periodo di sospensione dei lavori parlamentari tra la XVIII e la XIX Legislatura	Doc LVII, n. 5 Commissioni congiunte 5 ^a Senato e V Camera, audizioni	Doc LVII, n. 5 5 ^a Commissione permanente (seduta n. 540 del 20 aprile 2022)	Doc LVII, n. 5 Approvate le risoluzioni 6-00217 e 6-00218 (resoconto seduta n. 425 del 20 aprile 2022)

4) Progetti di raccomandazione specifica per l'Italia

Pubbligate dalla Commissione europea a maggio, all'interno del cosiddetto "pacchetto di primavera", le raccomandazioni sono discusse all'interno delle varie formazioni del Consiglio fino a:

- 1) l'adozione ("*endorsement*"), a giugno, da parte del Consiglio europeo;
- 2) l'approvazione definitiva, a luglio, da parte del Consiglio dell'Unione.

In via di prassi, qualora il Consiglio non adotti le raccomandazioni proposte dalla Commissione, dovrebbe spiegare pubblicamente la propria posizione.

In termini di classificazione documentale, si segnala che il documento più risalente è classificato non come "COM" bensì come SEC. La proposta del 2012 è invece pubblicata su [Eurlex](#), il portale di documentazione della Commissione europea, senza alcun riferimento sistematico, numerico o di data.

Anche in relazione ai progetti di raccomandazione specifica, come in precedenza per l'analisi annuale della crescita, emerge che la segnalazione del Governo è stata costante, con l'eccezione, da ultimo, dell'anno 2022. Solo però dopo la citata circolare del Presidente del Senato 6187/S del 5 febbraio 2016, si è proceduto all'assegnazione alla 5^a Commissione permanente, senza che avesse luogo l'esame presso la Commissione di merito.

Si segnala, tra l'altro, che dopo l'iniziale pubblicazione ad opera della Commissione, i progetti di raccomandazione sono oggetto di negoziazioni a vari livelli. I vari testi, esaminati ed eventualmente emendati, vengono inviati in Senato all'interno degli elenchi predisposti dal Governo. Anche di questi documenti sarebbe possibile il deferimento in Commissione, previa richiesta alla Presidenza del Senato, come "materia di competenza".

Come già accennato, nell'anno 2021 non sono state elaborate raccomandazioni specifiche per paese per gli Stati membri che hanno presentato i piani per la ripresa e la resilienza.

Segue un prospetto di tutte le raccomandazioni specifiche relative all'Italia¹⁸ presentate dal 2011 ad oggi.

Si rinvia agli Allegati per la lista delle raccomandazioni approvate in via definitiva dal Consiglio.

¹⁸ Più precisamente, si dovrebbe parlare di "raccomandazioni di raccomandazioni del Consiglio sul programma nazionale di riforma dell'Italia relative ad un determinato anno e che formulano un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia relative al medesimo anno".

Tabella IV – Progetti di raccomandazione specifica per l'Italia 2011-2018. Presentazione, segnalazione del Governo ed esame in Senato.

Anno e documento	Segnalazione Governo	Assegnazione in Commissione	Esame
Anno 2011: SEC(2011) 810 (07/06/2011)	/	/	/
Anno 2012: proposta	/	/	/
Anno 2013: COM(2013) 362 (29/05/2013)	/	/	/
Anno 2014: COM(2014) 413 (02/06/2014)	17/06/2014	/	/
Anno 2015: COM(2015) 262 (13/05/2015)	19/05/2015	/	/
Anno 2016: COM(2016) 332 (18/05/2016)	24/05/2016	5^a Cp con osservazioni della 3a e 14a Cp (Atto comunitario n. 154, XVII Legislatura)	/
Anno 2017: COM(2017) 511 (22/05/2017)	25/5/2017	5^a Cp con osservazioni della 3a e 14a Cp (Atto comunitario n. 399, XVII Legislatura)	/
Anno 2018: COM(2018) 411 (23/05/2018)	29/05/2018	5^a Cp con osservazioni della 2a, 6a, 7a, 8a, 10a, 11a e 14a Cp	/
Anno 2019 (COM(2019) 512)	05/06/2019	5^a Cp con osservazioni della 2 ^a , 6 ^a , 7 ^a , 8 ^a , 10 ^a , 11 ^a , 14 ^a Cp	/
Anno 2020 (COM(2020) 512) (20/05/2020)	26/05/2020	1^a, 2^a, 5^a, 6^a, 7^a, 8^a, 10^a, 11^a, 12^a, 13^a, 14^a	/
Anno 2021 /	/	/	/
Anno 2022 (COM(2022) 616) (23/05/2022)	/	/	/

IV) COOPERAZIONE INTERPARLAMENTARE

Il *forum* europeo dedicato alla *governance* economica è la **Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance*** nell'Unione europea.

La Conferenza è stata istituita dall'art. 13 del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria, firmato da tutti gli Stati membri dell'Unione ad eccezione della Repubblica ceca (che ha aderito nel 2014).

Il Trattato è entrato in vigore il 1° gennaio 2013 e prevede, tra l'altro, l'impegno delle parti contraenti a mantenere il saldo di bilancio strutturale delle pubbliche amministrazioni in pareggio o in attivo (art. 3) e a ridurre il rapporto debito pubblico/PIL qualora superi la misura del 60% (art. 4). L'articolo 13 affida al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali delle parti contraenti il compito di organizzare e promuovere una Conferenza dei rappresentanti delle proprie Commissioni competenti per discutere le politiche di bilancio e altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del Trattato.

Sono previsti due incontri a cadenza semestrale, allo scopo di coordinarne i lavori rispetto alle scadenze del Semestre europeo. Nella prima parte dell'anno la Conferenza si riunisce a Bruxelles, in un evento co-presieduto dal Parlamento europeo e dalla Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione e generalmente ricompreso all'interno della cd. "Settimana parlamentare europea". Nella seconda metà dell'anno, invece, si riunisce nell'ambito della dimensione parlamentare della Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea.

Secondo il Regolamento della Conferenza, approvato a Lussemburgo il 9-10 novembre 2015, il consesso offre un quadro di riferimento per il **dibattito e lo scambio di informazioni e delle migliori prassi** nell'attuazione delle disposizioni del Trattato al fine di rafforzare la cooperazione tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo e di contribuire ad assicurare il controllo democratico nell'area della *governance* economica e delle politiche di bilancio dell'Unione europea, segnatamente nell'Unione economica e monetaria, tenendo conto della dimensione sociale e senza pregiudizio per le competenze dei Parlamenti dell'Unione. Ciascun Parlamento determina la composizione e la dimensione della propria delegazione, della quale sono chiamati a far parte i membri delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

Come evidente dalla Tabella VI, **il Senato ha partecipato regolarmente agli incontri**, con un minimo di due Senatori per ogni sessione. Il numero massimo di partecipanti (12 senatori e 6 funzionari) si è registrato nel settembre 2014, quando la riunione ha avuto luogo a Roma, presso la Camera dei deputati, nel corso del semestre italiano di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea.

Unica eccezione è stata la Conferenza dell'ottobre 2022. A tale incontro - che ha avuto luogo pochi giorni prima della seduta inaugurale della XIX Legislatura, a Camere sciolte e con le Commissioni ancora non costituite - il Senato non ha infatti partecipato.

Si segnala che durante la pandemia da Covid-19 gli incontri hanno avuto luogo tramite **videoconferenza**.

Tabella V – Partecipazione del Senato alla Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance*

Data	Partecipazione Senato	Eventuale resoconto	Dossier di documentazione
Vilnius, 16-17 ottobre 2013	2 senatori	/	Scheda n. 17/AP
Bruxelles, 20 - 22 gennaio 2014	3 senatori	/	/
Roma, 29-30 settembre 2014	12 senatori, 6 funzionari	/	Background notes
Bruxelles, 3-4 febbraio 2015	2 senatori, 4 funzionari	Resoconto della Presidenza	/
Lussemburgo, 9-10 novembre 2015	/	/	Dossier europei n. 9/DE
Bruxelles, 16-17 febbraio 2016	2 senatori, 3 funzionari	/	Dossier europei n. 20/DE
Bratislava, 16-18 ottobre 2016	3 senatori, 3 funzionari	Resoconto della Presidenza Resoconto della 6^a Cp Resoconto dell'11^a Cp	Dossier europei n. 37/DE
Bruxelles, 30 gennaio - 1° febbraio 2017	5 senatori, 4 funzionari	Resoconto della 5^a Cp Resoconto dell'11^a Cp	Dossier europei n. 48/DE
Tallinn, 30-31 ottobre 2017	2 senatori, 2 funzionari	Resoconto della Presidenza	Dossier europei n. 81/DE
Bruxelles, 19-20 febbraio 2018	2 senatori, 3 funzionari	/	/
Vienna, 17 - 18 settembre 2018	3 senatori, 2 funzionari	/	Dossier europei n.9/DE
Bruxelles, 18-19 febbraio 2019	1 senatore, 3 funzionari	/	Dossier europei n. 36/DE
Helsinki, 30 settembre-1° ottobre 2019	4 senatori, 2 funzionari	/	Dossier europei n. 64/DE
Bruxelles, 18-19 febbraio 2020	Un senatore, due funzionari	/	/
Berlino, 12 ottobre 2020, videoconferenza	2 senatori, un funzionario	/	Dossier europei n. 94/DE
Bruxelles, 22 febbraio 2021, videoconferenza	3 senatori, 5 funzionari	/	Dossier europei n. 114/DE

Data	Partecipazione Senato	Eventuale resoconto	Dossier di documentazione
<u>Slovenia, 28 settembre 2021</u> , videoconferenza	<u>2 senatori, 2 funzionari</u>	/	<u>Dossier europei n. 132/DE</u>
<u>Bruxelles, 15-16 marzo 2022</u>	<u>3 senatori, 3 funzionari</u>	/	<u>Dossier europei n. 163/DE</u>
<u>Praga, 10-11 ottobre 2022</u>	/	/	/

V) AUDIZIONI

Nell'ambito delle procedure informative, l'articolo 144-*quater* del Regolamento del Senato autorizza le Commissioni, in rapporto a questioni di loro competenza, ad invitare membri del Parlamento europeo o componenti della Commissione europea a fornire loro informazioni. È necessario il previo consenso del Presidente del Senato.

Le informative possono essere relative:

- 1) nel caso dei **membri del Parlamento europeo**, alle attribuzioni ed alle attività dell'Unione europea (articolo 144-*quater*, comma 1);
- 2) nel caso dei **Commissari**, alle politiche dell'UE su materie di loro competenza (articolo 144-*quater*, comma 2).

Dal 2014 ad oggi **non risulta alcuna audizione specificamente ed esclusivamente dedicata al Semestre europeo.**

Si riporta comunque, in Tabella VII, la lista delle audizioni condotte su temi economici¹⁹.

Tabella VI – Audizioni di Commissari europei su temi economici.

Data	Sede	Oggetto
15/01/2015	Commissioni congiunte 5 ^a , 10 ^a , 11 ^a e 14 ^a Senato e V, X, XI e XIV Camera	Audizione del Vice presidente della Commissione europea, Jyrki Katainen, sulle politiche dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione
10/03/2015	Commissioni riunite 3 ^a e 14 ^a	Audizione in videoconferenza del Commissario europeo agli affari economici e finanziari, Pierre Moscovici
28/04/2016	Commissioni congiunte 5a, 11a e 14a Senato e V, XI e XIV Camera (Senato)	Audizione del Vicepresidente della Commissione europea per l'Euro e il Dialogo sociale, Valdis Dombrovskis
01/03/2017	Commissioni congiunte 3 ^a , 5 ^a , 6 ^a e 14 ^a Senato e III, V, VI e XIV Camera	Audizione in videoconferenza del Commissario europeo agli affari economici e finanziari, Pierre Moscovici sulle priorità economiche e fiscali dell'unione europea per il 2017
30/01/2020	Commissioni riunite e congiunte 5a, 6a e 14a Senato e V, VI e XIV Camera	Audizione del vice presidente esecutivo della Commissione europea Valdis Dombrovskis sui temi afferenti al suo portafoglio
01/09/2020	Commissioni riunite e congiunte 5a e 14a Senato e V e XIV Camera	Audizione del Commissario europeo per l'economia, Paolo Gentiloni, sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund
02/03/2021	Commissioni riunite e congiunte 5a e 14a Senato e V e XIV Camera	Audizione del Commissario europeo per l'economia, Paolo Gentiloni, nell'ambito dell'esame del Doc. XXVII, n. 18 (Proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza), videoconferenza
07/05/2021	Commissioni congiunte 6a Senato e VI Camera	Audizione in videoconferenza del Commissario europeo per l'economia, Paolo Gentiloni

Si segnala che i relativi incontri hanno coinvolto sinora Commissari europei, non invece parlamentari.

¹⁹ La lista completa delle audizioni di Commissari e parlamentari europei è pubblicata sul [sito del Senato](#).

Dalla Danimarca proviene una **buona prassi di coinvolgimento estensivo nel Semestre europeo delle Commissioni parlamentari** che si occupano di finanze e affari europei tramite lo strumento delle audizioni.

Si tratta del "semestre nazionale", che si articola in tre appuntamenti fissi annuali, durante i quali le due Commissioni riunite ricevono informative sulle procedure, sui negoziati e sulle discussioni in corso in ambito europeo. Le audizioni hanno luogo:

- 1) in autunno, dopo la pubblicazione dell'analisi annuale della crescita, per illustrarne i contenuti;
- 2) in primavera, sui contenuti attesi dei programmi nazionali di riforma e di convergenza e del rapporto della Commissione europea sulla Danimarca;
- 3) dopo la presentazione delle raccomandazioni specifiche per paese.

Le Commissioni possono audire esperti, quali il Presidente della Banca centrale danese²⁰.

²⁰ Per maggiori dettagli, si rinvia alla versione inglese del Programma nazionale di riforma 2018 della Danimarca, disponibile sul [sito della Commissione europea](#), ed alla relazione sull'esame del Semestre europeo da parte del Parlamento danese, disponibile sul [sito IPEX](#).

VI) ULTERIORI DOCUMENTI

Per quanto negli ultimi anni non siano state adottate risoluzioni specifiche relative agli atti del Semestre europeo, si segnalano nella tabella VII due risoluzioni della 5^a Commissione permanente relative, in generale, al processo di formazione dell'Unione economica e monetaria²¹.

Si evidenzia, inoltre, l'attività della 14^a Commissione permanente nella XVII Legislatura, con particolare riferimento all'esame dei seguenti affari assegnati:

- 1) [sul completamento dell'Unione economica e monetaria europea](#) (cosiddetto "Documento dei cinque Presidenti"). Nel corso dell'esame sono state svolte audizioni;
- 2) [sull'attuazione delle iniziative della Commissione europea connesse ad un nuovo impulso all'occupazione, alla crescita e all'investimento](#) (Atto n. 439). Ad esito dell'esame è stata approvata una risoluzione ([doc XXIV, n. 53](#)).

Tabella VII – Risoluzioni in materia di Unione economica e monetaria.

Risoluzione	Argomento	Atto UE	Data approvazione	Risposta Commissione europea
Doc XVIII, n. 232 (XVII Legislatura)	Unione economica e monetaria	COM(2017) 821 COM(2017) 822 COM(2017) 823 COM(2017) 824 COM(2017) 825 COM(2017) 827	24/01/2018	17/05/2018
Doc XVIII, n. 138 (XVII Legislatura)	Unione economica e monetaria	COM(2015) 515 COM(2015) 600 COM(2015) 601 COM(2015) 602 COM(2015) 603	13/07/2016	15/11/2016

²¹ Per dettagli si rinvia alla [Nota su atti dell'Unione europea n. 5/2018](#), curata dal Servizio studi del Senato della Repubblica, "Il cantiere di riforma della *governance* economica europea".

VII) CONCLUSIONI

In questo Dossier si illustrano le modalità di partecipazione del Senato italiano al Semestre europeo sin dal suo avvio nel 2011. La normativa di riferimento, sia europea che nazionale, viene esaminata nel dettaglio. In una serie di tabelle vengono sintetizzate la prassi dell'esame parlamentare, sia nelle Commissioni che in Assemblea, dei documenti previsti dal Semestre, nonché la partecipazione alle occasioni di confronto interparlamentare.

I dati riportati dimostrano che **l'attenzione che tradizionalmente il Senato della Repubblica riserva ai temi europei non si è sinora concretizzata nell'esame puntuale e specifico dei singoli documenti in cui si snoda il ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio.**

Unica eccezione è costituita dall'esame dei Programmi nazionali di riforma e di stabilità. Disciplinato in dettaglio dal Regolamento del Senato, oltre che dalla legislazione nazionale, l'esame di questi documenti all'interno del DEF è stato compiuto in modo regolare e approfondito in Commissione, anche attraverso cicli di audizioni svolti dalle Commissioni congiunte di Camera e Senato, e concluso in Assemblea con l'approvazione di risoluzioni.

Se infatti **il Regolamento del Senato disciplina in dettaglio il cosiddetto "semestre nazionale"**, ovvero la procedura di approvazione del bilancio dello Stato (Capo XV, articoli 125-130), **non fa alcun riferimento al "Semestre europeo"**, che lo precede e contribuisce a determinarne il contenuto.

ALLEGATI

CALENDARIO INTEGRATO DI SCADENZE NAZIONALI ED UNIONALI NEL CICLO DEL SEMESTRE EUROPEO

Novembre dell'anno precedente a quello di riferimento

Al livello europeo, la Commissione europea pubblica il "pacchetto d'autunno" (analisi annuale della crescita, relazione sul meccanismo di allerta, progetto di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro).

Tra gennaio e febbraio:

Al livello europeo:

- il Consiglio dell'Ue discute l'analisi annuale della crescita; discute, eventualmente modifica ed approva il progetto di raccomandazione sulla politica economica della zona euro;
- il Parlamento europeo può invitare il presidente del Consiglio, la Commissione, il presidente del Consiglio europeo o il presidente dell'Eurogruppo. Può altresì promuovere uno scambio di opinioni con singoli Stati membri;
- il Parlamento europeo organizza la settimana parlamentare europea.

Febbraio:

Al livello europeo, la Commissione pubblica il "pacchetto d'inverno", con relazioni per paese su ogni Stato membro. Può formulare progetti di raccomandazioni.

Marzo.

Al livello europeo:

- il Consiglio dell'UE fornisce analisi e conclusioni;
- il Consiglio europeo fornisce orientamenti politici sulla base dell'analisi annuale della crescita.

Al livello nazionale, entro 15 giorni dalla trasmissione delle linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'Unione europea elaborate dal Consiglio europeo, il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce alle competenti Commissioni parlamentari.

Aprile

Al livello nazionale, entro il 10 aprile il Governo presenta alle Camere il Documento di economia e finanza, che comprende il programma nazionale di riforma dell'Italia ed il programma nazionale di stabilità dell'Italia.

Al livello europeo, entro il 30 aprile gli Stati membri presentano i propri programmi nazionali di riforma (PNR) e i programmi nazionali di stabilità (per i Paesi della zona euro, PS) o di convergenza (per gli altri Stati UE).

Maggio

Al livello europeo, nel "pacchetto di primavera", la Commissione europea valuta i programmi nazionali e presenta progetti di raccomandazioni specifiche del paese.

Giugno

Al livello europeo:

- il Consiglio dell'UE discute le proposte di raccomandazioni specifiche per paese;
- il Consiglio europeo ne approva la versione definitiva;

Luglio

Al livello europeo, il Consiglio dell'UE adotta le raccomandazioni specifiche e gli Stati membri sono invitati ad attuarle.

Tra settembre e novembre

Al livello europeo, la Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea organizza la Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'Unione europea.

Settembre

Al livello nazionale, il Governo presenta alle Camere entro il 27 settembre la nota di aggiornamento del DEF.

Ottobre

Al livello nazionale, il Governo deve presentare alle Camere entro il 20 ottobre il disegno di legge del bilancio dello Stato.

Dicembre

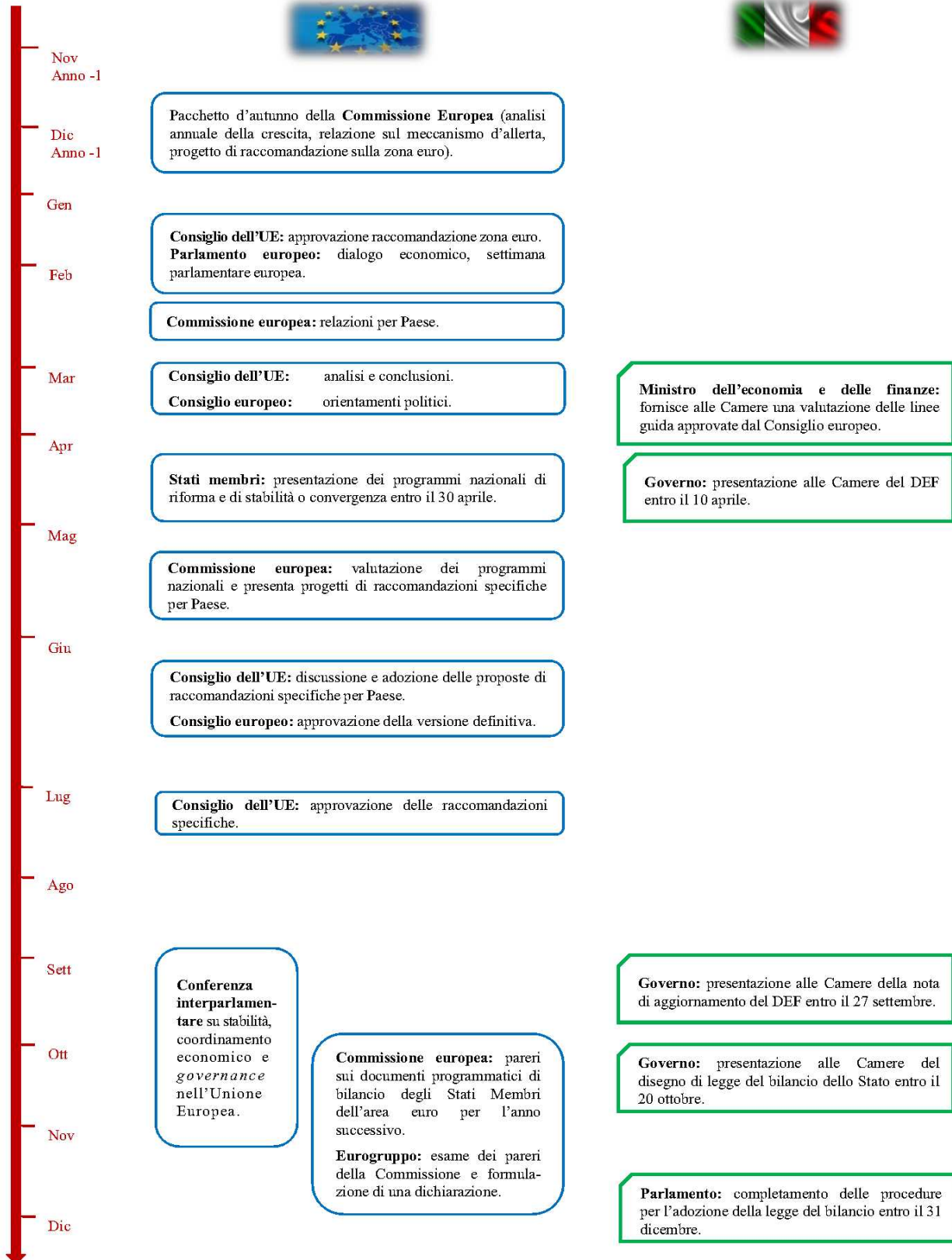
Al livello nazionale, entro il 31 dicembre vengono completate le procedure per l'adozione della legge di bilancio.



Calendario Integrato



Semestre europeo + Semestre nazionale



Infografica n. 4 - Calendario integrato Semestre europeo + semestre nazionale



**RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER L'ITALIA E
RACCOMANDAZIONI SULLA ZONA EURO
APPROVATE DAL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2011-2022)**

Si riassumono di seguito i testi delle raccomandazioni sulla zona euro (Tabella 1) e delle raccomandazioni specifiche relative all'Italia (Tabella 2) nel testo approvato dal Consiglio dal 2011 ad oggi.

Tabella A – Raccomandazioni sulla zona euro approvate dal Consiglio dell'Unione europea.

Anno
Anno 2011 (12/07/2011)
Anno 2012 (06/07/2012)
Anno 2013 (09/07/2013)
Anno 2014 (08/07/2014)
Anno 2015 (14/07/2015)
Anno 2016 (08/03/2016)
Anno 2017 (21/03/2017)
Anno 2018 (14/05/2018)
Anno 2019 (09/04/2019)
Anno 2020 (20/07/2020)
Anno 2021 (13/07/2021)
Anno 2022 (05/04/2022)

Tabella B – Raccomandazioni specifiche per l'Italia approvate dal Consiglio dell'Unione europea.

Anno
Anno 2011 (12/07/2011)
Anno 2012 (06/07/2012)
Anno 2013 (09/07/2013)
Anno 2014 (08/07/2014)
Anno 2015 (14/07/2015)
Anno 2016 (12/07/2016)
Anno 2017 (11/07/2017)
Anno 2018 (13/07/2018)
Anno 2019 (09/07/2019)
Anno 2020 (20/07/2020)
Nell'anno 2021 non sono state elaborate raccomandazioni specifiche per paese strutturali per gli Stati membri che hanno presentato i piani per la ripresa e la resilienza.
Anno 2022 (12/07/2022)

COMMISSIONI PERMANENTI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Al fine di agevolare la lettura delle numerose tabelle contenute nel presente Dossier, si riporta di seguito la competenza per materia delle 14 Commissioni permanenti del Senato della Repubblica quali risultanti dall'[articolo 22](#) del Regolamento del Senato in vigore fino alla fine della XVIII Legislatura.

Tabella C – Commissioni permanenti del Senato della Repubblica

Commissione	Competenza
1 ^a	Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione
2 ^a	Giustizia
3 ^a	Affari esteri, emigrazione
4 ^a	Difesa
5 ^a	Programmazione economica, bilancio
6 ^a	Finanze e tesoro
7 ^a	Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport
8 ^a	Lavori pubblici, comunicazioni
9 ^a	Agricoltura e produzione agroalimentare
10 ^a	Industria, commercio, turismo
11 ^a	Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale
12 ^a	Igiene e sanità
13 ^a	Territorio, ambiente, beni ambientali
14 ^a	Politiche dell'Unione europea