La partecipazione del Senato alla formazione del diritto europeo: l'esame degli atti dell'Unione europea nella fase ascendente

Statistiche e procedure

DOCUMENTO DI ANALISI N. 18

DOCUMENTO
DI ANALISI

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office

Senato della Repubblica

Crediti

Questo rapporto è stato scritto da
MANUELA MAGALOTTI
ANTONIO ZITO
CONCETTA BARATTA
GIUSEPPE BRIOTTI
Senato della Repubblica

I dati sono aggiornati al 31 dicembre 2017

KEYWORDS: UNIONE EUROPEA, FASE ASCENDENTE, SUSSIDIARIETÀ, PROPORZIONALITÀ, DIALOGO POLITICO, PARLAMENTI NAZIONALI, SENATO DELLA REPUBBLICA, LEGISLATURA

Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale

La partecipazione del Senato alla formazione del diritto europeo

L'esame degli atti dell'Unione europea nella fase ascendente

Giugno, 2018

Abstract

Il dossier offre un'analisi statistica descrittiva, a carattere quantitativo, delle procedure adottate dal Senato per l'esame degli atti europei durante la fase di formazione del diritto dell'UE.

Sono stati raccolti ed elaborati i dati - estratti da due banche dati pubbliche disponibili sul sito del Senato - relativi al lavoro degli ultimi 20 anni (dal 9 maggio 1996 al 31 dicembre 2017, data dell'ultima rilevazione) durante cinque legislature, dalla XIII alla XVII.

Dall'analisi quantitativa sono emerse significative variazioni nel flusso degli atti e del relativo esito parlamentare come diretta conseguenza dell'evoluzione normativa e dei tipi di procedimento adottati in Senato per l'esame. È stato pertanto possibile introdurre elementi di valutazione qualitativa nell'analisi e monitorare la *performance* delle procedure parlamentari utilizzate, anche in prospettiva di una successiva verifica dell'efficacia della riforma del Regolamento entrata in vigore nella XVIII legislatura.

This paper provides a quantitative statistical analysis of the procedures followed by the Senate for the scrutiny of EU legislation at the preparatory stage.

The data available in two public databases that can be found on the Senate website have been gathered and processed. They refer to a period of five terms, from the 13th Parliament to the 17th Parliament, that is from 9th May 1996 to 31st December 2017, when the latest data collection was conducted.

The quantitative analysis shows wide variations in the flow of documents and relevant parliamentary outcome, as a consequence of legislative developments and the scrutiny procedures followed in the Senate. As a result, the introduction of elements of qualitative assessment into the analysis has been made possible, as well as performance monitoring of the parliamentary procedures followed, also in view of a subsequent effectiveness review of the reform of the Rules of Procedure which has come into force during the present Parliament.

Sommario

1. Premessa. 6
2. La fase ascendente: cos'è, come funziona. 8
   2.1. La procedura d'esame in Senato prima della riforma del Regolamento. 10
   2.2. Il dialogo politico 13
   2.3. Il controllo di sussidiarietà prima della riforma del Regolamento. 14
   2.4. La distribuzione degli atti per Commissione e sede. 15
3. Da Roma a Bruxelles: i documenti approvati dalle Commissioni permanenti 20
4. Modi e tempi dell'esame parlamentare 23
   4.1. Gli esiti dell'esame 23
   4.2. I tempi dell'esame. 26
   4.3. La modifica della prassi sul dialogo politico nella XVII legislatura: verifica degli effetti mediante normalizzazione dei dati 32
5. Conclusioni 33

APPENDICE 36

Indice delle figure e delle tabelle

Figura 2.1 - Numero di atti europei assegnati per legislatura 11
Figura 2.2 - Numero medio di atti europei assegnati al mese per legislatura 12
Figura 2.3 - Atti europei assegnati per anno e tipologia 12
Figura 2.4 - Numero di assegnazioni per Commissione e sede nella XIII legislatura 16
Figura 2.5 - Numero di assegnazioni per Commissione e sede nella XIV legislatura 16
Figura 2.6 - Numero di assegnazioni per Commissione e sede nella XV legislatura 17
Figura 2.7 - Numero di assegnazioni per Commissione e sede nella XVI legislatura 17
Figura 2.8- Numero di assegnazioni per Commissione e sede nella XVII legislatura 18
Figura 2.9 - Percentuali assegnazioni in sede di merito per Commissione permanente e legislatura 18
Figura 2.10- Percentuali assegnazioni in sede di osservazioni per Commissione permanente e legislatura 19
Figura 3.1 - Documenti XVIII e XVIII-bis: risoluzioni approvate per legislatura 21
Figura 3.2 - Numero di documenti XVIII e XVIII-bis al mese per legislatura 22
Figura 4.1 - Atti aggregati in base all'esito dell'*iter*, per legislatura (in percentuale) 26
Figura 4.2 - *Box plot* delle durate complessive in giorni dell'*iter* in Commissione, per tipologia di atto e legislatura 28
Figura 4.3 - *Box plot* del numero di sedute complessive in Commissione, per tipologia di atto e legislatura. 29
Figura 4.4 – Dialogo politico: distribuzione percentuale della durata complessiva dell'*iter* in Commissione, per legislatura. 30
Figura 4.5 – Sussidiarietà. Distribuzione della durata complessiva dell'*iter* in Commissione, per legislatura. 31

Tabella 4.1 - Dati aggregati per esito e legislatura 24
Tabella 4.2 - Dati aggregati per esito e legislatura (solo dialogo politico) 25
Tabella 4.3 - Dati aggregati per esito e legislatura (solo sussidiarietà) 25
Tabella 4.4 - Atti assegnati prima e dopo il 5 febbraio 2016 32
Tabella 4.5 - Atti assegnati prima e dopo il 5 febbraio 2016 conclusisi con risoluzione 32
Tabella 4.6 - Atti assegnati/mese prima e dopo il 5 febbraio 2016 32
Tabella 4.7 - Atti assegnati/mese prima e dopo il 5 febbraio 2016 conclusisi con risoluzione 33

1. In sintesi

Dall'inizio degli anni 2000, e in particolare a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, si è assistito ad un progressivo rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nel procedimento di formazione delle politiche europee.

Oggi le istituzioni europee trasmettono ai Parlamenti degli Stati membri i progetti di atti legislativi e non legislativi prima della loro adozione finale. In questa fase, cosiddetta ascendente[1], le istituzioni parlamentari partecipano alla formazione del diritto dell'Unione europea attraverso un esame dettagliato dei documenti e la possibilità di incidere, secondo diverse modalità, sul contenuto delle decisioni.

Anche l'accessibilità delle informazioni sui progetti degli atti dell'Unione europea e la trasparenza del processo decisionale hanno realizzato decisivi passi in avanti. Sul sito *internet* del Senato due banche dati pubbliche[2] rendono disponibili agli operatori ed ai cittadini tutte le informazioni necessarie per seguire l'*iter* degli atti inviati dall'UE, dal testo del progetto alle sedute parlamentari.

Il coinvolgimento sempre più attivo dei Parlamenti nazionali nell'attività normativa dell'Unione europea è confermato dai numeri? Con quali strumenti e procedure l'istituzione parlamentare ha supportato, e persino incoraggiato, questo cambiamento?

Il dossier, attraverso una selezione delle informazioni disponibili proprio sulle citate banche dati[3], si propone di valutare la *performance* del Senato nella fase ascendente dell'esame degli atti UE negli ultimi venti anni (9 maggio 1996 - 31 dicembre 2017, dalla XIII alla XVII legislatura).

Si tratta di un'analisi statistica dal carattere essenzialmente quantitativo: non sono presi in considerazione i contenuti qualitativi delle procedure esaminate, ad esempio la rilevanza delle

---

[1] Per fase ascendente ci si riferisce alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea.

[2] La «**Banca dati progetti dell'Unione europea**» (disponibile all'indirizzo: http://notes9.senato.it/web/docuorc2004.nsf/homepagediv?OpenPage) raccoglie i testi di tutti i progetti degli atti dell'UE inviati dalle Istituzioni europee e dal Governo, la relativa documentazione del Servizio Studi nonché i link diretti alle procedure di esame dei documenti presso il Senato, la Camera dei deputati e gli altri Parlamenti nazionali dell'Unione. Le informazioni relative alla trattazione dei progetti di atti dell'Unione europea negli altri Parlamenti nazionali dell'Unione europea sono disponibili grazie al collegamento diretto al portale di scambio informazioni IPEX (EU Interparliamentary Exchange).
La «**Banca dati ANLE - Atti Non Legislativi**» (disponibile all'indirizzo: http://www.senato.it/ric/docnonleg/nuovaricerca.do?params.legislatura=17) dà invece specificamente conto delle procedure di trattazione degli atti dell'Unione Europea in Senato, inclusi i resoconti delle Commissioni permanenti e dell'Assemblea.

[3] Dalle due banche dati sono state selezionate le seguenti informazioni:
- numero degli atti dell'Unione europea presentati in Senato e assegnati alle Commissioni competenti;
- numero delle sedute e tempo impiegato dalle Commissioni, ed eventualmente dall'Assemblea, per la trattazione degli atti medesimi;
- numero delle risoluzioni approvate dalle Commissioni e dall'Assemblea a conclusione dell'esame.

Si avverte che la locuzione «dialogo politico», introdotto solo nel 2006 secondo quanto illustrato nel paragrafo 2.1, è stata utilizzata per indicare tutti i casi di esame degli atti europei diversi dal controllo di sussidiarietà.

tematiche trattate, il merito delle decisioni assunte, il significato politico delle singole determinazioni, la concreta incidenza nella formazione del singolo atto europeo.

Si è ben consapevoli che la trattazione completa delle procedure "europee" dei Parlamenti nazionali richiede l'approfondimento degli specifici profili procedurali, giuridici e tecnici che caratterizzano questo ambito. Si ha tuttavia la convinzione che anche un'indagine limitata all'elaborazione delle informazioni raccolte nelle banche dati sia in grado di offrire, attraverso il monitoraggio delle variazioni quantitative del flusso degli atti e del relativo esito, elementi di valutazione qualitativa dei diversi procedimenti di esame parlamentare.

In particolare, tale analisi costituisce il punto di avvio per la futura valutazione dell'efficacia della nuova procedura per l'esame degli atti preparatori della legislazione europea introdotta dalla riforma organica del Regolamento del Senato, approvata il 20 dicembre 2017 ed entrata in vigore nella XVIII legislatura. Il nuovo articolo 144, comma 1-*bis*, del Regolamento, per l'esame dei progetti di atti legislativi dell'UE ha infatti disgiunto il profilo del merito (cosiddetto dialogo politico), affidato alla Commissione competente, da quello relativo alla verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, attribuito in via esclusiva alla 14ª Commissione permanente.

2. La fase ascendente: cos'è, come funziona

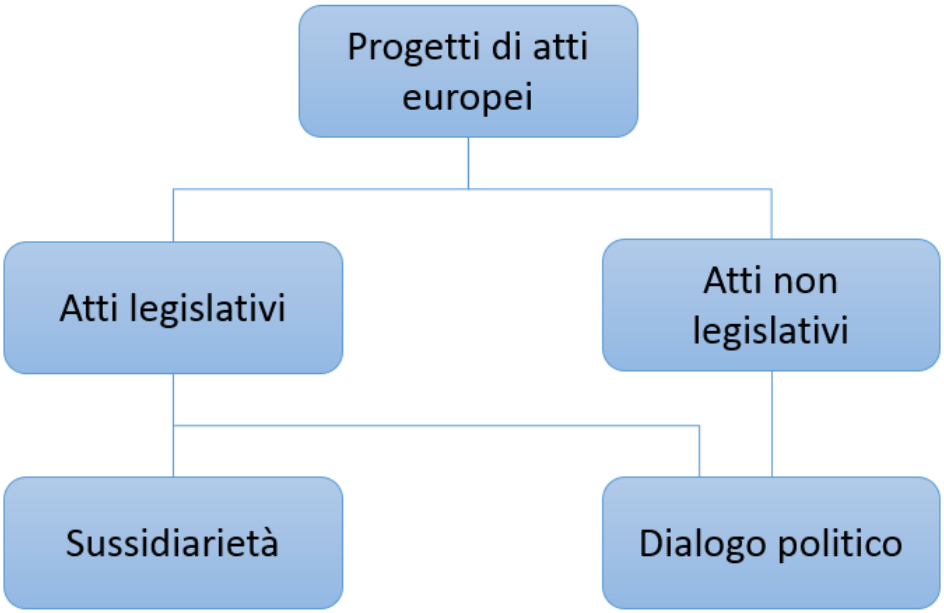
La partecipazione diretta delle Camere alla fase ascendente è disciplinata dal Trattato di Lisbona del 2009 e dagli annessi Protocolli nn. 1 e 2, che hanno previsto specifiche forme di intervento dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo, nonché dalla legge n. 234 del 2012, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche UE.

La fase ascendente si svolge, principalmente, secondo due modalità[4]:

- il dialogo politico tra i Parlamenti nazionali e la Commissione europea, attraverso il quale i Parlamenti esprimono osservazioni e pareri sia sui progetti di atti legislativi, sia sui documenti non legislativi[5] dell'Unione europea (introdotto nel 2006, quando il presidente della Commissione Barroso ha assunto l'impegno di inviare ai Parlamenti nazionali proposte normative e atti di consultazione, invitandoli ad esprimere le proprie posizioni in merito);
- il controllo di sussidiarietà, con cui i Parlamenti nazionali verificano, per i soli progetti di atti legislativi dell'Unione europea, il rispetto di tale principio (introdotto nel 2009 dal Trattato di Lisbona).

[4] Va ricordato che la partecipazione delle Camere alla fase ascendente può anche realizzarsi, in via mediata, in sede di esercizio dei poteri di indirizzo e controllo nei confronti del Governo. Ai sensi dell'articolo 144, comma 6, le Commissioni permanenti possono infatti votare risoluzioni volte a dare indirizzi all'Esecutivo sulle linee da tenere in sede di formazione della normativa europea (come vedremo, proprio questa norma è stata estesa, in via interpretativa, ai rapporti con le Istituzioni europee). In seguito, la legge n. 234 del 2012, all'articolo 7, è intervenuta a definire, più in generale, gli effetti sulla posizione del Governo degli indirizzi votati dagli organi parlamentari.

[5] Per documenti non legislativi prodotti dalle Istituzioni europee si fa riferimento a tutti gli atti preordinati alla formulazione di atti legislativi e alla loro modificazione, nonché ai documenti di consultazione (libri verdi, bianchi e comunicazioni) predisposti dalla Commissione europea.



Dalla XIII alla XV legislatura gli atti preparatori della legislazione europea **venivano selezionati e trasmessi al Parlamento dal Governo**. **Tutti** gli atti trasmessi dal Governo erano poi **assegnati d'ufficio dal Presidente del Senato alle competenti Commissioni** di merito.

Dal 2006 la Commissione europea, dando seguito a un'iniziativa del Presidente *pro tempore* Barroso, **ha iniziato a trasmettere direttamente ai Parlamenti nazionali** tutte le nuove proposte normative e i documenti di consultazione della Commissione stessa, invitando le Camere ad esprimere osservazioni e pareri. L'innovazione è stata recepita dal *Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea,* annesso al Trattato di Lisbona[6].

Lo stesso Trattato di Lisbona e il *Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità* hanno introdotto il controllo di sussidiarietà per gli atti legislativi dell'Unione, che sono trasmessi direttamente dalla Commissione europea.

Anche il Governo, come previsto dalla legge n. 234 del 2012, continua a trasmettere alle Camere gli atti dell'Unione: in alcuni casi li accompagna con una nota di valutazione e con l'indicazione della data presunta per la loro discussione o adozione, segnalando quelli che investono particolarmente l'interesse nazionale, nonché gli «eventuali profili di **urgenza** ovvero, in caso di più atti, del **grado di priorità** indicato per la loro trattazione» (articolo 6, comma 1).

Attualmente, pertanto, **sia il Governo che la Commissione europea trasmettono al Senato e alla Camera gli atti dell'Unione**: si tratta di un flusso continuo e consistente di atti

[6] Si specifica che gli atti dell'Unione possono essere trasmessi da tutte le Istituzioni europee; tuttavia, **è la Commissione europea a trasmettere ai Parlamenti nazionali il numero più consistente di atti**, in particolare i documenti di consultazione (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni), il programma legislativo annuale e gli altri strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica nonché i progetti di atti legislativi indirizzati al Parlamento europeo e al Consiglio.

legislativi e non legislativi[7] e di documenti di carattere istruttorio, tra cui l**e segnalazioni del Governo risultano essere, mediamente, dieci a settimana.**

2.1. La procedura d'esame in Senato prima della riforma del Regolamento

Fino alla XVII legislatura, per entrambi i tipi di esame – dialogo politico e sussidiarietà – il Senato applicava agli atti dell'Unione europea[8] la procedura prevista dall'articolo 144 del Regolamento nel testo *ante* riforma: gli atti venivano assegnati dalla Presidenza, per l'esame in sede consultiva, alla Commissione permanente competente per materia, mentre le Commissioni 3ª (Affari esteri) e 14ª (Politiche dell'Unione europea) erano sempre chiamate ad esprimere le proprie osservazioni[9].

Il comma 5 dell'articolo 144 del Regolamento riconosceva alla Commissione Politiche dell'Unione europea anche un potere sostitutivo: se la Commissione di merito non si fosse pronunciata, entro 15 giorni dal ricevimento, sulle osservazioni espresse dalla 14ª Commissione, quest'ultima poteva chiedere che le proprie osservazioni fossero inviate al Presidente del Senato come documento conclusivo. In seguito all'entrata in vigore nella XVIII legislatura del nuovo articolo 144 del Regolamento, tale potere sostitutivo è rimasto solo per quanto riguarda l'esame nell'ambito del dialogo politico.

La **Figura 2.1** illustra il flusso di atti europei assegnati alle Commissioni dalla XIII alla XVII legislatura (fino al mese di dicembre 2017). Come noto, le legislature non hanno avuto la medesima durata. Per consentire comunque il confronto dei dati tra legislature diverse per durata è stato considerato un altro indicatore: il numero medio di atti per mese. (**Figura 2.2**)

Dalla XVI legislatura, inoltre, il dato relativo al numero complessivo degli atti è stato disaggregato, distinguendo tra gli atti assegnati nell'ambito del dialogo politico e gli atti sottoposti al parere sulla sussidiarietà. La procedura per il vaglio di sussidiarietà è stata infatti introdotta nel dicembre 2009, a seguito del recepimento delle innovazioni del Trattato di Lisbona.

Dai grafici (**Figura 2.1, Figura 2.2** e **Figura 2.3**) si evince, considerato il numero complessivo dei documenti, la **progressiva crescita della quantità di atti presentati e sottoposti all'esame delle Commissioni**. In relazione a tale incremento, si segnala che nella XVII legislatura il flusso quantitativo degli atti sottoposti a parere di sussidiarietà appare in tendenziale diminuzione rispetto alla precedente, mentre aumentano considerevolmente gli atti assegnati nell'ambito del dialogo politico.

---

[7] Tale trasmissione avviene per via informatica attraverso distinte caselle di posta elettronica, con cadenza periodica (due volte a settimana il Governo, quasi giornalmente la Commissione europea).

[8] Tali atti sono individuati dal comma 2-*bis* dell'articolo 29 del Regolamento negli «atti preparatori della legislazione dell'Unione europea, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea o comunicati dal Governo».

[9] Quando un atto dell'Unione europea riguarda invece le istituzioni o la politica generale dell'Unione, è assegnato per l'esame alla 14ª Commissione permanente; in tal caso, ai sensi dell'articolo 144, comma 4 (non modificato), del Regolamento sono richieste di esprimere le proprie osservazioni le Commissioni 1ª e 3ª.

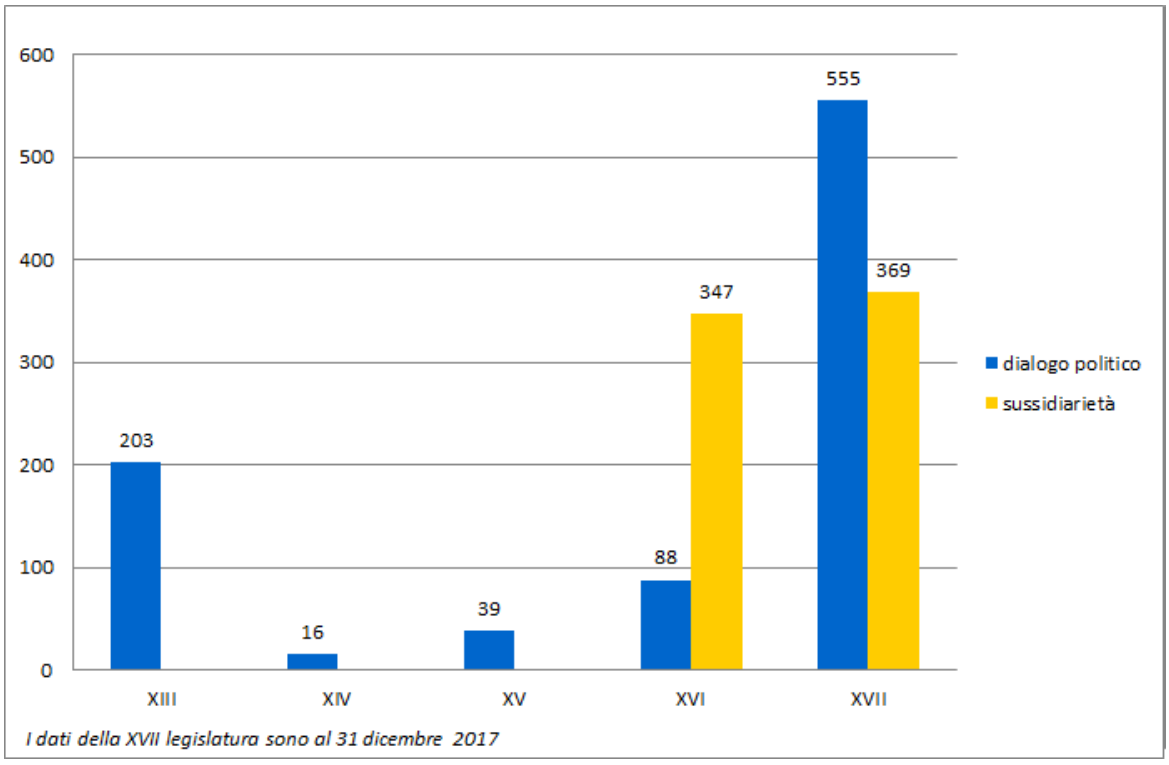
In questo contesto, peraltro, nel 2016 e soprattutto nel 2017 **si è registrata una inversione di tendenza, in quanto sono aumentati sia gli atti sottoposti a parere di sussidiarietà, sia quelli assegnati nell'ambito del dialogo politico (Figura 2.3).**

Con riguardo alla sussidiarietà, l'incremento è indice della ripresa dell'attività legislativa da parte dell'Unione europea: infatti, poiché tutti gli atti inviati ai sensi del citato Protocollo n. 2 sono automaticamente assegnati alle Commissioni di merito, il numero dei documenti deferiti dipende direttamente dall'attività delle Istituzioni europee.

L'incremento degli atti sottoposti all'esame delle Commissioni per il dialogo politico è invece l'effetto diretto delle nuove prassi in materia di assegnazione degli atti europei.

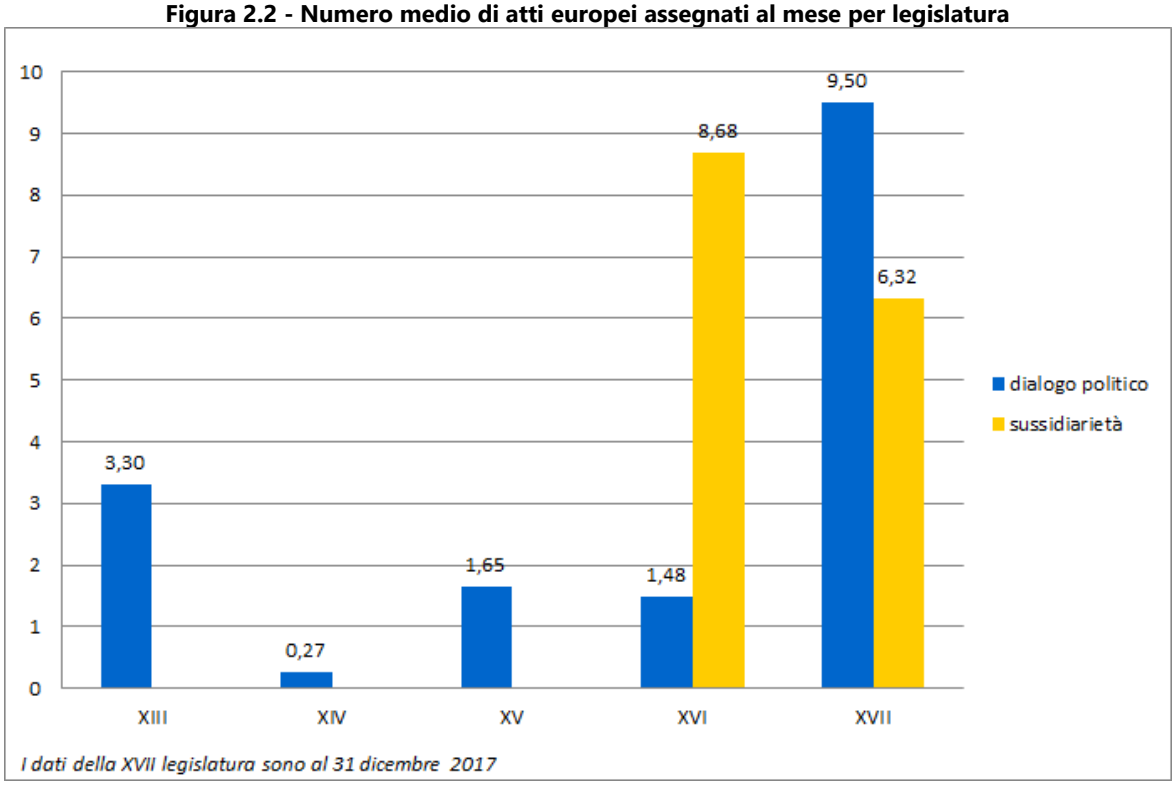
Dai grafici emergono infatti, sotto forma di modificazioni al flusso delle assegnazioni degli atti, i cambiamenti nella procedura d'esame succedutisi nel tempo. Nella XIII e nella XIV legislatura, ad esempio, venivano assegnati dal Presidente del Senato tutti gli atti dell'Unione trasmessi dal Governo: il dato numerico delle assegnazioni dipendeva pertanto dalle scelte operate dall'esecutivo. L'introduzione nel 2006 di una nuova modalità di assegnazione degli atti di dialogo politico, ai sensi della quale sono le stesse Commissioni permanenti a richiedere l'assegnazione, risulta molto evidente in quanto sia nella XVI che nella XVII legislatura si registra una rilevante crescita del numero dei documenti assegnati. Così come, per il biennio 2016-2017, i grafici segnalano un picco in corrispondenza al periodo di introduzione della nuova procedura del febbraio 2016 (*cfr.* paragrafo 2.2).

Figura 2.1 - Numero di atti europei assegnati per legislatura



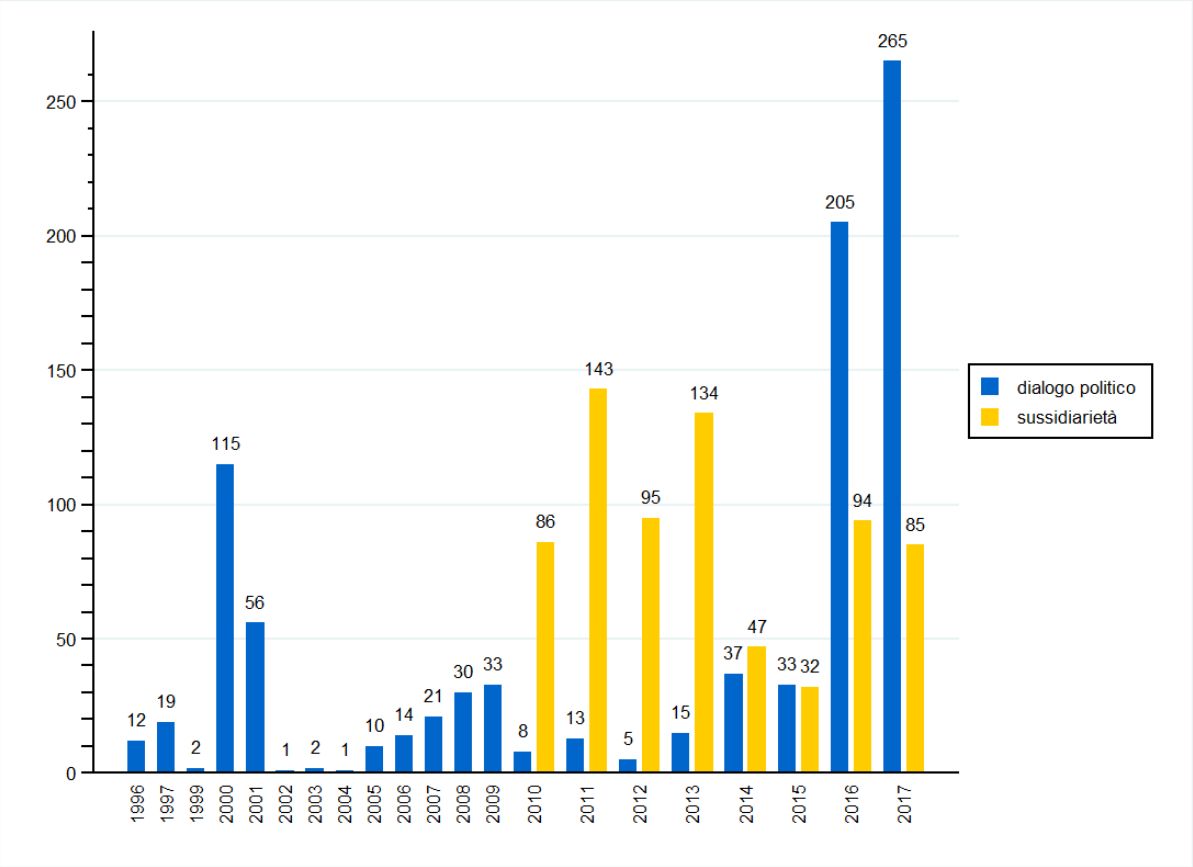
Fonte: UVI.

Figura 2.2 - Numero medio di atti europei assegnati al mese per legislatura



Fonte: UVI.

Figura 2.3 - Atti europei assegnati per anno e tipologia



Fonte: UVI.

2.2. Il dialogo politico

Fino alla metà della XVII legislatura, la procedura per il deferimento e la trattazione degli atti nell'ambito del dialogo politico risultava definita attraverso due lettere circolari del Presidente del Senato, una del 28 giugno 2006 e l'altra del 6 ottobre 2006: la prima, relativa alla trattazione degli atti trasmessi dal Governo, è stata successivamente estesa, con la seconda, agli atti trasmessi dalla Commissione europea.

Secondo tale procedura, gli atti dell'Unione non erano assegnati d'ufficio alle Commissioni: venivano invece formati due distinti elenchi - uno per gli atti comunicati dal Governo e le sue eventuali segnalazioni, l'altro per quelli inviati direttamente dalla Commissione europea[10] - che erano trasmessi a tutte le Commissioni permanenti.

Fino al febbraio 2016, in applicazione delle circolari del 2006, l'assegnazione in sede primaria dei singoli atti avveniva esclusivamente su richiesta delle Commissioni permanenti, che - a norma dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento - potevano chiedere alla Presidenza del Senato il deferimento dei singoli atti compresi negli elenchi. Le risoluzioni approvate dalla Commissione di merito al termine dell'esame assumevano la forma di un Documento XVIII, mentre, le risoluzioni approvate in via sostitutiva dalla Commissione Politiche dell'Unione europea erano indicati come Documento XVIII-*bis* (cfr. paragrafo 3).

Per far fronte al numero crescente di atti da esaminare e rendere più efficace e tempestiva la partecipazione del Senato alla definizione delle politiche europee, nel corso della XVII legislatura sono state apportate modifiche alle prassi in materia di assegnazione.

La circolare del Presidente del Senato del 5 febbraio 2016 ha infatti introdotto l'assegnazione diretta alle Commissioni competenti dei soli atti europei che il Governo segnala alle Camere per la loro particolare rilevanza. La Presidenza, quindi, assegna d'ufficio l'atto in via principale alla Commissione competente per materia, a cui le Commissioni 3ª e 14ª (solo la 14ª a seguito della riforma del Regolamento), nonché eventualmente altre Commissioni, devono far pervenire le proprie osservazioni.

Resta comunque ferma la facoltà delle Commissioni di richiedere, di propria iniziativa, il deferimento degli atti non assegnati direttamente dalla Presidenza, secondo la procedura già definita nel 2006.

[10] Tali elenchi, pur distinti, contengono spesso gli stessi atti, in quanto trasmessi sia dal Governo sia dalla Commissione.

2.3. Il controllo di sussidiarietà prima della riforma del Regolamento

La procedura del controllo di sussidiarietà è stata introdotta nel 2009 dal *Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità* annesso al Trattato di Lisbona. Le istituzioni europee trasmettono ai Parlamenti nazionali i progetti degli atti legislativi[11] , motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità: entro il termine di otto settimane, ciascuna Camera può dichiarare la non conformità della proposta al principio di sussidiarietà nella forma di un "parere motivato" (cosiddetto *early warning*). **Qualora i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, il progetto deve essere riesaminato[12].**

I progetti di atti legislativi dell'Unione europea sottoposti al controllo di sussidiarietà sono trasmessi, in via informatica, solo dalla Commissione europea[13].

In Senato, prima della riforma del Regolamento entrata in vigore nella XVIII legislatura, la modalità di esame era stata definita, in via sperimentale, con lettera circolare del 1° dicembre 2009: **la Presidenza procedeva direttamente all'assegnazione** dei documenti alla **Commissione competente in sede primaria**, indicando i termini per l'espressione del parere nella forma di una risoluzione. Nella prassi, fino a dicembre 2016 il termine assegnato era pari a cinque settimane. Le Commissioni Affari esteri e Politiche dell'Unione europea erano sempre chiamate ad esprimere le proprie osservazioni alla Commissione di merito; potevano comunque essere coinvolte altre Commissioni per l'espressione di osservazioni. Nella prassi, fino a dicembre 2016 il termine stabilito per le osservazioni era di quattro settimane[14].

Anche per gli atti sottoposti al parere di sussidiarietà la 14ª Commissione poteva sostituirsi alla Commissione assegnataria, adottando la risoluzione finale sull'atto come Doc. XVIII-*bis*.

Nei casi in cui sia la Commissione di merito sia, in via sostitutiva, la Commissione Politiche dell'Unione europea, si sono espresse sull'atto legislativo dopo la scadenza del termine di otto settimane, la risoluzione adottata, che poteva contenere anche considerazioni sul merito della proposta, è stata comunque inviata alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico.

---

[11] Per atto legislativo, ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo, si intende «la proposta della Commissione, l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, intese all'adozione di un atto legislativo».

[12] Questa procedura è stata successivamente recepita dall'articolo 8 della legge n. 234 del 2012.

[13] Anche della trasmissione di tali atti si dà conto nelle banche dati pubbliche consultabili sul sito del Senato.

[14] A partire dal febbraio 2017, in via di prassi e a seguito di intese intercorse tra gli Uffici competenti, il termine per l'espressione del parere sulla sussidiarietà e per le osservazioni è stato esteso a sei e cinque settimane rispettivamente per le Commissioni in sede di merito e di osservazioni. Tale ampliamento dei termini è stato determinato dall'esigenza di consentire maggior tempo alle Commissioni per l'esame degli atti sottoposti al controllo di sussidiarietà, lasciando comunque un margine adeguato per l'eventuale esame da parte dell'Assemblea, ai sensi dell'articolo 50, comma 3, del Regolamento.

A partire dalla XVIII legislatura, invece, troverà applicazione il riformato articolo 144 del Regolamento (commi 1-*bis* e 5-*bis*) che attribuisce alla sola 14ª Commissione permanente la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte dei progetti di atti legislativi europei. La riforma approvata dal Senato il 20 dicembre 2017 ha altresì previsto la possibilità che il parere della 14ª Commissione che abbia riscontrato la violazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità possa essere esaminato direttamente in Aula, su richiesta del Governo o un quinto dei componenti la Commissione (comma 5-*ter*).

2.4. La distribuzione degli atti per Commissione e sede

Le figure da **Figura 2.4 a 2.8** analizzano il numero complessivo di atti assegnati alle Commissioni, nel corso di ciascuna legislatura, sia ai fini del dialogo politico sia per il controllo di sussidiarietà, distinguendo la sede di assegnazione (merito o osservazioni).

I grafici successivi (**Figura 2.9 e 2.10**) riportano invece la distribuzione in termini percentuali delle assegnazioni alle Commissioni permanenti, in sede di merito e di osservazioni[15].

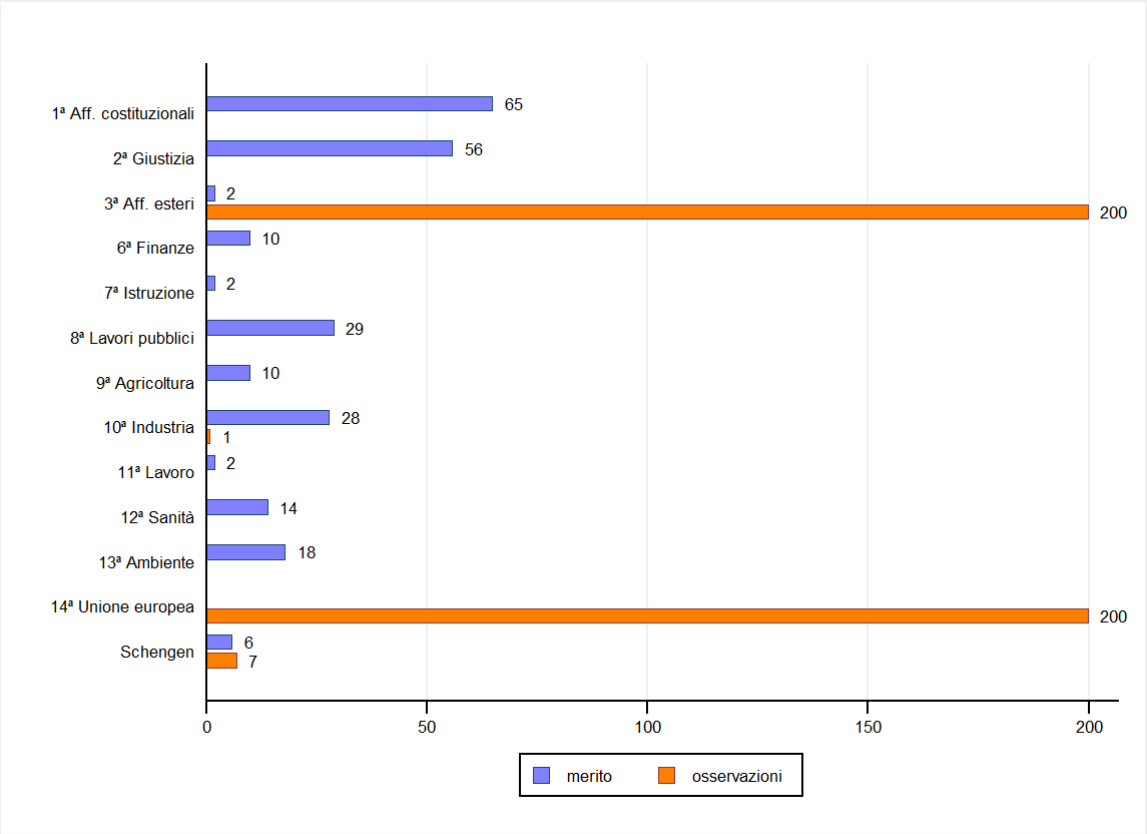
Gli atti assegnati in sede primaria risultano distribuiti tra tutte le Commissioni.[16] Dai grafici emerge in particolare, e per ciascuna legislatura, l'elevato numero di assegnazioni in sede di osservazioni alla 3ª e alla 14ª Commissione: al riguardo, si ricorda che il la versione previgente dell'articolo 144 del Regolamento autorizzava tali Commissioni ad esprimere osservazioni per ciascun atto europeo.

Ovviamente il flusso di atti e di assegnazioni costituisce una variabile che dipende dal programma politico della Commissione europea: ad esempio, nella XVII legislatura si riscontra un importante incremento di atti assegnati alla 1ª Commissione permanente, in ragione delle numerose determinazioni assunte in sede europea sui temi dell'asilo e dell'immigrazione.

[15] Nel grafico relativo alla sede "osservazioni" non sono state considerate la 3ª e la 14ª Commissione permanente, in quanto, per espressa disposizione del Regolamento nel testo vigente fino alla XVII legislatura (articolo 144, comma 1), sono sempre presenti come Commissioni assegnatarie.

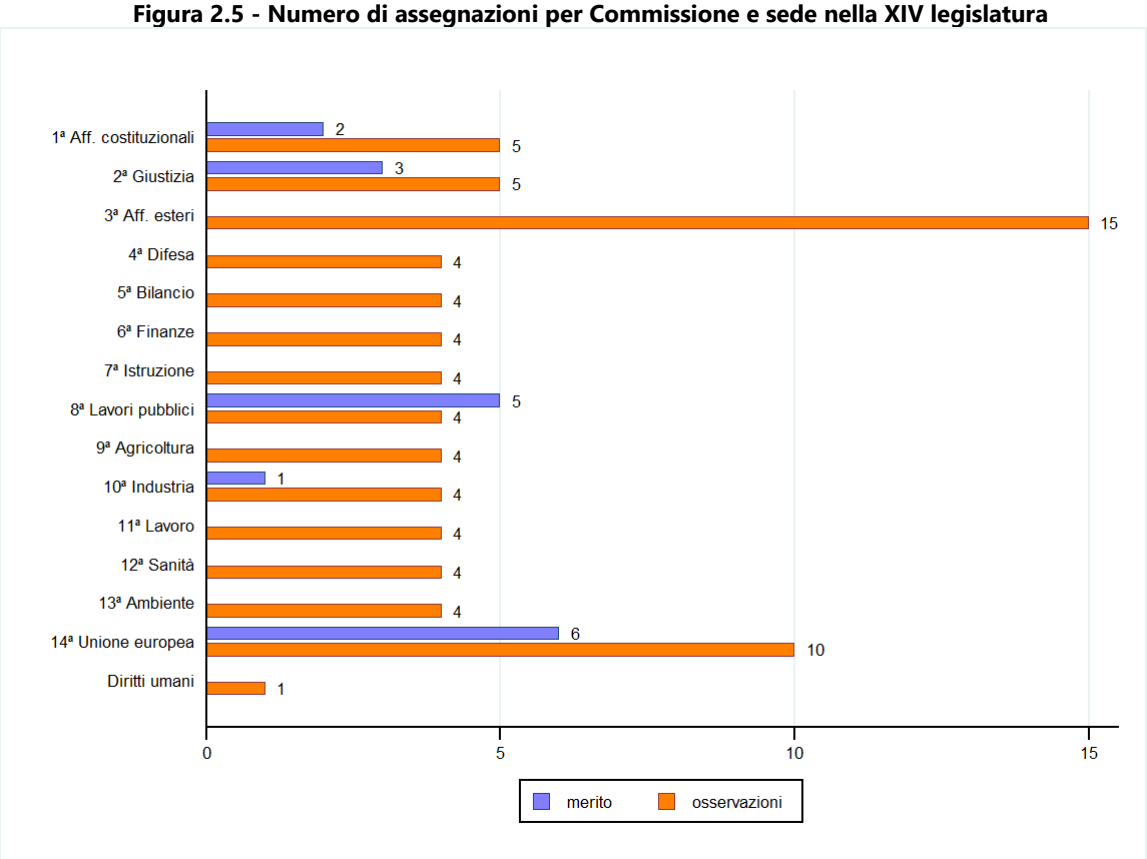
[16] Nella figura 2.4. sono altresì riportate le assegnazioni - in sede di merito e di osservazioni - al Comitato Schengen e in figura 2.5 l'assegnazione in sede di osservazioni alla Commissione Diritti umani.

Figura 2.4 - Numero di assegnazioni per Commissione e sede nella XIII legislatura



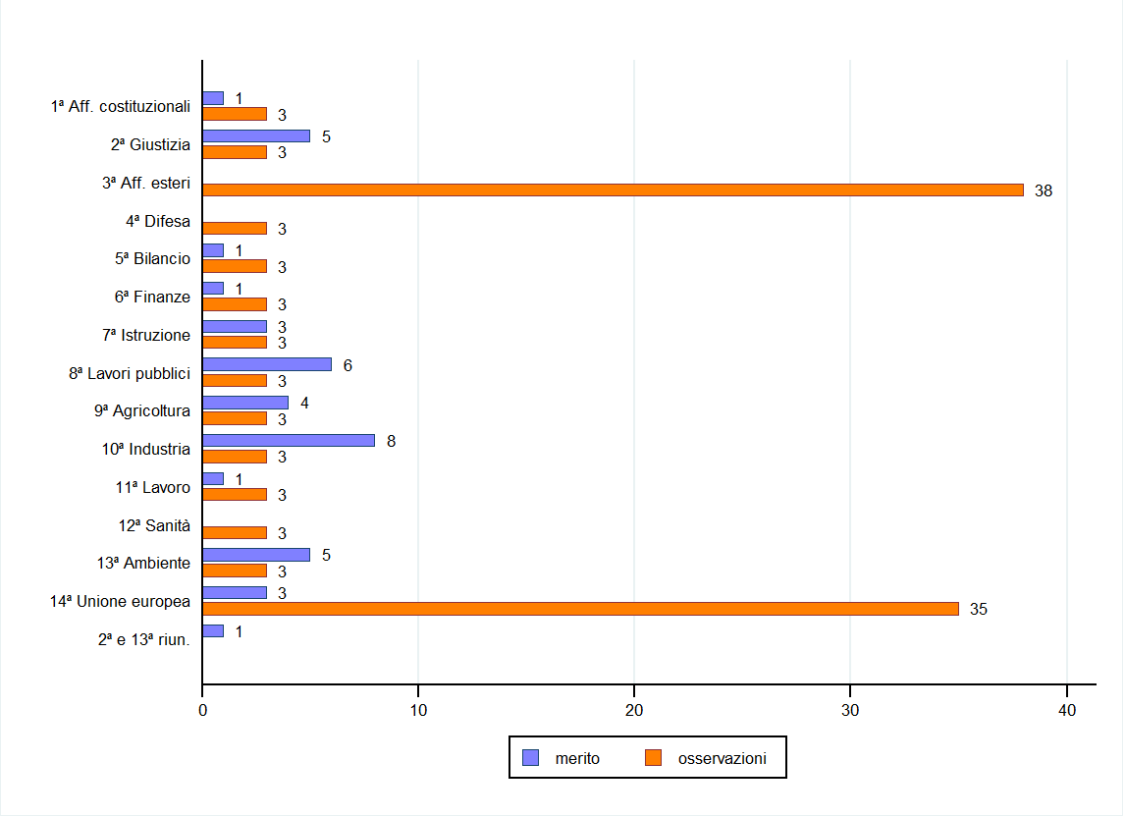
Fonte: UVI.

Figura 2.5 - Numero di assegnazioni per Commissione e sede nella XIV legislatura



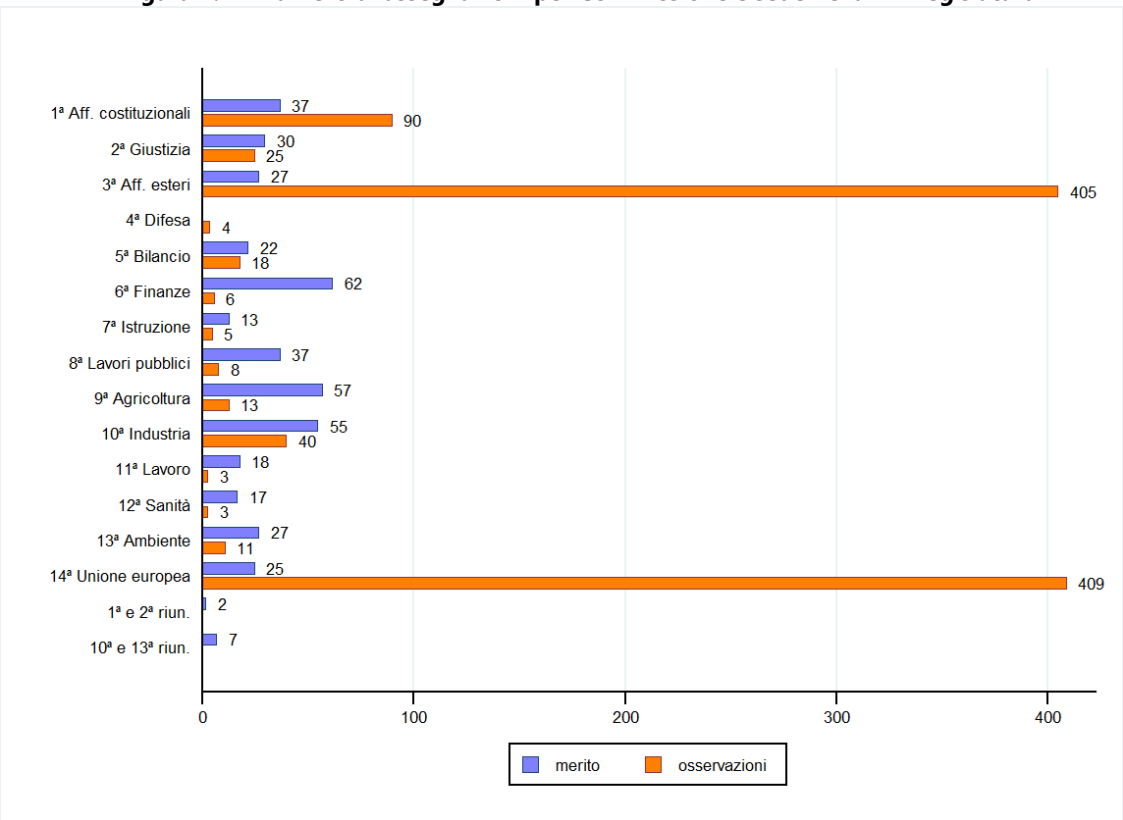
Fonte: UVI.

Figura 2.6 - Numero di assegnazioni per Commissione e sede nella XV legislatura



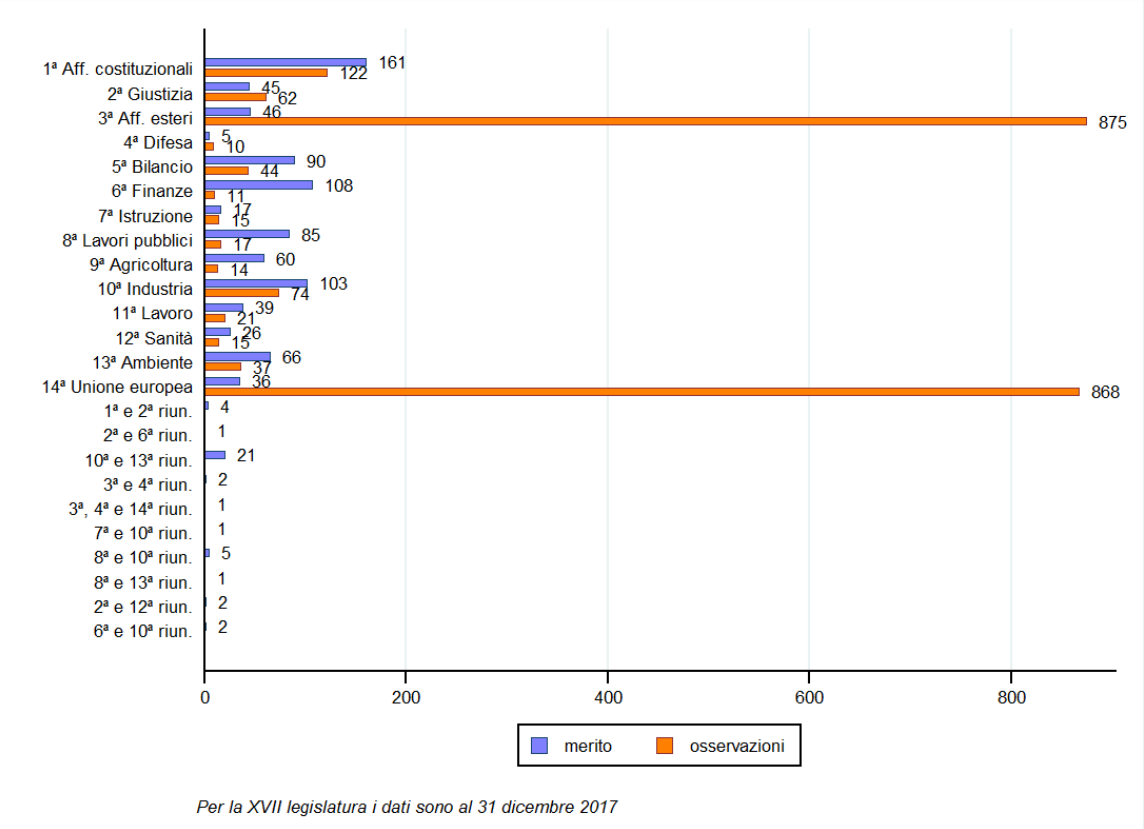
Fonte: UVI.

Figura 2.7 - Numero di assegnazioni per Commissione e sede nella XVI legislatura



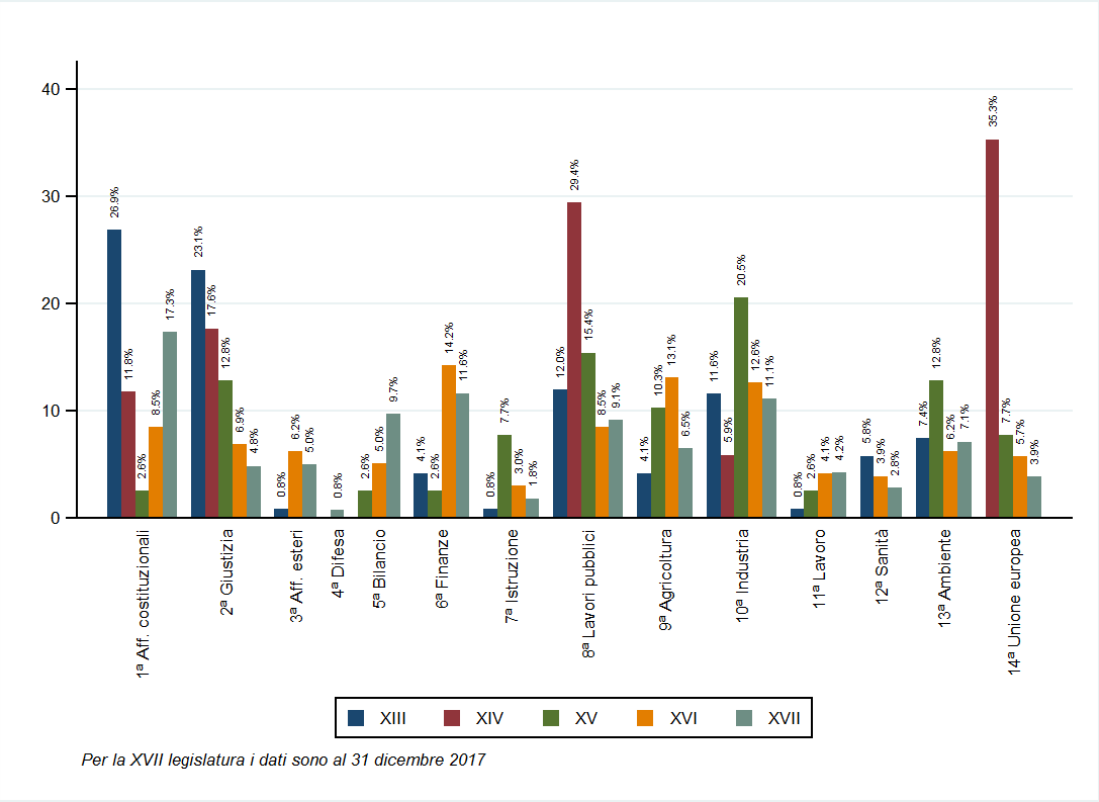
Fonte: UVI.

Figura 2.8- Numero di assegnazioni per Commissione e sede nella XVII legislatura



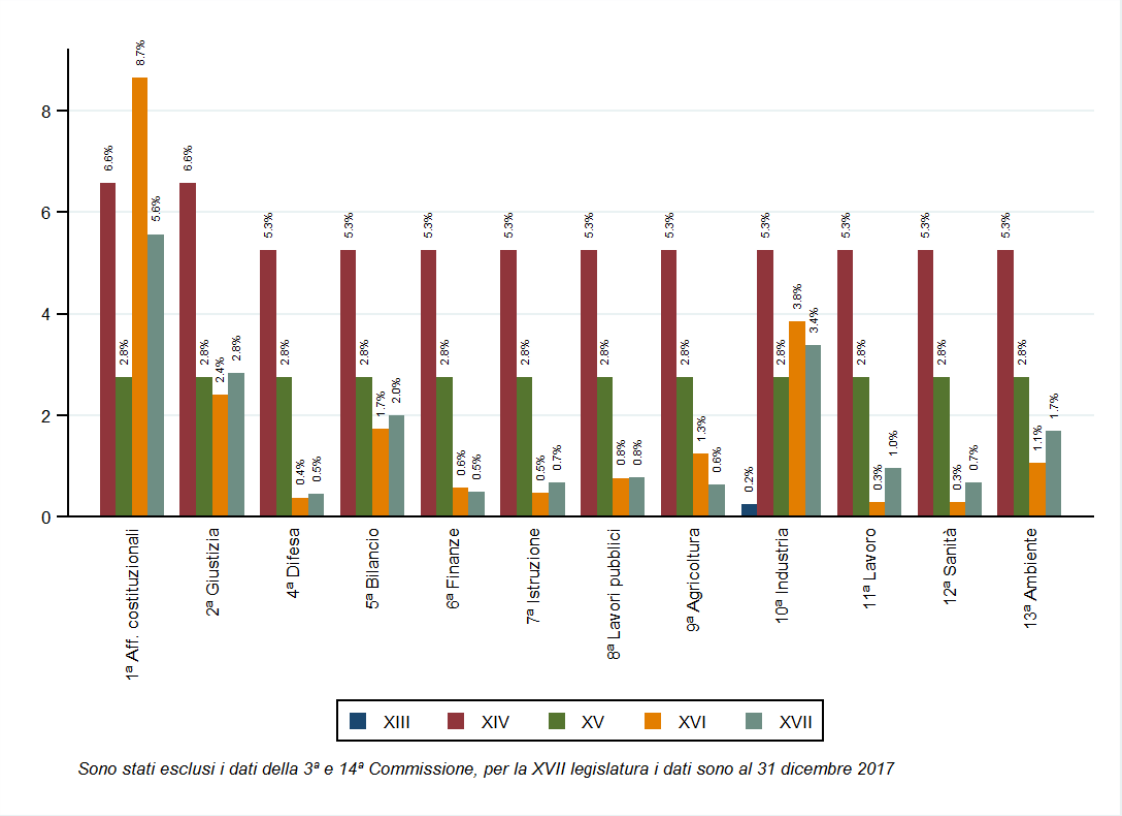
Fonte: UVI.

Figura 2.9 - Percentuali assegnazioni in sede di merito per Commissione permanente e legislatura



Fonte: UVI.

Figura 2.10- Percentuali assegnazioni in sede di osservazioni per Commissione permanente e legislatura[17]



Fonte: UVI.

[17] Sono stati esclusi i dati relativi alla 3ª e 14ª Commissione, alle quali gli atti sono sempre assegnati in sede di osservazioni per espressa disposizione del Regolamento vigente fino alla XVII legislatura.

3. Da Roma a Bruxelles: i documenti approvati dalle Commissioni permanenti

Fino alla XVII legislatura, sia nell'ambito del dialogo politico, sia nel controllo di sussidiarietà**, il documento conclusivo dell'esame** da parte delle Commissioni di merito era costituito da una risoluzione, classificata e pubblicata quale **Documento XVIII**. Nel corso della XVI legislatura è stata introdotta una nuova categoria di documenti, denominata **Documento XVIII-*bis***, che faceva riferimento alle risoluzioni adottate in via sostitutiva dalla Commissione Politiche dell'Unione europea nell'ipotesi in cui la Commissione di merito non si fosse pronunciata definitivamente.

A partire dalla XVIII legislatura, invece, in conseguenza dell'introduzione del nuovo sistema binario di esame degli atti europei (Commissioni di merito per il dialogo politico, 14ª Commissione per la sussidiarietà) sono state ridefinite la classificazione e la numerazione dei documenti conclusivi: Documento XVIII per le risoluzioni approvate dalle Commissioni di merito nell'ambito del dialogo politico; Documento XVIII-*bis* per le risoluzioni approvate dalla 14ª Commissione nell'ambito della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà; Documento XVIII-*ter* per le risoluzioni approvate dalla 14ª Commissione in via sostitutiva nell'ambito del dialogo politico.

Tutte le risoluzioni approvate sono comunque inviate al Presidente del Senato che le trasmette al Governo, nonché ai Presidenti delle istituzioni europee (Parlamento, Consiglio e Commissione).

Le risoluzioni approvate dalle Commissioni possono anche essere oggetto di esame e deliberazione da parte dell'Assemblea del Senato, quando ne faccia richiesta il Governo o un terzo dei componenti la Commissione a norma dell'articolo 50, comma 3, del Regolamento.

Le figure **Figura 3.1** e **Figura 3.2** forniscono una rappresentazione grafica dell'andamento quantitativo dei Doc. XVIII e XVIII-*bis* approvati dalla XIII alla XVII legislatura. In particolare, nella figura 3.2 i dati indicano il numero medio di documenti al mese per legislatura[18].

I due grafici consentono di misurare complessivamente quante risoluzioni siano state deliberate dalle Commissioni nell'ambito del dialogo politico e del controllo di sussidiarietà.

In via generale, nella XVI e XVII legislatura emerge con netta evidenza un aumento del numero delle risoluzioni approvate a conclusione dell'esame degli atti europei: l'incremento è stato determinato sia dalla nuova modalità di assegnazione degli atti introdotta nel 2006, sia dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 e dalla conseguente introduzione in Senato della procedura per il controllo del principio di sussidiarietà.

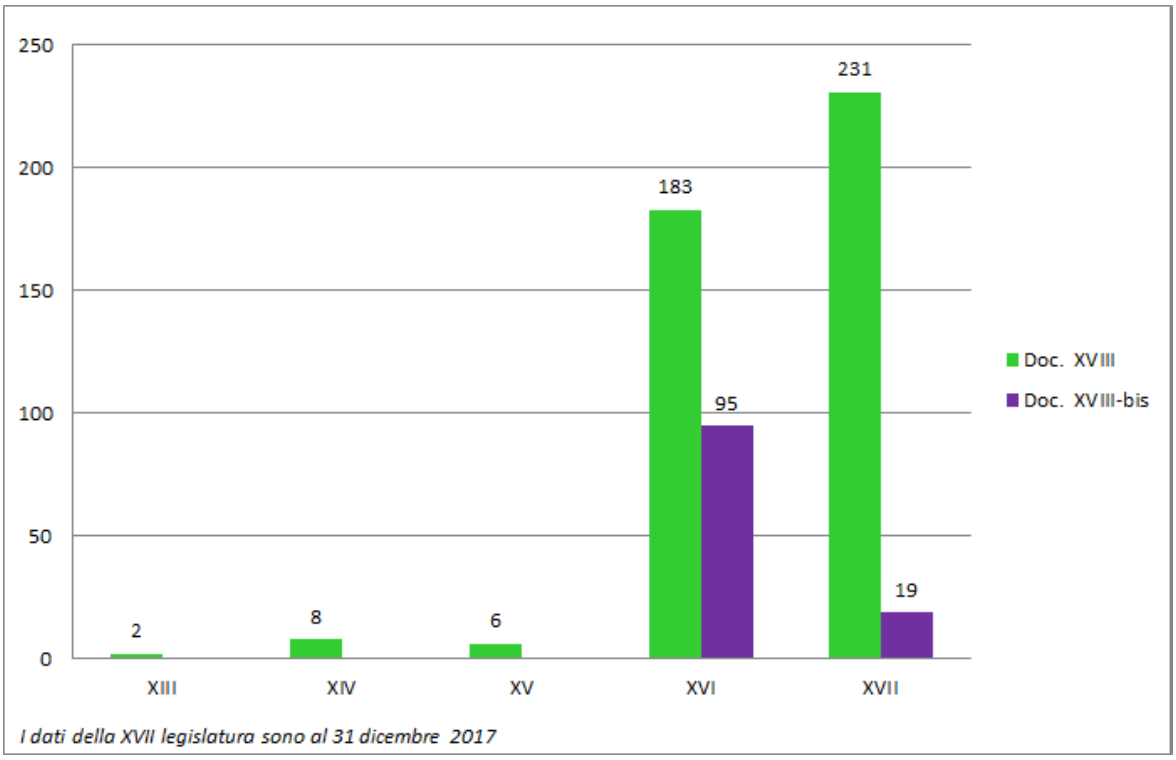
Dalla XVI legislatura risulta comunque un generale e progressivo aumento dell'interesse per le questioni relative all'Unione europea. Come si evince dalle figure **Figura 3.1** e **Figura 3.2**,

[18] È opportuno segnalare che, nella prassi parlamentare, quando alcuni atti europei hanno oggetti strettamente connessi si procede alla loro trattazione congiunta: in questo caso la risoluzione approvata si riferisce a tutti gli atti esaminati congiuntamente.

nella XVI legislatura la Commissione Politiche dell'Unione europea ha esercitato costantemente il potere d'intervento in via sostitutiva - pur previsto all'articolo 144 del Regolamento fin dal 1988[19] - approvando ben 95 risoluzioni; nel corso della XVII legislatura, invece, si è registrato un tendenziale aumento delle risoluzioni approvate dalle stesse Commissioni di merito con conseguente riduzione dell'attività sostitutiva della 14ª Commissione.

Solo durante la XV e la XVI legislatura, invece, alcune risoluzioni adottate dalle Commissioni sono state sottoposte - ai sensi dell'articolo 50, comma 3, del Regolamento - all'esame dell'Assemblea. Si tratta di 2 risoluzioni riferite ad altrettanti atti in XV legislatura, e di 5 risoluzioni riferite a 7 atti in XVI legislatura. A parte vanno considerati 5 atti europei esaminati nella XVI legislatura in connessione con una mozione (cfr. nota 21).

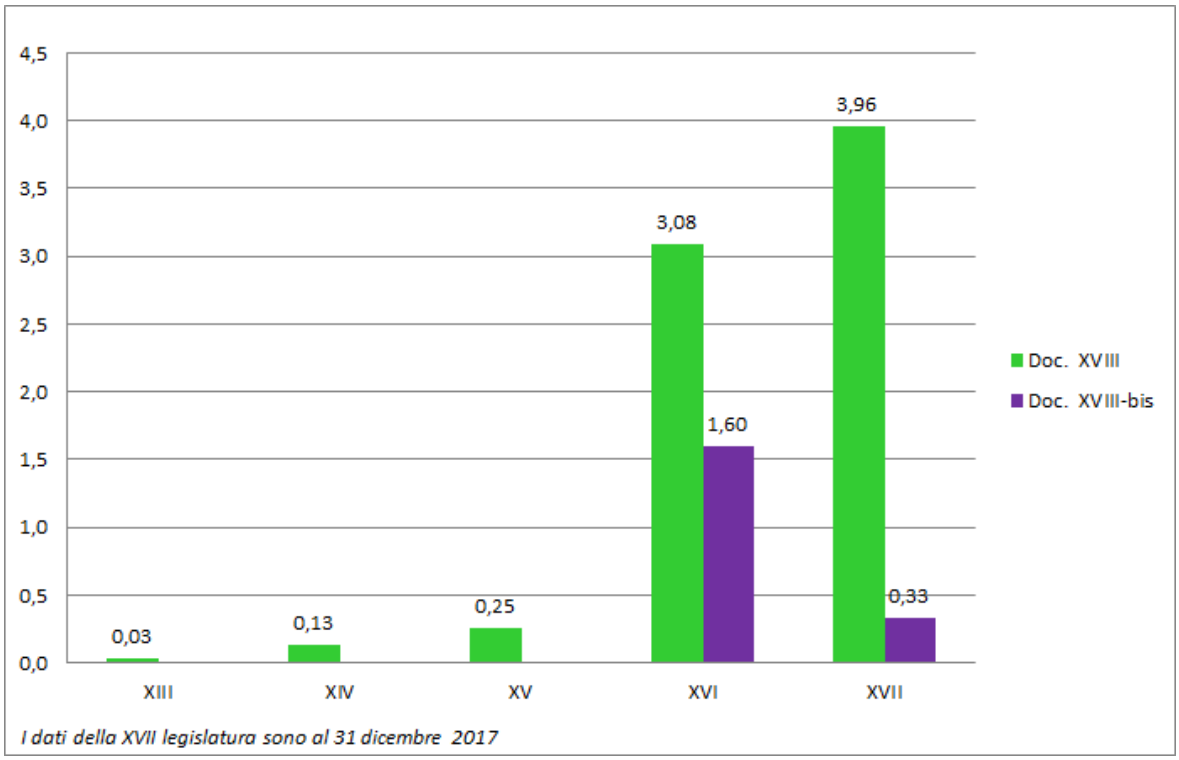
Figura 3.1 - Documenti XVIII e XVIII-bis: risoluzioni approvate per legislatura



Fonte: UVI.

[19] Nel testo dell'articolo 144 vigente sino al 2003, tale potere era attribuito alla Giunta per gli affari delle Comunità europee, che come noto è stata trasformata nella 14ª Commissione permanente a seguito della modifica regolamentare del 6 febbraio 2003.

Figura 3.2 - Numero di documenti XVIII e XVIII-bis al mese per legislatura



Fonte: UVI.

4. Modi e tempi dell'esame parlamentare

I grafici e le tabelle analizzano i tempi dell'*iter* degli atti europei in Commissione dalla XIII alla XVII legislatura.

Sono stati presi in considerazione tutti gli atti assegnati alle Commissioni permanenti, per il dialogo politico come per il controllo di sussidiarietà, e suddivisi in base allo stato di trattazione o esito come segue:

- **Assegnato**: l'atto è stato assegnato, ma in Commissione non è stata svolta alcuna seduta;
- **Esame iniziato**: l'atto è stato assegnato ed è stata svolta almeno una seduta, in via principale o per osservazioni;
- **Approvato con risoluzione**: si distinguono almeno tre casi:
  - la risoluzione è stata approvata come Doc. XVIII dalla Commissione di merito;
  - la risoluzione è stata approvata come Doc. XVIII-*bis* dalla 14ª Commissione in via sostitutiva;
  - la risoluzione (sia Doc. XVIII che Doc. XVIII-*bis*) già approvata in Commissione, è stata approvata anche dall'Assemblea.

4.1. Gli esiti dell'esame

Nelle tabelle che seguono, diversamente dalle Figure 3.1 e 3.2 che prendono come unità statistica le risoluzioni, i dati si riferiscono agli atti europei assegnati. **Pertanto nel caso di atti approvati con risoluzione si fa riferimento al numero complessivo di documenti esaminati, anche congiuntamente, e non al numero di risoluzioni approvate**.

Nella **Tabella 4.1** vengono mostrate le distribuzioni percentuali degli atti per stato di trattazione o esito per ciascuna legislatura. I grafici relativi alla distribuzione degli esiti ripartita per Commissione e legislatura sono invece riportati in appendice.

Nelle tabelle **Tabella 4.2** e **Tabella 4.3**, le distribuzioni percentuali vengono distinte per tipologia di atto, rispettivamente per dialogo politico e per sussidiarietà.

Tali dati percentuali sono riportati in **Figura 4.1;** sono considerati conclusi gli atti per i quali l'*iter* abbia portato all'approvazione di un Doc. XVIII o XVIII-*bis* oppure a una pronuncia dell'Assemblea.

Proprio dalla **Figura 4.1** risulta che **in XVI legislatura si realizza la percentuale più alta di atti conclusi, sia nell'ambito del controllo di sussidiarietà che nell'ambito del dialogo politico**.

Nella XVII legislatura tale tendenza appare confermata, fino alla data del 31 dicembre 2017, per gli atti sottoposti al vaglio di sussidiarietà, mentre è in diminuzione il dato percentuale relativo al dialogo politico. Tuttavia il dato che emerge con maggiore nettezza è che nella XVII Legislatura il numero di risoluzioni approvate dalle Commissioni è pressoché analogo alla *performance* registrata nella XVI legislatura.

Tale evidenza può essere spiegata rilevando come sia significativamente aumentato - di oltre il 50% - il numero di atti assegnati, che ovviamente influisce nella determinazione degli atti conclusi. Inoltre, nelle statistiche relative alla XVII legislatura per gli atti sottoposti a parere di sussidiarietà diminuisce di oltre l'80% il numero delle risoluzioni approvate in via sostitutiva dalla 14ª Commissione: anche questi dati sono un segnale del decisivo miglioramento delle *performance* delle Commissioni di merito nell'esame degli atti.

Tabella 4.1 - Dati aggregati per esito e legislatura

Esito degli atti	Legislatura				
	XIII	XIV	XV	XVI	XVII
Assegnato (esame non iniziato)	111 54,7%		10 25,6%	81 18,6%	4 0,4%
Esame iniziato	89 43,8%	6 37,5%	22 56,4%	20 4,6%	613 66,3%
Approvato con risoluzione (Doc. XVIII)	3 1,5%	10 62,5%	7 12,8%	210 [20] 48,3%	287 31,1%
Approvato con risoluzione (Doc. XVIII-*bis*)				112 25,7%	20 2,2%
Esaminato in Aula			2 5,1%	12[21] 2,8%	
Totali:	203 100%	16 100%	39 100%	435 100%	924 100%

Fonte: UVI

[20] Nei 210 atti sono compresi anche 2 atti, assegnati nell'ambito del dialogo politico, per i quali risulta approvata anche una risoluzione dalla 14ª Commissione.

[21] Nei 12 atti sono compresi anche 5 atti discussi direttamente dall'Assemblea in connessione con una mozione, senza che fosse stata inserita all'ordine del giorno dell'Assemblea medesima la risoluzione approvata dalla Commissione a conclusione del loro esame.

Tabella 4.2 - Dati aggregati per esito e legislatura (solo dialogo politico)

Tipo di atto ed esiti		Legislatura				
		XIII	XIV	XV	XVI	XVII
Atto europeo (dialogo politico)	**Assegnato (esame non iniziato)**	111 54,7%		10 25,6%	15 17,0%	4 0,7%
	Esame iniziato	89 43,8%	6 37,5%	22 56,4%	14 15,9%	463 83,4%
	Approvato con risoluzione (Doc. XVIII)	3 1,5%	10 62,5%	5 12,8%	54 61,4%	81 14,6%
	Approvato con risoluzione (Doc. XVIII-*bis*)				1 1,1%	7 1,3%
	Esaminata in Aula			2 5,1%	4 4,5%	
	Totali:	203 100%	16 100%	39 100%	88 100%	555 100%

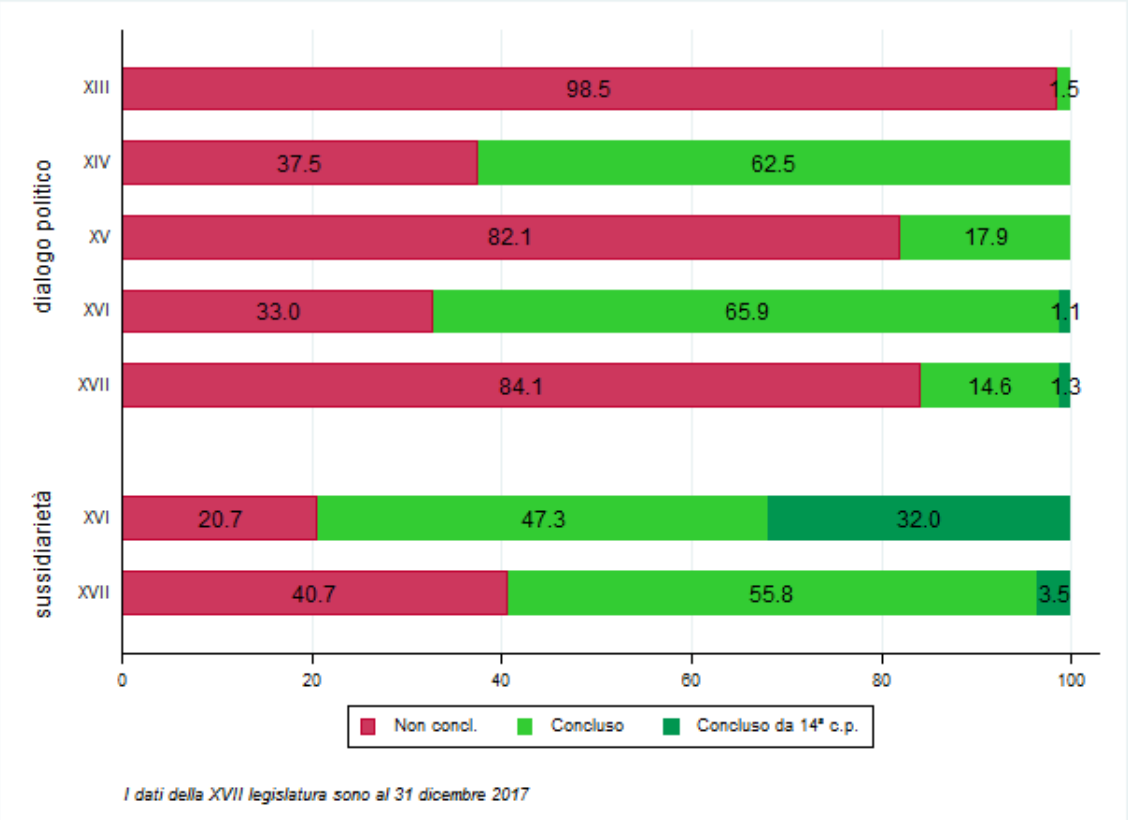
Fonte: UVI

Tabella 4.3 - Dati aggregati per esito e legislatura (solo sussidiarietà)

Tipo di atto ed esiti		Legislatura				
		XIII	XIV	XV	XVI	XVII
Atto europeo (sussidiarietà)	**Assegnato (esame non iniziato)**	*Tipologia di atto non presente*			66 19,0%	
	Esame iniziato				6 1,7%	150 40,7%
	Approvato con risoluzione (Doc. XVIII)				156 45,0%	206 55,8%
	Approvato con risoluzione (Doc. XVIII-*bis*)				111 32,0%	13 3,5%
	Esaminata in Aula				8 2,3%	
	Totali:				347 100%	369 100%

Fonte: UVI

Figura 4.1 - Atti aggregati in base all'esito dell'*iter*, per legislatura (in percentuale)



Fonte: UVI.

4.2. I tempi dell'esame

Per calcolare la durata dell'esame degli atti europei da parte delle Commissioni, sono state considerate la prima seduta (della Commissione di merito o della Commissione in sede di osservazioni) e la seduta di approvazione della risoluzione da parte della Commissione di merito o della 14ª Commissione in via sostitutiva.

Oltre alla durata dell'*iter* in giorni, che può dipendere dalla programmazione dei lavori della Commissione, è stato monitorato anche il numero di sedute, che descrive invece il tempo specificamente dedicato all'esame degli atti europei.

I due grafici **Figura 4.2** e **Figura 4.3** utilizzano i *box plot* per mettere a confronto le legislature rispetto alla distribuzione della durata dell'*iter* e del numero di sedute. Questa rappresentazione permette di confrontare il fenomeno sia in termini di valore mediano (posizione della barra orizzontale all'interno del *box*), sia di dispersione (come distanza interquartile data dall'altezza del *box*). Il grafico di **Figura 4.2** compara la durata complessiva dell'*iter* operando una distinzione, oltre che per legislatura, anche per tipologia di atto.

I dati più significativi si riferiscono agli atti il cui esame si è concluso con una risoluzione, anche se la rilevazione statistica non consente di trarre conclusioni definitive in ordine alla

tendenza evolutiva dei tempi di esame. Nei grafici **Figura 4.4** e **Figura 4.5** l'asse delle ascisse rappresenta il numero di giorni necessario per concludere l'*iter*, laddove la larghezza delle barre rappresenta un intervallo di sette giorni; l'asse delle ordinate indica invece la percentuale di atti la cui durata rientra nell'intervallo specificato.

Confrontando ad esempio i dati della XIV con quelli della XVII legislatura, si riscontra che in quest'ultima il tempo mediano impiegato per la conclusione dell'esame degli atti nell'ambito del dialogo politico è diminuito.

Il dato può sicuramente **indicare una maggiore attenzione da parte delle Commissioni del Senato alle fasi e ai tempi dell'*iter* decisionale europeo** (posizioni del Governo italiano espresse in Consiglio, posizioni dei relatori nelle Commissioni del Parlamento europeo, termine per emendamenti, etc.). **Un esame più concentrato e tempestivo può rendere infatti maggiormente efficace il contributo delle Commissioni parlamentari al processo decisionale dell'Unione, consentendo alle omologhe Commissioni del Parlamento europeo di prendere in considerazione le loro deliberazioni.**

Tale tendenza sembra essere supportata dall'analisi congiunta dei dati relativi ai tempi e alle sedute di esame. Se nella XIV legislatura la mediana dei tempi era di circa 60 giorni e quella del numero di sedute era pari a 5,5, nella XVII invece, per gli atti conclusi dalla Commissione di merito, la mediana dei tempi diminuisce a 20-30 giorni e il numero mediano di sedute scende a 3. Negli atti conclusi dalla 14ª Commissione permanente, invece, la mediana dei tempi rimane a 60 giorni e il numero mediano di sedute scende fino a meno di 3.

Anche la dispersione dei fenomeni si riduce: infatti, come si può osservare nella **Figura 4.3**, la distanza interquartile (data dall'altezza del *box*) del numero delle sedute dedicato all'esame degli atti europei diminuisce con il passare delle legislature fino a rimanere costante. Tale aspetto suggerisce la **tendenza delle Commissioni permanenti a concentrare la propria attività** finalizzandola all'adozione di un documento conclusivo.

Secondo quanto emerge dai grafici **Figura 4.4 e Figura 4.5**, che danno conto della distribuzione del numero dei giorni impiegato per l'esame degli atti[22], **la tendenza alla riduzione dei tempi di esame** è confermata in particolare nella procedura per il vaglio di sussidiarietà. A tale proposito, si segnala che fino a dicembre 2016 in sede di assegnazione degli atti per il parere di sussidiarietà era stabilito un termine ordinatorio di cinque settimane (35 giorni) per la conclusione dell'esame da parte delle Commissioni di merito [23].

Per tali atti, i tempi di esame presso le Commissioni di merito si sono ridotti rispetto alla XVI legislatura: **nella XVII legislatura**, infatti, **oltre il 15% degli atti è stato concluso nel termine**

[22] Dai grafici in Figura 4.4 sono stati esclusi i dati relativi alla XIII legislatura, in quanto essi risultano non statisticamente significativi, essendo stato concluso l'esame solo di tre atti.

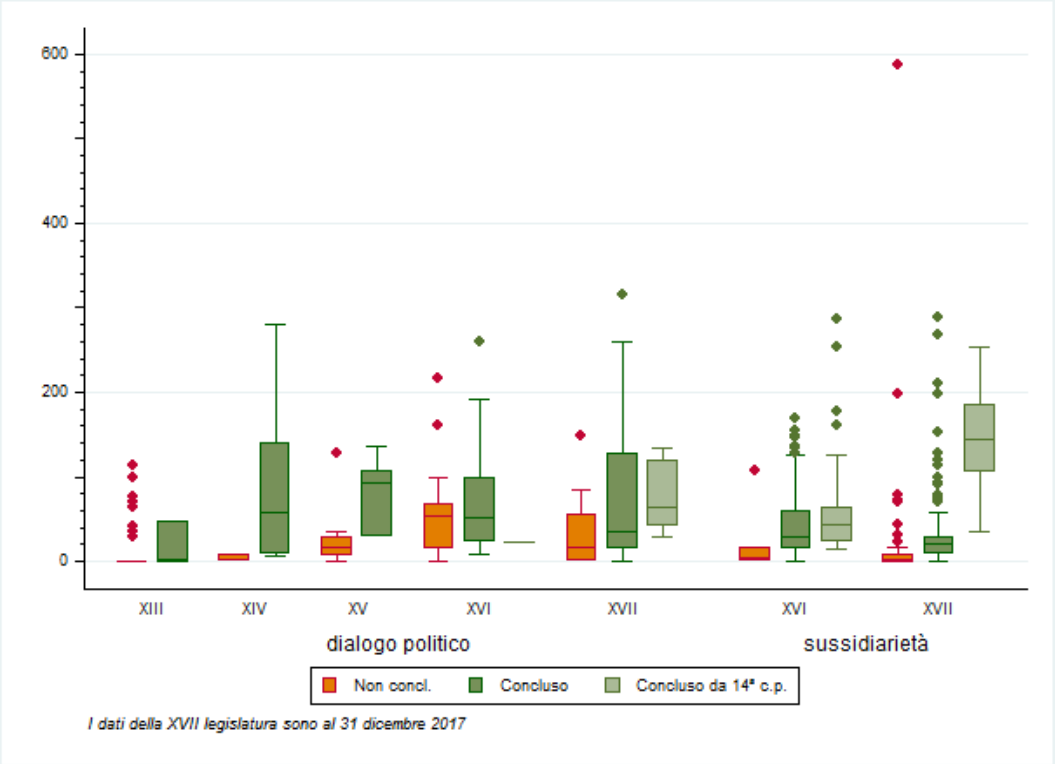
[23] Tale termine è più breve di quello perentorio di otto settimane stabilito dal trattato di Lisbona per l'attivazione del meccanismo di *early warning* ai sensi del Protocollo n. 2 sul controllo di sussidiarietà. Si ricorda altresì, come precedentemente riportato nella nota n. 14, che da febbraio 2017 il termine di cinque settimane per l'espressione del parere delle Commissioni è stato esteso a 6 settimane.

di una settimana dall'assegnazione ed oltre il 30% entro le due settimane successive (nella XVI, invece, solo il 4% e l'8% degli atti risulta concluso nei periodi corrispondenti).

La concentrazione dei tempi di lavoro è ancora più evidente laddove si consideri che nella XVII legislatura **oltre il 70% degli atti** esaminati sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà **si è concluso nel termine ordinatorio di cinque settimane.**

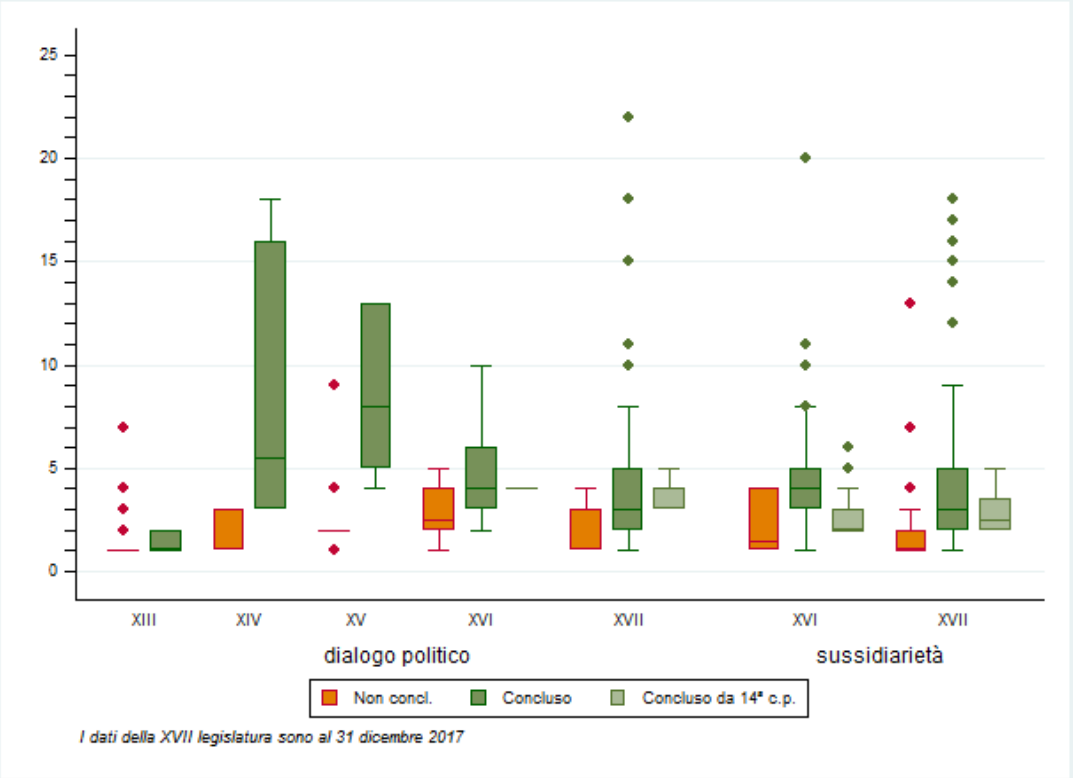
Per quanto concerne infine la distribuzione dei tempi di esame degli atti conclusi in via sostitutiva dalla 14ª Commissione, nella XVII legislatura si registra un tempo mediano superiore a quello della XVI: ciò può essere spiegato sia considerando che la 14ª Commissione interviene in via sostitutiva solo successivamente alla Commissione di merito, sia facendo riferimento alla prassi di concludere l'esame dell'atto anche dopo la scadenza del termine delle otto settimane previsto dal Trattato di Lisbona.

Figura 4.2 - *Box plot* delle durate complessive in giorni dell'*iter* in Commissione, per tipologia di atto e legislatura.



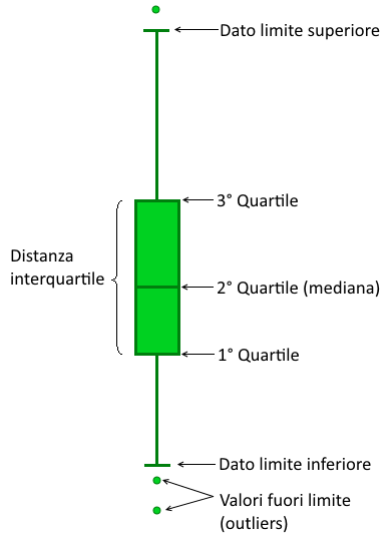
Fonte: UVI.

Figura 4.3 - *Box plot* del numero di sedute complessive in Commissione, per tipologia di atto e legislatura.



Fonte: UVI.

Che cos'è il diagramma Box Plot?



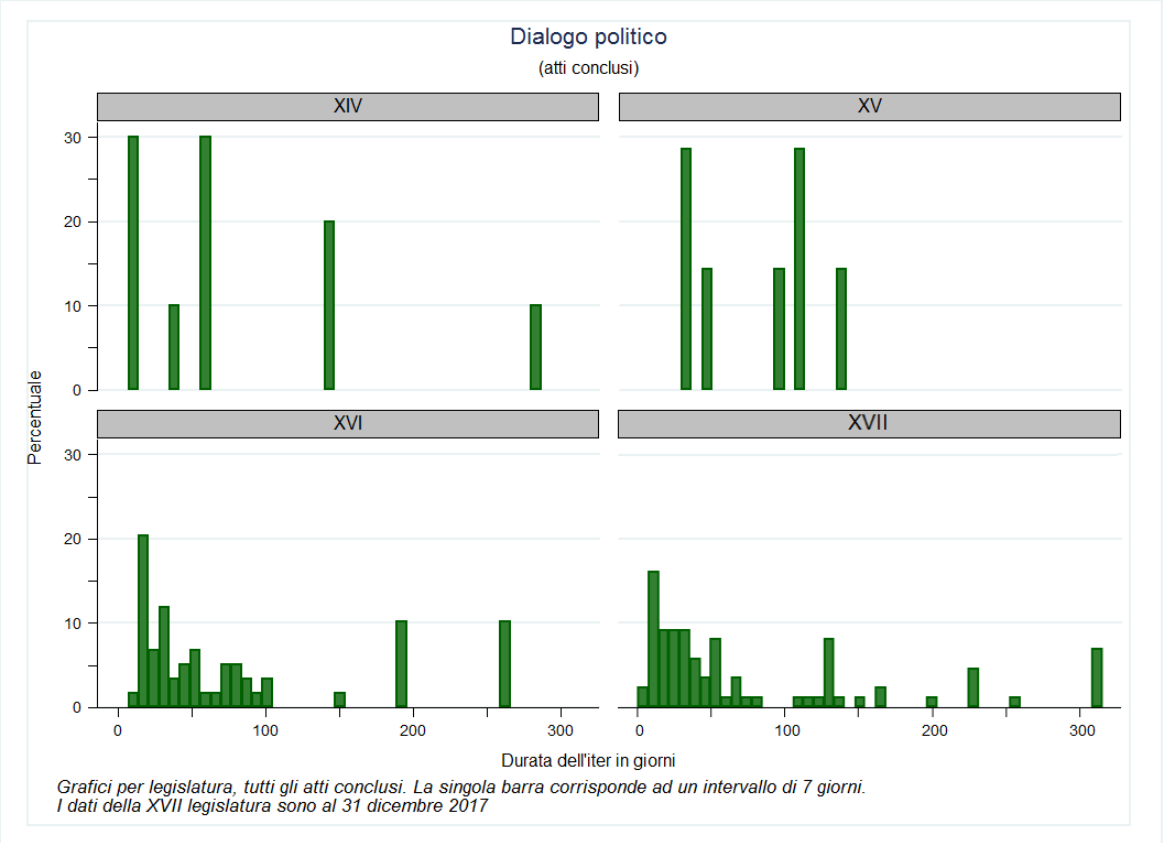
Il diagramma *box-plot* consente di rappresentare graficamente la distribuzione di un insieme di dati numerici attraverso gli indici di dispersione e di posizione.

Il rettangolo (*box*) è delimitato dal primo e terzo quartile ed è diviso al suo interno dalla mediana. Questo significa che la metà dei valori della distribuzione cadono all'interno del rettangolo.

I baffi si estendono verso l'alto e verso il basso fino al valore degli estremi superiore ed inferiore. L'estremo superiore è il più alto valore riscontrato nella distribuzione che dista dal 3° quartile meno di una volta e mezza la distanza interquartile. Analogamente, l'estremo inferiore è il più basso valore che dista dal 1° quartile meno di una volta e mezza la distanza interquartile.

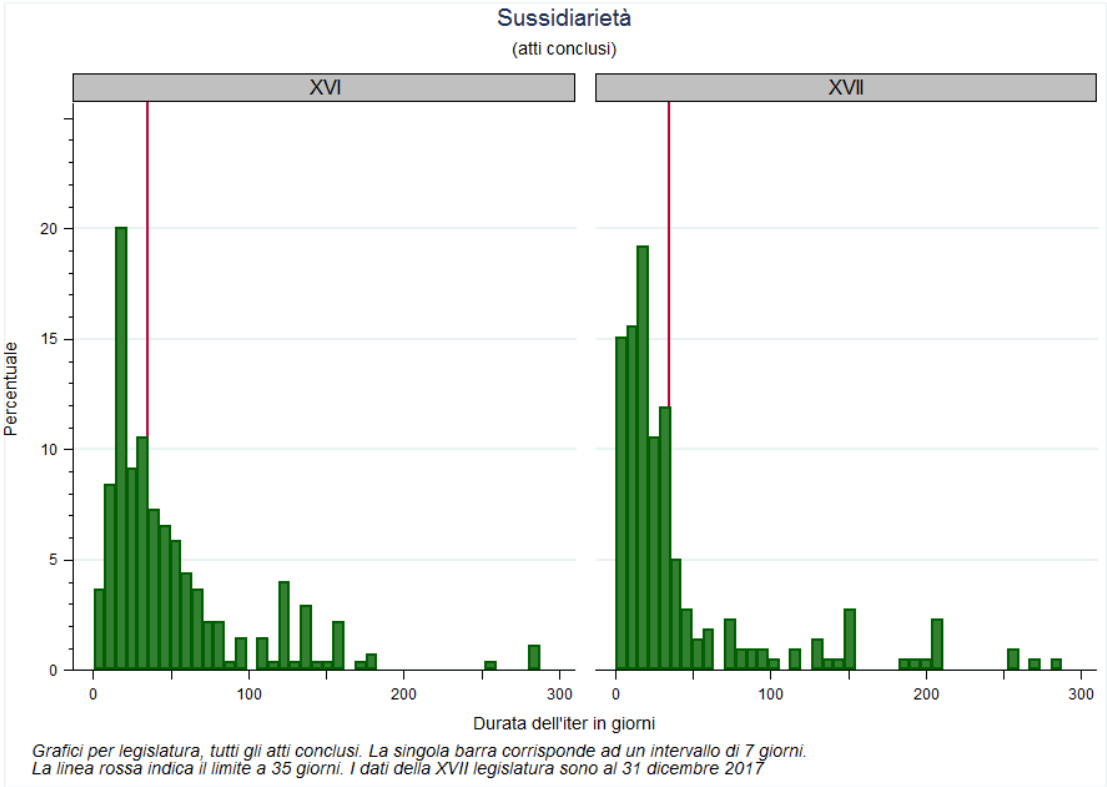
I valori più alti o più bassi che distano più di una volta e mezza la distanza interquartile sono valori fuori limite (*outliers*).

Figura 4.4 – Dialogo politico: distribuzione percentuale della durata complessiva dell'*iter* in Commissione, per legislatura.



Fonte: UVI.

Figura 4.5 – Sussidiarietà. Distribuzione della durata complessiva dell'*iter* in Commissione, per legislatura.



Fonte: UVI.

4.3. La modifica della prassi sul dialogo politico nella XVII legislatura: verifica degli effetti

Utilizzando i dati raccolti in questo lavoro, è possibile verificare gli effetti del nuovo criterio di assegnazione degli atti europei nell'ambito del dialogo politico, introdotto dalla citata lettera circolare del 5 febbraio 2016, sull'attività relativa alla XVII legislatura (i dati sono stati raccolti, come già fatto presente, fino al 31 dicembre 2017).

In primo luogo, si è determinato il volume complessivo degli atti assegnati, distinguendo tra dialogo politico e sussidiarietà. Si è così stabilito il numero di atti assegnati prima e dopo il 5 febbraio 2016, secondo la tabella di seguito riportata:

Tabella 4.4 - Atti assegnati prima e dopo il 5 febbraio 2016

Atto	5 febbraio 2016		Totale
	Ante	Post	
D.P.	94	461	555
Suss.	201	168	369
Totale	295	629	924

Di questi atti, sono stati individuati quelli il cui esame si è concluso con l'approvazione di un Documento XVIII o XVIII-*bis* (ossia una risoluzione) con il relativo dato percentuale:

Tabella 4.5 - Atti assegnati prima e dopo il 5 febbraio 2016 conclusisi con risoluzione

Atto	5 febbraio 2016				Totale	
	Ante		Post			
D.P.	51	*54,26%*	37	*8,03%*	88	15,86%
Suss.	121	*60,20%*	98	*58,33%*	219	59,35%
Totale	172	*58,31%*	135	*21,46%*	307	33,23%

Per effettuare un confronto tra i due periodi considerati, che hanno una durata differente, occorre procedere ad una normalizzazione del dato. A tal fine si è utilizzato un parametro omogeneo: il numero di atti per mese. Le precedenti tabelle si traducono quindi nelle seguenti:

Tabella 4.6 - Atti assegnati/mese prima e dopo il 5 febbraio 2016

Atto	5 febbraio 2016		Totale
	Ante	Post	
D.P.	2,67	19,90	9,50
Suss.	5,71	7,25	6,32
Totale	8,38	27,15	15,82

Tabella 4.7 - Atti assegnati/mese prima e dopo il 5 febbraio 2016 conclusisi con risoluzione

Atto	5 febbraio 2016		Totale
	Ante	Post	
D.P.	1,45	1,60	1,51
Suss.	3,43	4,23	3,75
Totale	4,88	5,83	5,26

Considerato che la circolare del 5 febbraio 2016 riguarda solo il dialogo politico, il confronto tra i due periodi considerati limitatamente al controllo di sussidiarietà assume valore di riferimento per l'analisi dei flussi documentali. Dalle tabelle emerge un incremento, leggero ma comunque significativo, sia delle assegnazioni (da 5,71 a 7,25) che degli esiti (da 3,43 a 4,23), dato che conferma la progressiva crescita dell'iniziativa legislativa della Commissione Juncker, dopo una fase iniziale (si è insediata, ricordiamolo, nel corso del 2014) caratterizzata da una certa auto-limitazione.

Ma il dato davvero interessante si rinviene in merito al dialogo politico. In tal caso si registra infatti, come prevedibile, una impennata delle assegnazioni degli atti dopo il 5 febbraio 2016, a seguito della introduzione del criterio fondato sulle segnalazioni del Governo (da 2,67 a 19,9 atti assegnati al mese). Tuttavia, negli atti esitati, si riscontra un incremento marginale (da 1,45 a 1,60 atti al mese) ossia una sostanziale stabilità.

Da questa verifica si può desumere l'opportunità di individuare una qualche forma di correttivo, affinché all'incremento degli atti assegnati corrisponda anche una variazione significativa sul lato degli esiti. A tale scopo, **diviene essenziale l'interlocuzione - formale e informale - tra Parlamento e Governo, in modo da rendere più efficiente il sistema delle segnalazioni degli atti europei alle Camere**. Al riguardo, risultano in fase di attuazione rilevanti miglioramenti, ad esempio mediante una maggiore selezione degli atti segnalati, per evitare l'effetto "strascico", e soprattutto tramite l'inserimento nelle segnalazioni di una motivazione dettagliata sotto il profilo tecnico e politico, così da fornire alle Camere, sia in sede di assegnazione che decentrata, un ulteriore supporto conoscitivo.

Va comunque ricordato che il dato quantitativo non esaurisce la valutazione sull'efficacia del dialogo politico, per il quale può anche essere preferibile l'esame approfondito di un numero limitato di questioni piuttosto che un'eccessiva dispersione delle attività delle Commissioni, inevitabilmente caratterizzate da vincoli di tempo e di risorse, ai fini della massimizzazione della capacità di influenza e di incidenza sulle politiche europee.

5. Conclusioni

Al fine di trarre alcune considerazioni finali sul presente lavoro, è utile ripercorrerne in breve i principali passaggi.

Si è partiti dalla definizione delle due principali modalità di partecipazione diretta dei Parlamenti nazionali alla fase ascendente, ossia il controllo di sussidiarietà e il dialogo politico, passando poi a illustrare le procedure parlamentari utilizzate per dare attuazione a tali meccanismi. È opportuno ricordare che, fino agli ultimi mesi della XVII legislatura, l'introduzione di questi strumenti non è avvenuta per via regolamentare, ma in via di prassi, mediante il ricorso a procedure sperimentali e interpretazioni estensive, essenzialmente mediante l'adattamento delle disposizioni relative all'attività di indirizzo parlamentare nei confronti dell'Esecutivo in materia di affari europei.

A questa parte introduttiva di carattere ricognitivo, è seguita l'analisi più propriamente statistico-quantitativa sulle modalità e i tempi di esame dei documenti preparatori della legislazione europea, che ha messo in evidenza importanti variazioni nel flusso degli atti.

Il dato più significativo risiede nella constatazione che **il miglioramento delle *performance* delle Commissioni permanenti del Senato nell'esame di tali documenti si registra soprattutto a seguito di modificazioni del relativo quadro normativo e procedurale.**

- **RISULTATI**

Se fino al 2006 era il Governo a scegliere quali e quanti documenti inviare al Parlamento per l'esame, a seguito della decisione Barroso che ha introdotto il dialogo politico è ciascuna Camera che, autonomamente, decide quanti atti esaminare. In relazione a questa prima modifica, in Senato già nella XV legislatura si registra una crescita progressiva degli atti assegnati per il dialogo politico.

Un ulteriore e decisivo incremento nel numero complessivo di atti assegnati si riscontra nel 2010, l'anno successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con l'introduzione del meccanismo dell'*early warning*.

Un nuovo picco si raggiunge nel biennio 2016-2017, stavolta anche per gli atti esaminati nell'ambito del dialogo politico, a seguito dell'adozione della circolare del 5 febbraio 2016.

Dal confronto dei numeri per legislature il dato emerge ancora più nettamente: si passa dai circa 3 atti al mese per legislatura assegnati nella XIII, ai 10 della XVI fino ad arrivare ai 15 della XVII.

La stessa evoluzione si nota con riferimento agli esiti dell'esame degli atti: il numero di risoluzioni approvate dalla XIII alla XVII legislatura passa da 2 a 250, con una media di risoluzioni approvate al mese che cresce esponenzialmente dallo 0,03 al 4,29.

- **TEMPI**

La valutazione delle *performance* delle Commissioni del Senato nell'esame degli atti dell'Unione europea riscontra anche una netta riduzione dei tempi. Riduzione dei tempi non significa un minor numero di sedute, ma **una generale e progressiva tendenza alla concentrazione dell'esame**.

I dati più significativi si riferiscono agli atti il cui esame si è concluso con una risoluzione. Per tali atti, i tempi di esame presso le Commissioni di merito si sono ridotti rispetto alla XVI

legislatura: nella XVII legislatura, infatti, oltre il 15% degli atti è stato concluso nel termine di una settimana dall'assegnazione (nella XVI, invece, solo il 4% degli atti risulta concluso in una settimana). La concentrazione dei tempi di lavoro è ancora più evidente per gli atti sottoposti a controllo di sussidiarietà: nella XVII legislatura oltre il 70% degli atti esaminati sotto tale profilo si è concluso nel termine ordinatorio di cinque settimane.

Alle variazioni del flusso dei dati relativi agli atti europei concorrono variabili esogene di difficile determinazione e valutazione, come ad esempio la tempistica dell'attività legislativa della Commissione europea, la quantità di progetti di atti legislativi adottati, l'interesse politico dei documenti - si pensi agli atti in materia di immigrazione e asilo, che proprio nella XVII legislatura sono stati occasione di ampi ed approfonditi dibattiti - ovvero la specifica situazione interna. Tali variabili, di per sé, determinano una selezione della quantità di documenti che le Commissioni parlamentari sottopongono a scrutinio.

Nel complesso, l'analisi statistica dei dati dimostra l'incidenza delle procedure parlamentari nell'efficacia dell'esame degli atti dell'Unione europea da parte del Senato. Infatti **il monitoraggio dei dati consente di individuare significativi miglioramenti delle *performance* in corrispondenza con le modifiche delle procedure parlamentari di esame.**

Dai dati emerge cioè un *trend* sostanzialmente positivo: **la sinergia tra procedure d'esame efficienti e volontà politica consente miglioramenti delle *performance* in termini sia di risultati (risoluzioni approvate) sia di tempi (tendenziale diminuzione dei tempi di esame).**

Al termine delle cinque legislature considerate, come già rilevato, è intervenuta a modificare il quadro, in modo netto, la riforma organica del Regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017, che in questa sede va segnalata per due ragioni. Innanzi tutto, essa ha per la prima volta recepito nel regolamento parlamentare alcune delle procedure introdotte dal Trattato di Lisbona: si tratta di una novità per il Parlamento italiano, lungamente auspicata dalla dottrina. In secondo luogo, per quanto qui interessa, tale riforma ha modificato presso il Senato l'assetto che si era consolidato nella prassi, a partire dal riparto di competenze tra le Commissioni permanenti nella partecipazione alla fase ascendente. Si tratta ora, in avvio della XVIII legislatura, di dare applicazione concreta alle nuove regole.

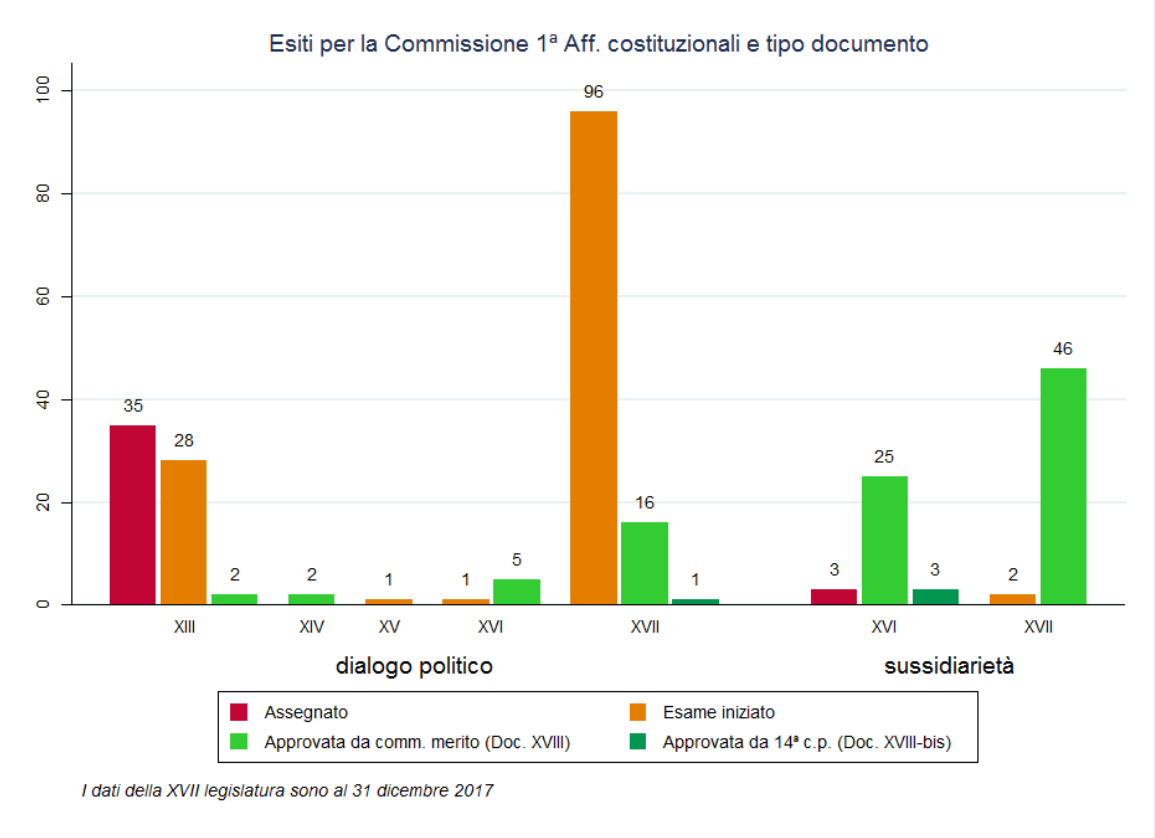
Ci si augura che questo lavoro possa offrire qualche elemento di valutazione nella delicata fase dell'inveramento delle norme. Esso rappresenta, al contempo, un bilancio (limitato al dato quantitativo) e un punto di partenza: **il monitoraggio dei dati della XVIII legislatura e il confronto con le precedenti cinque consentirà di valutare in termini di efficacia la nuova procedura di esame degli atti europei introdotta dalla riforma del Regolamento.**

APPENDICE

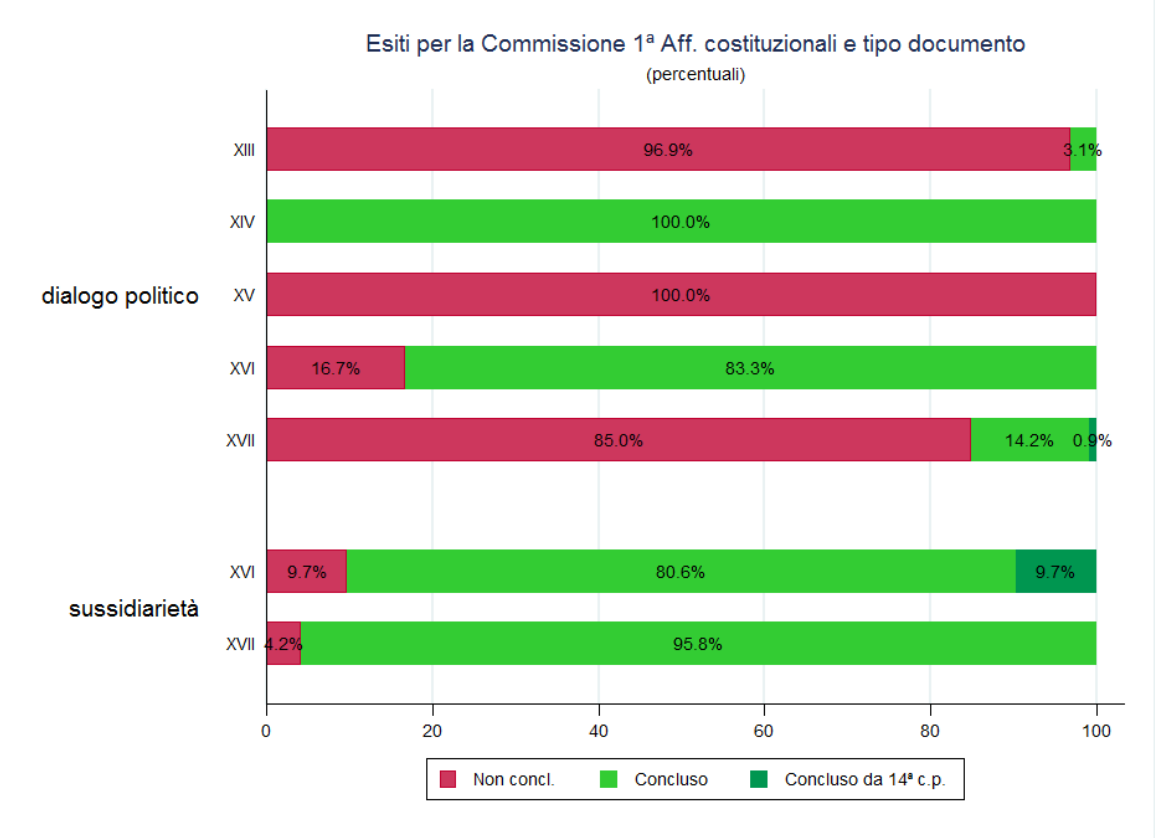
In questa sezione è riportato il dettaglio degli esiti per Commissione di merito.

Per ciascuna Commissione sono riportati due grafici: il primo è relativo alla distribuzione degli esiti per tipologia di atto e legislatura; il secondo descrive invece le distribuzioni percentuali relative agli esiti dell'esame.

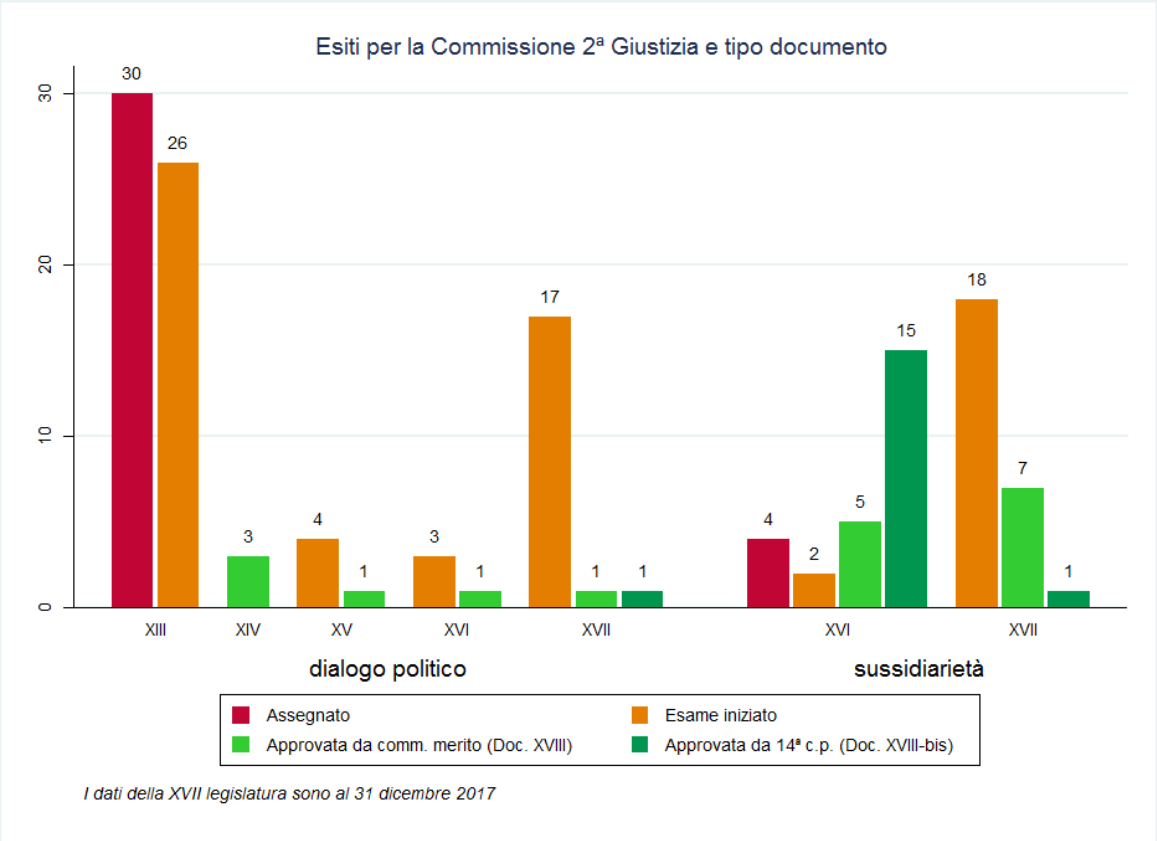
Secondo i medesimi criteri, sono stati inoltre inseriti anche i grafici relativi al dettaglio degli esiti per gli atti europei assegnati a Commissioni riunite.



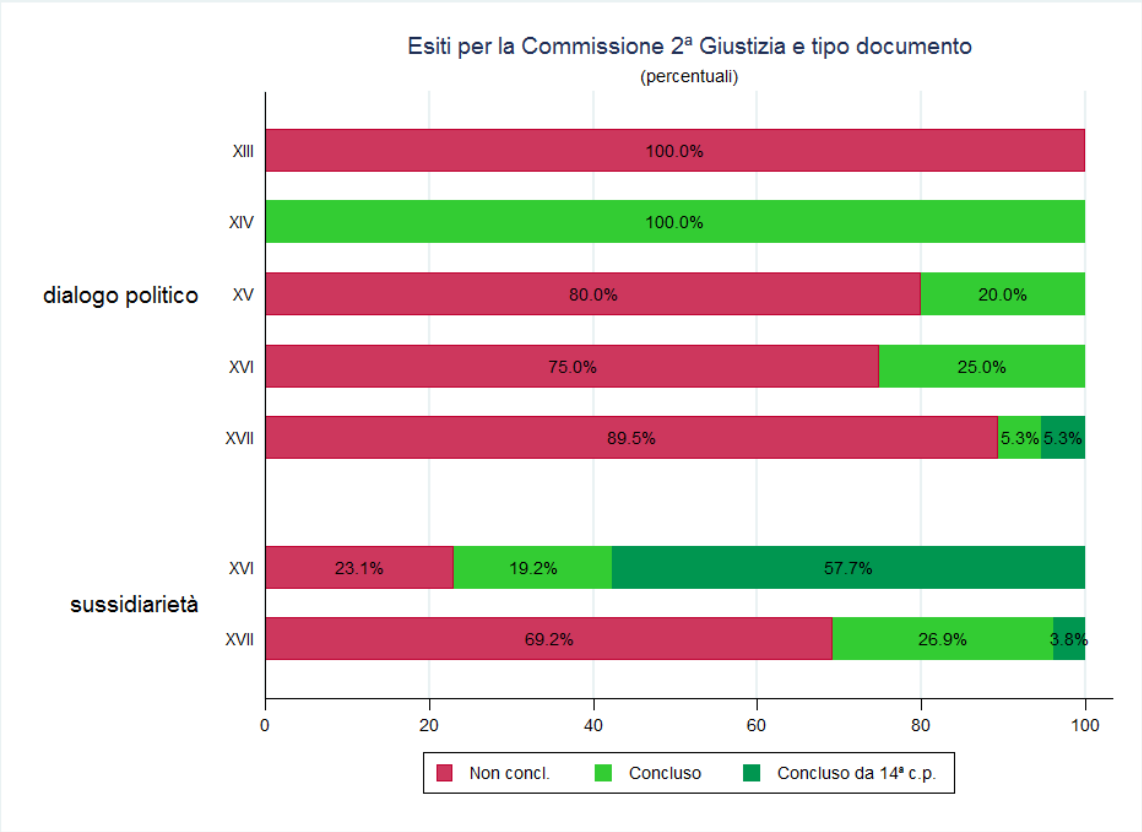
Fonte: UVI.



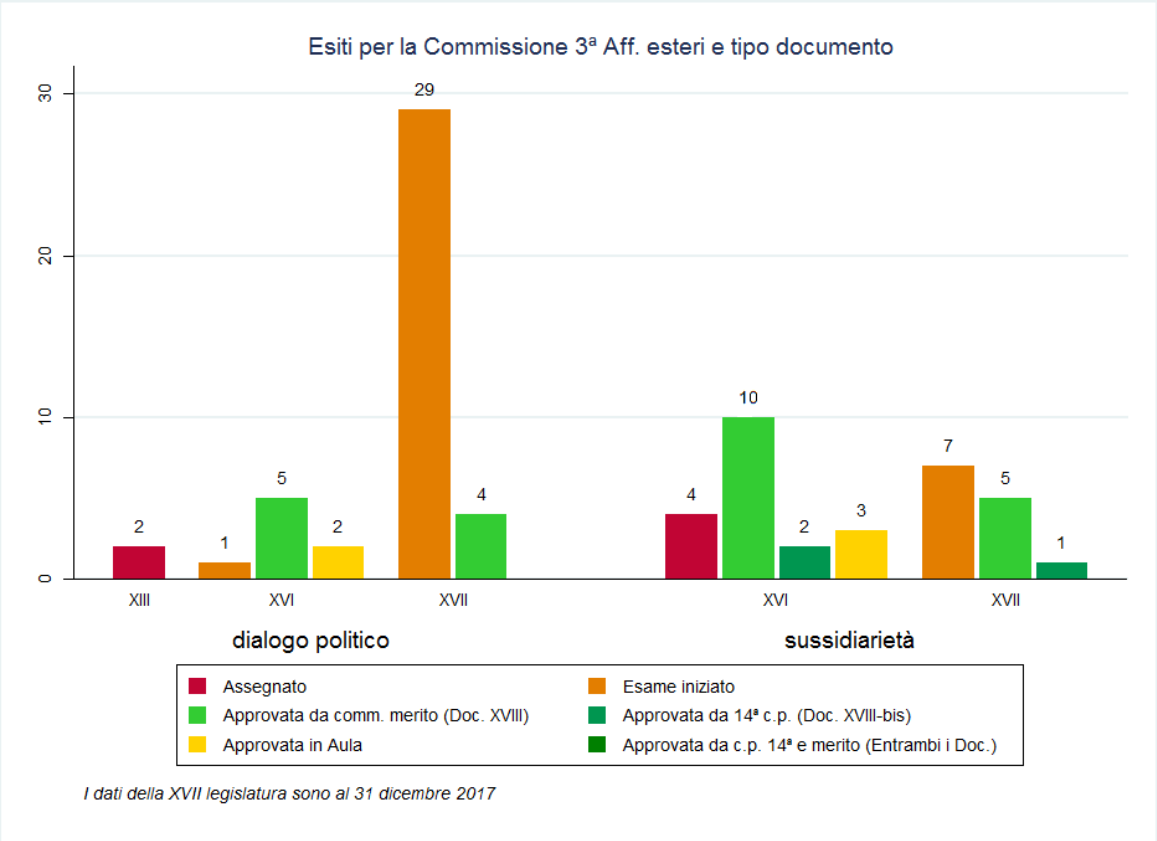
Fonte: UVI.



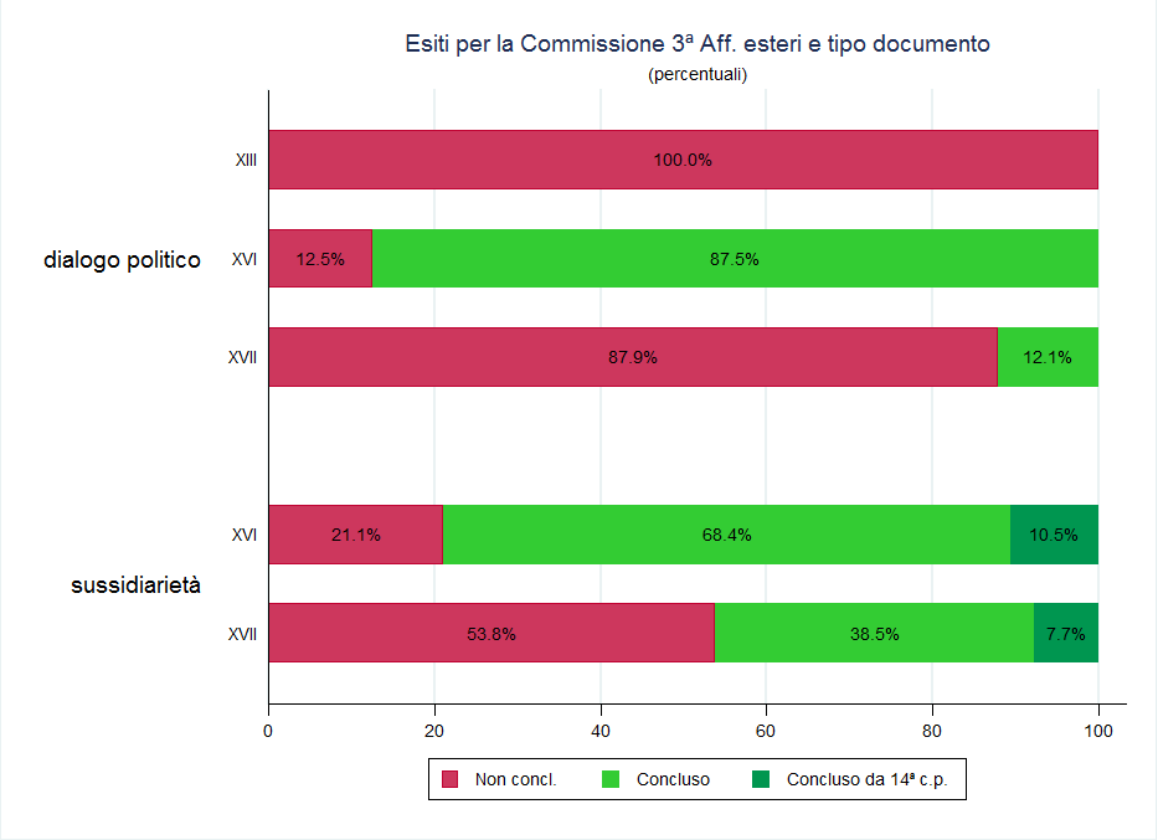
Fonte: UVI.



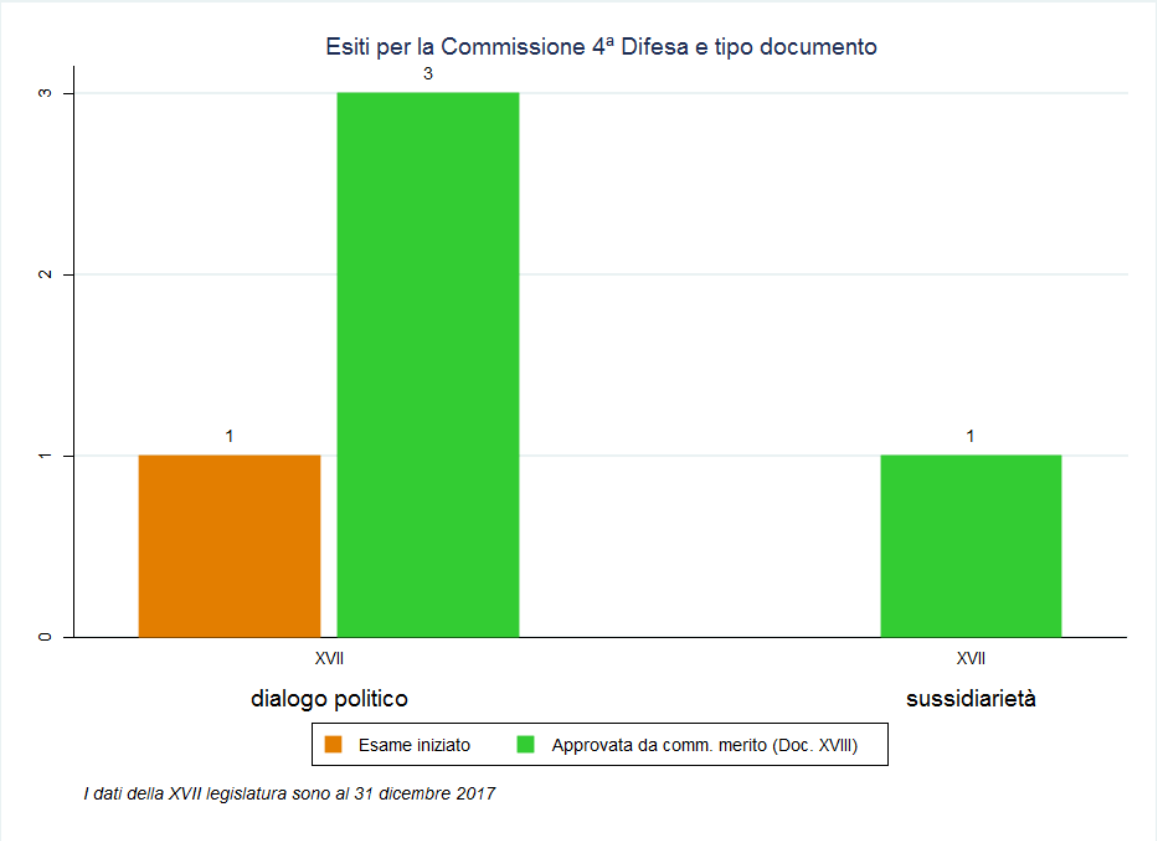
Fonte: UVI.



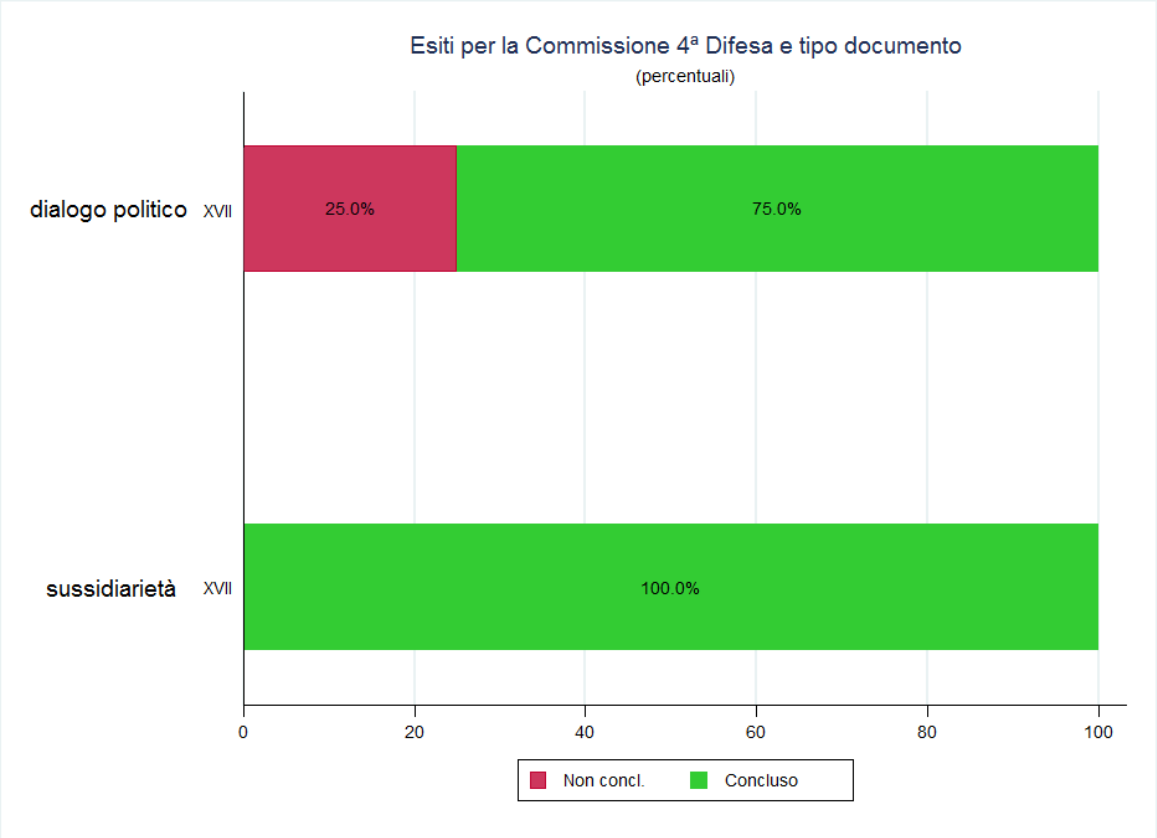
Fonte: UVI.



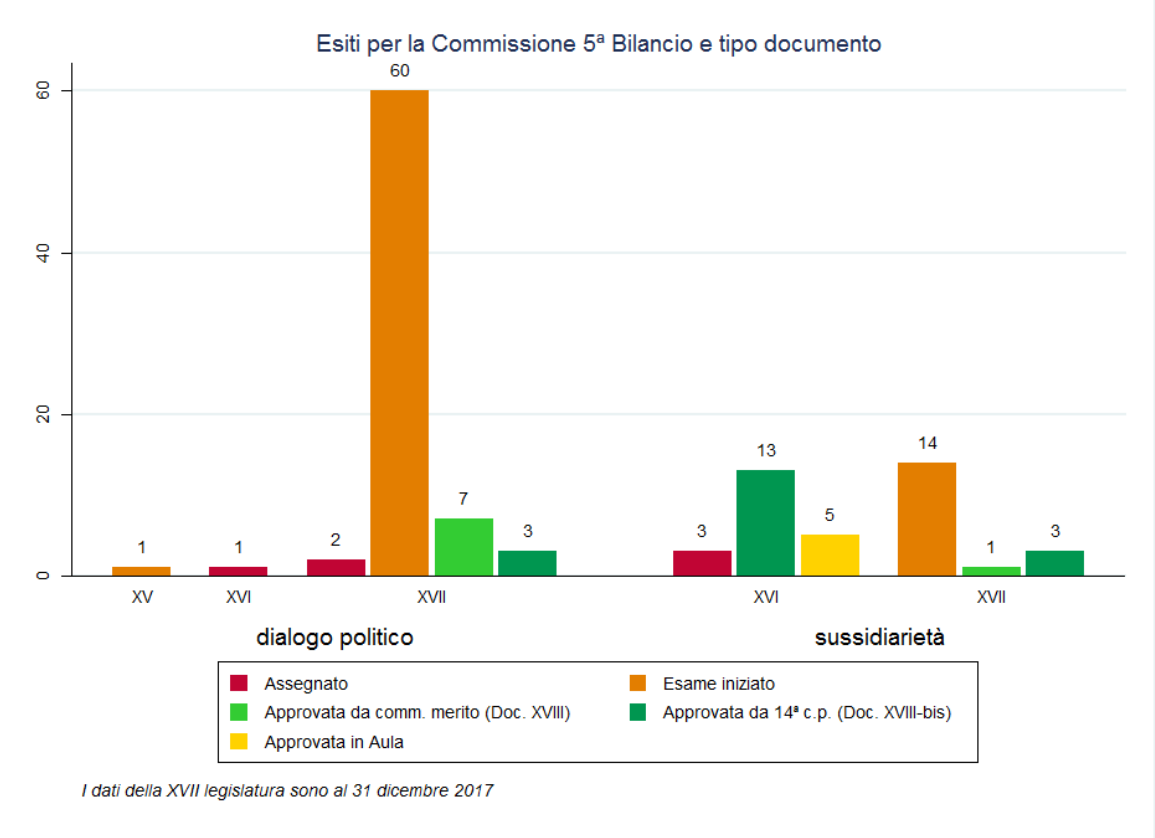
Fonte: UVI.



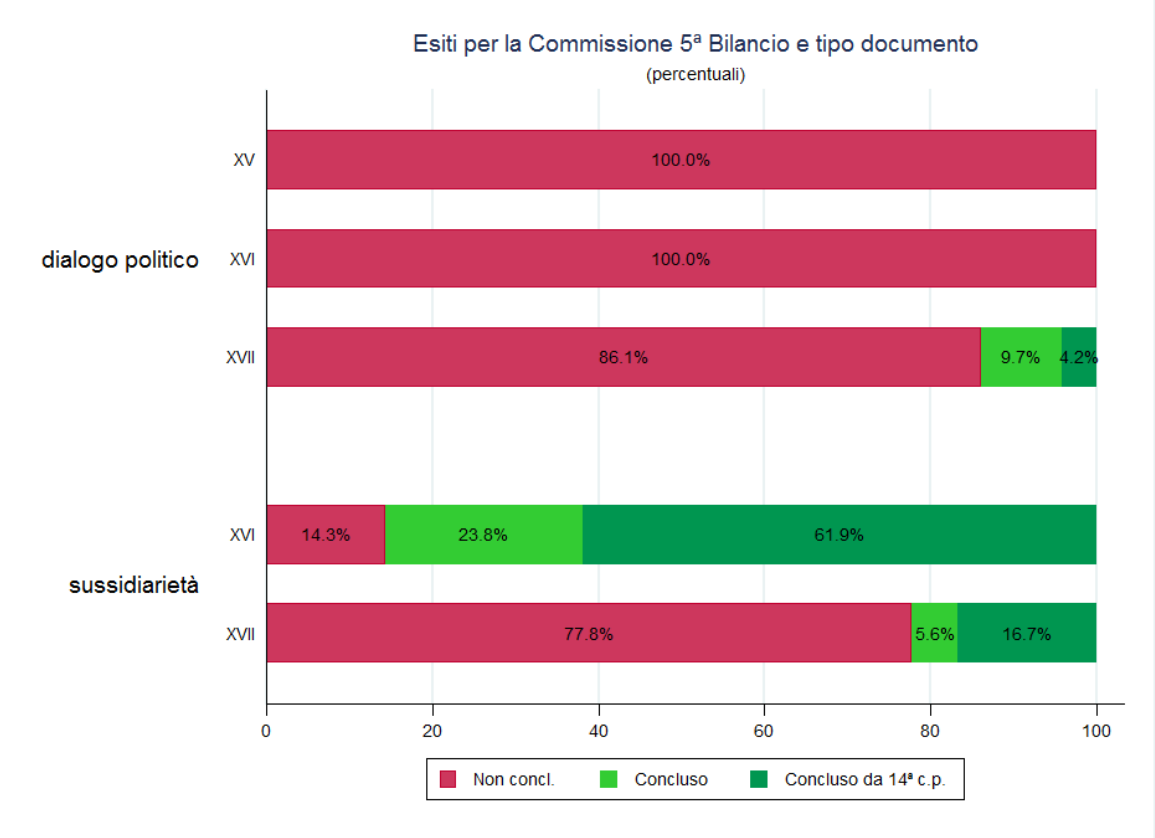
Fonte: UVI.



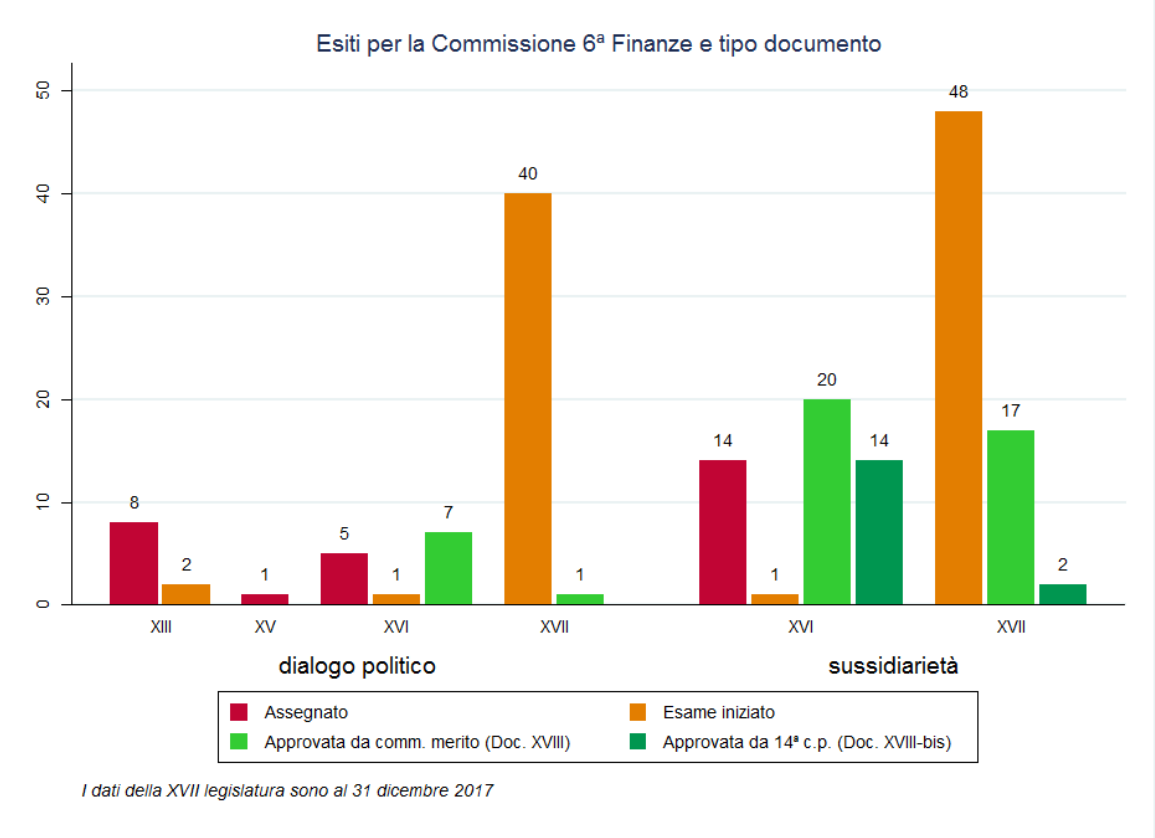
Fonte: UVI.



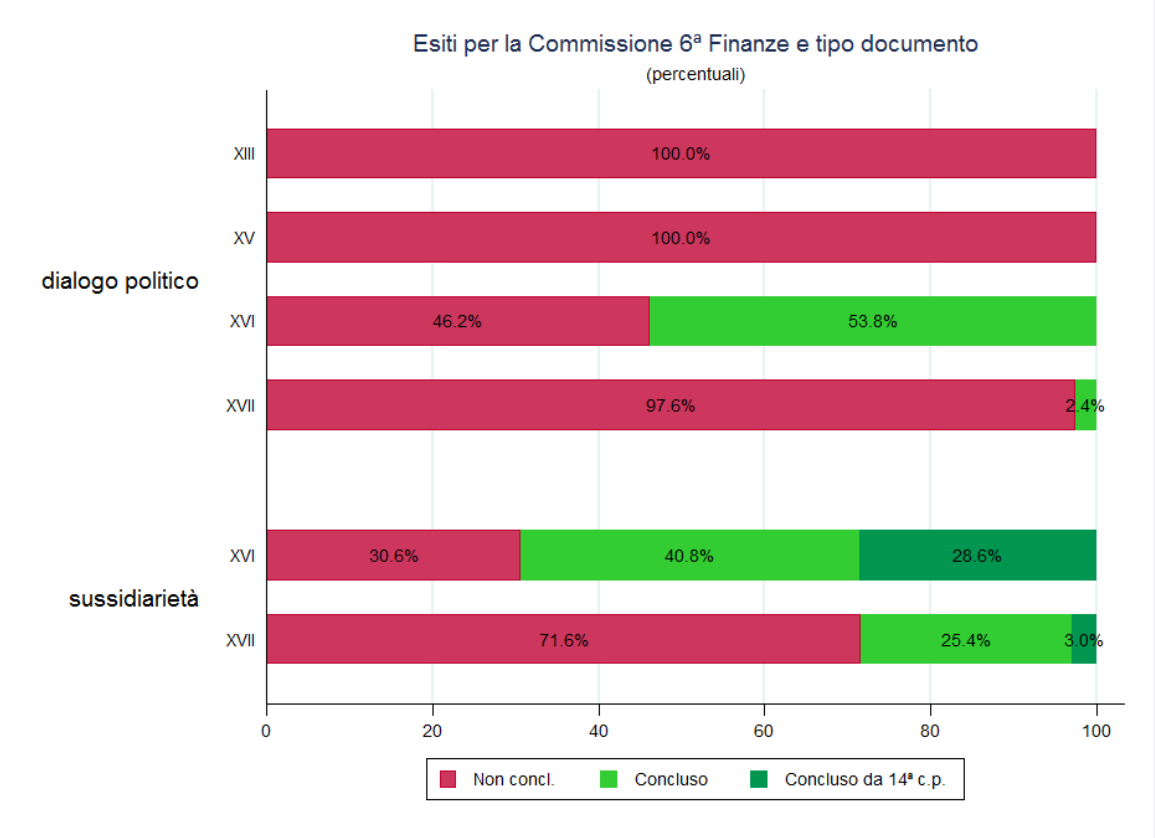
Fonte: UVI.



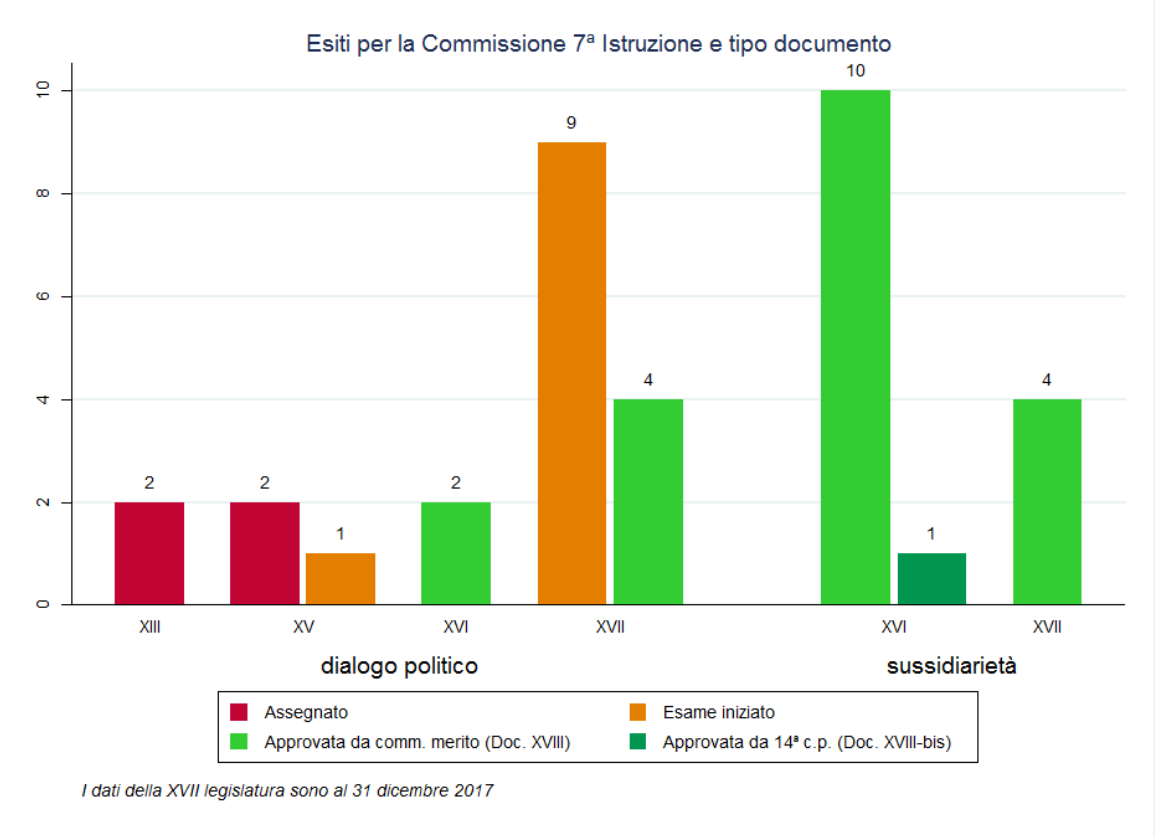
Fonte: UVI.



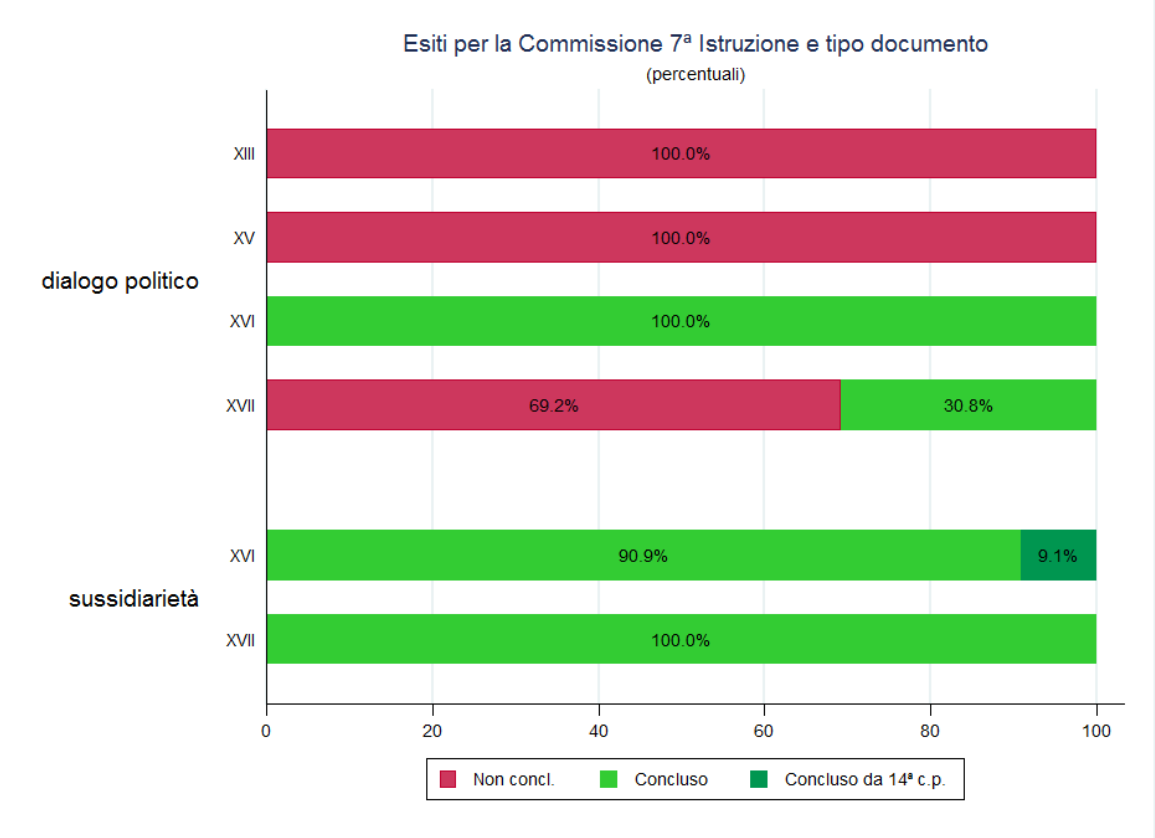
Fonte: UVI.



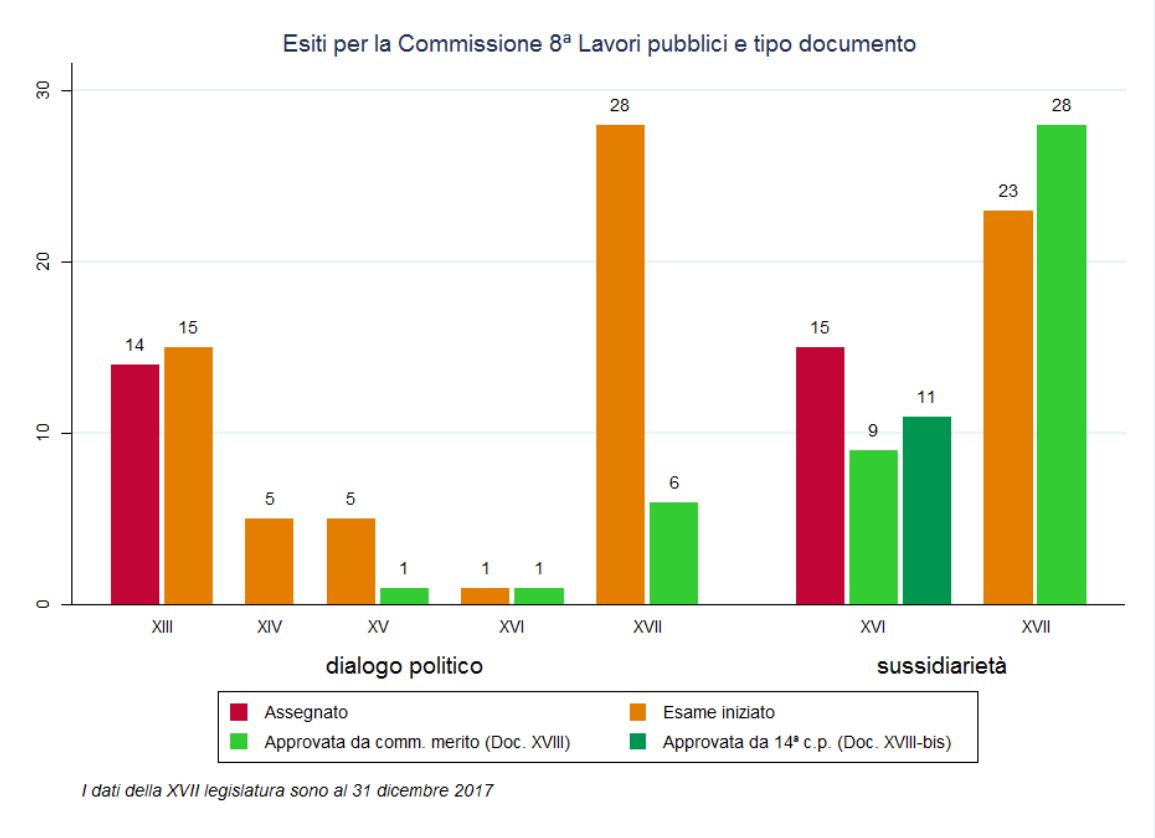
Fonte: UVI.



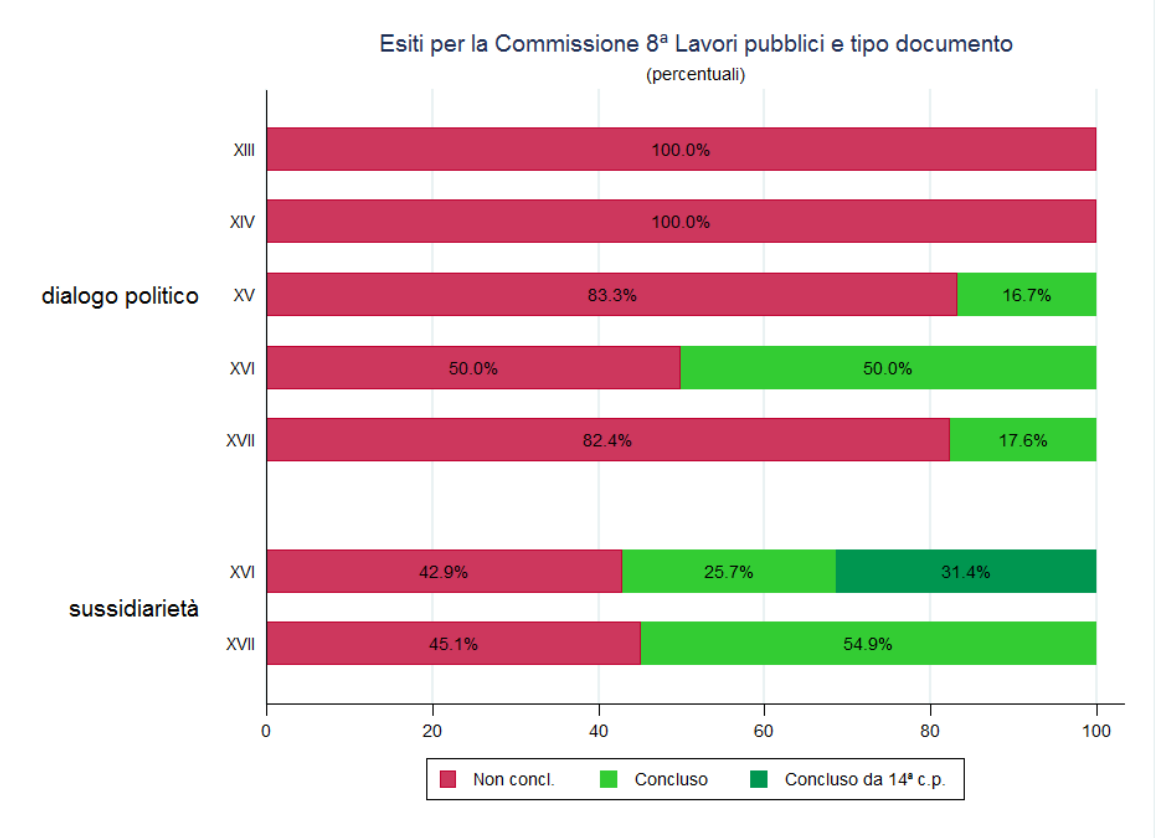
Fonte: UVI.



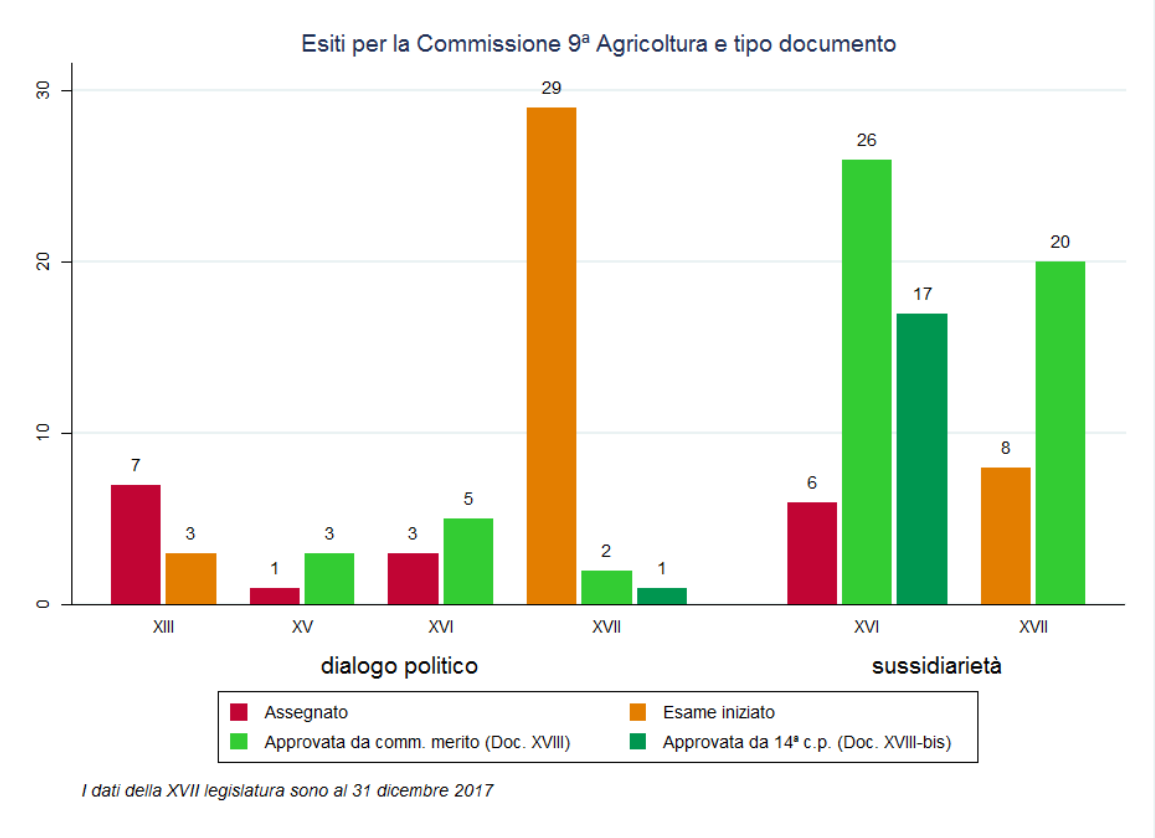
Fonte: UVI.



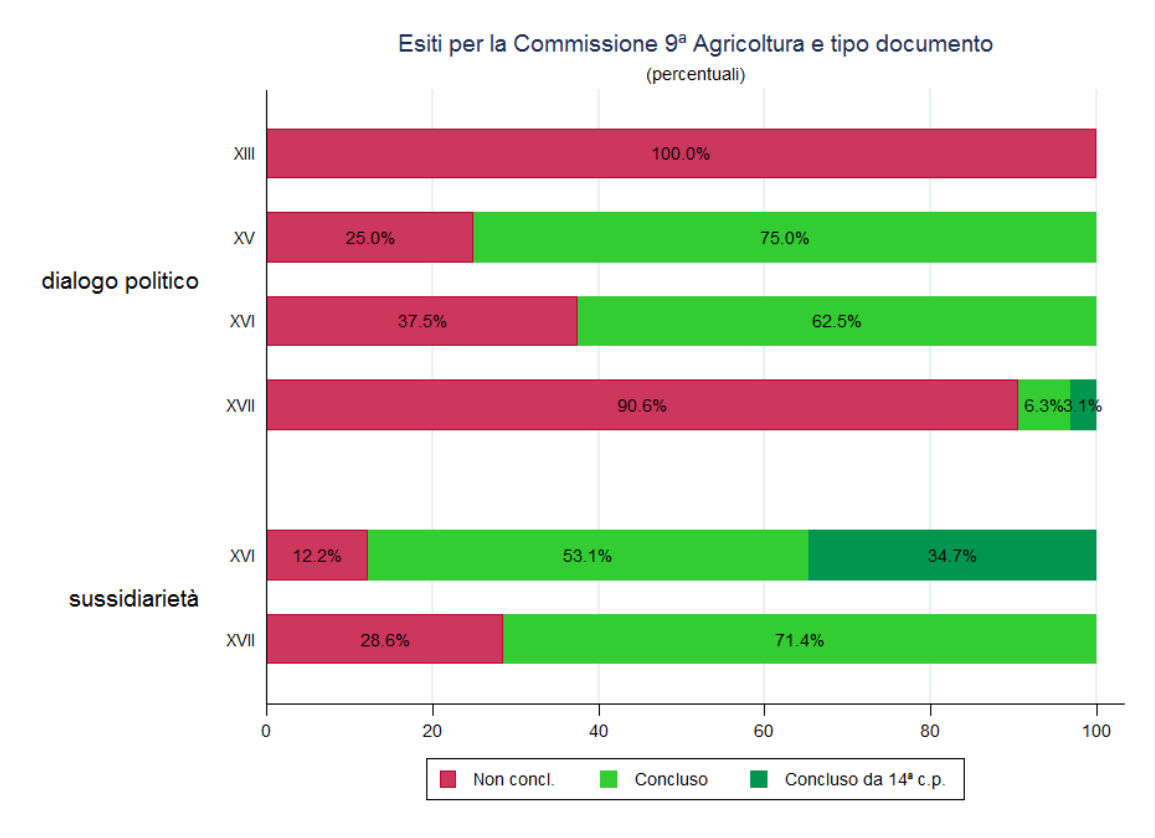
Fonte: UVI.



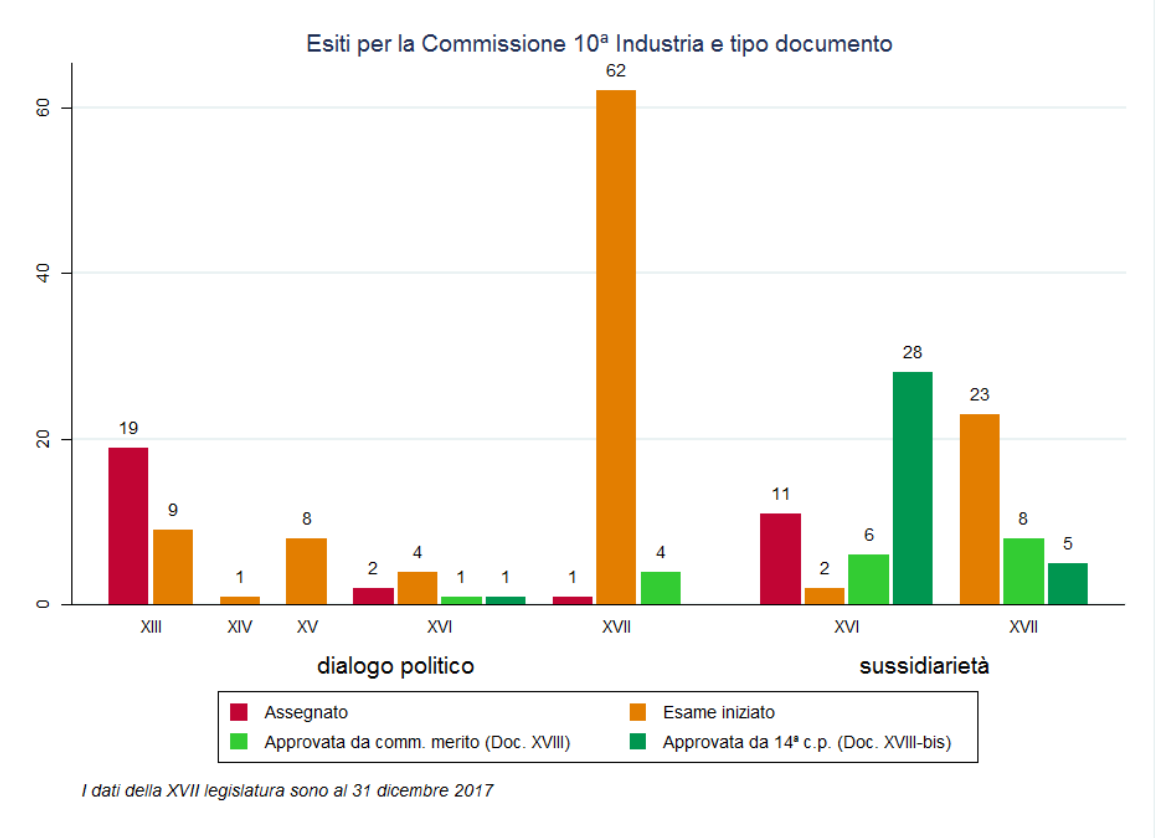
Fonte: UVI.



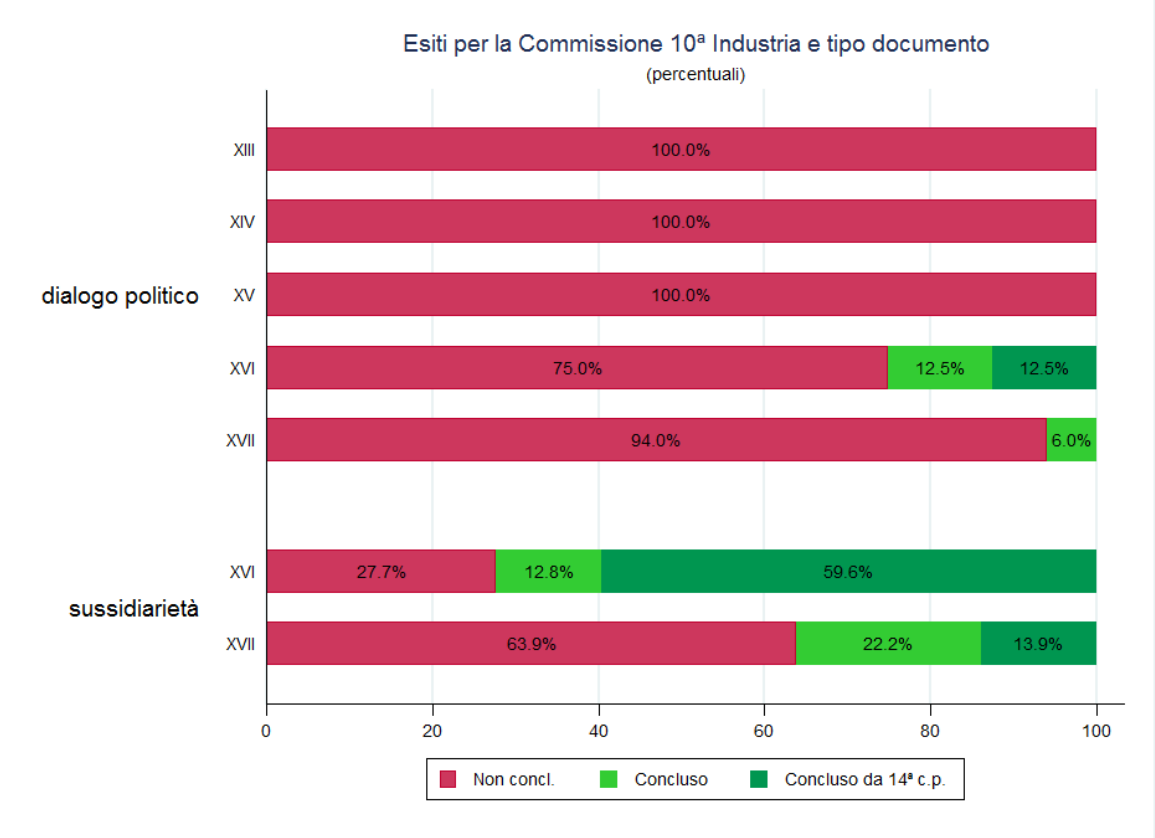
Fonte: UVI.



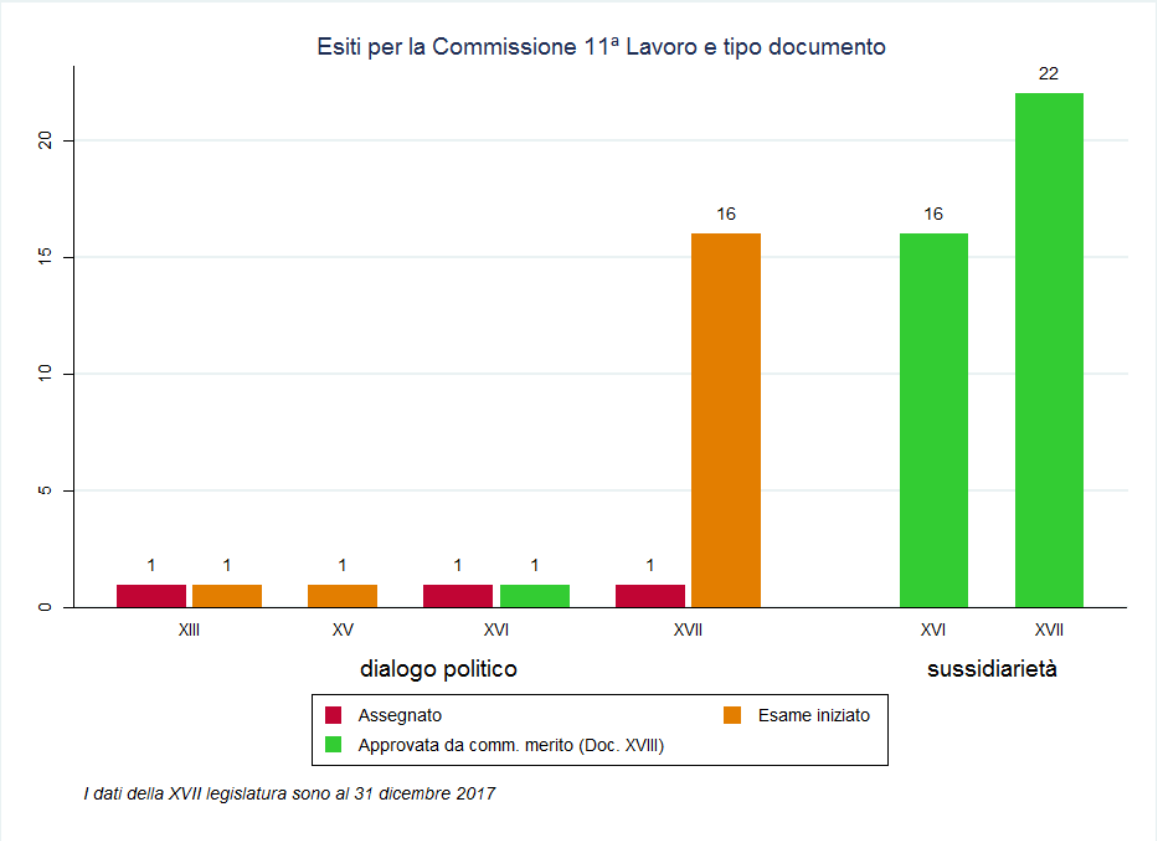
Fonte: UVI.



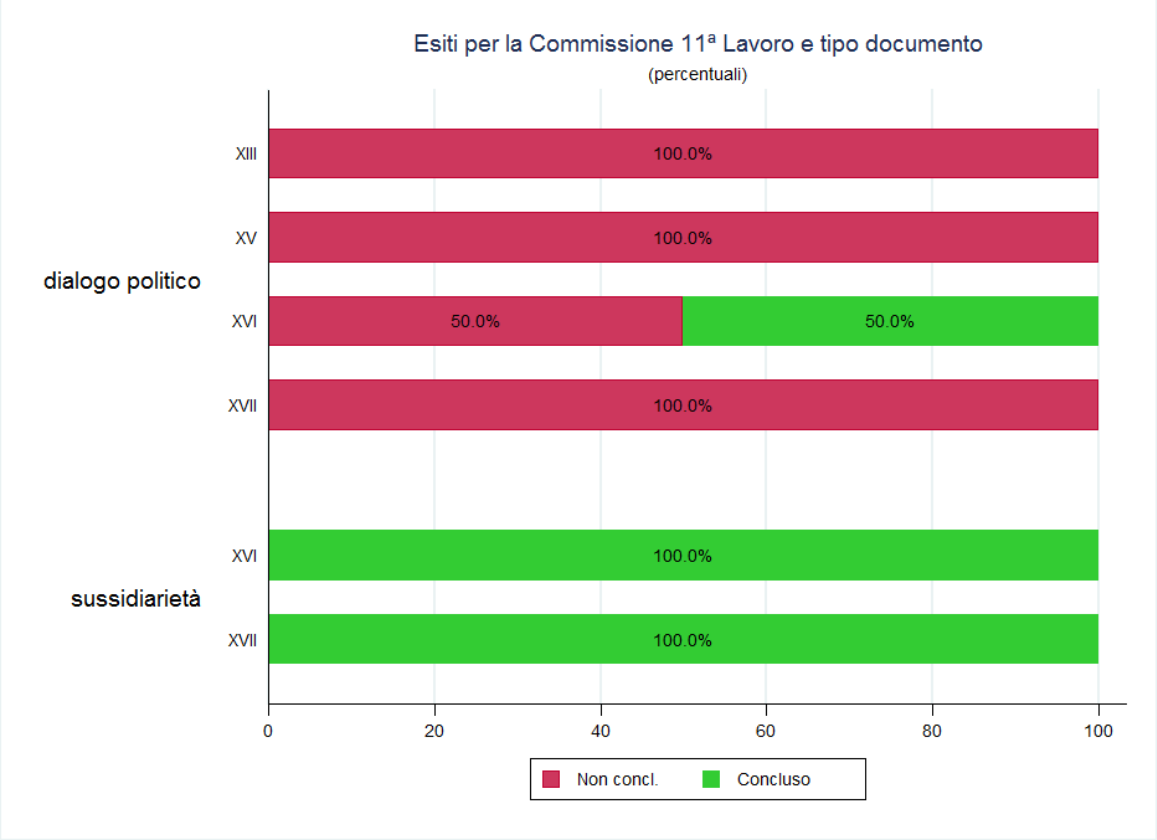
Fonte: UVI.



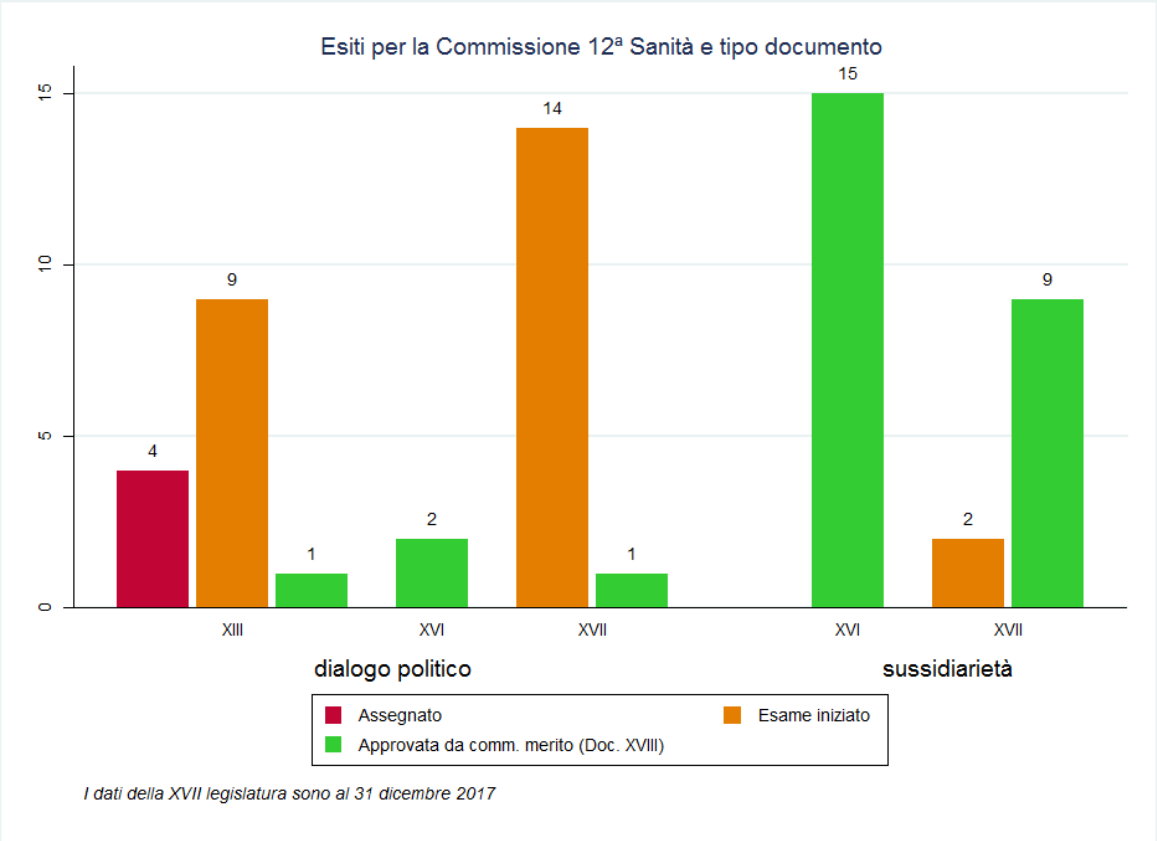
Fonte: UVI.



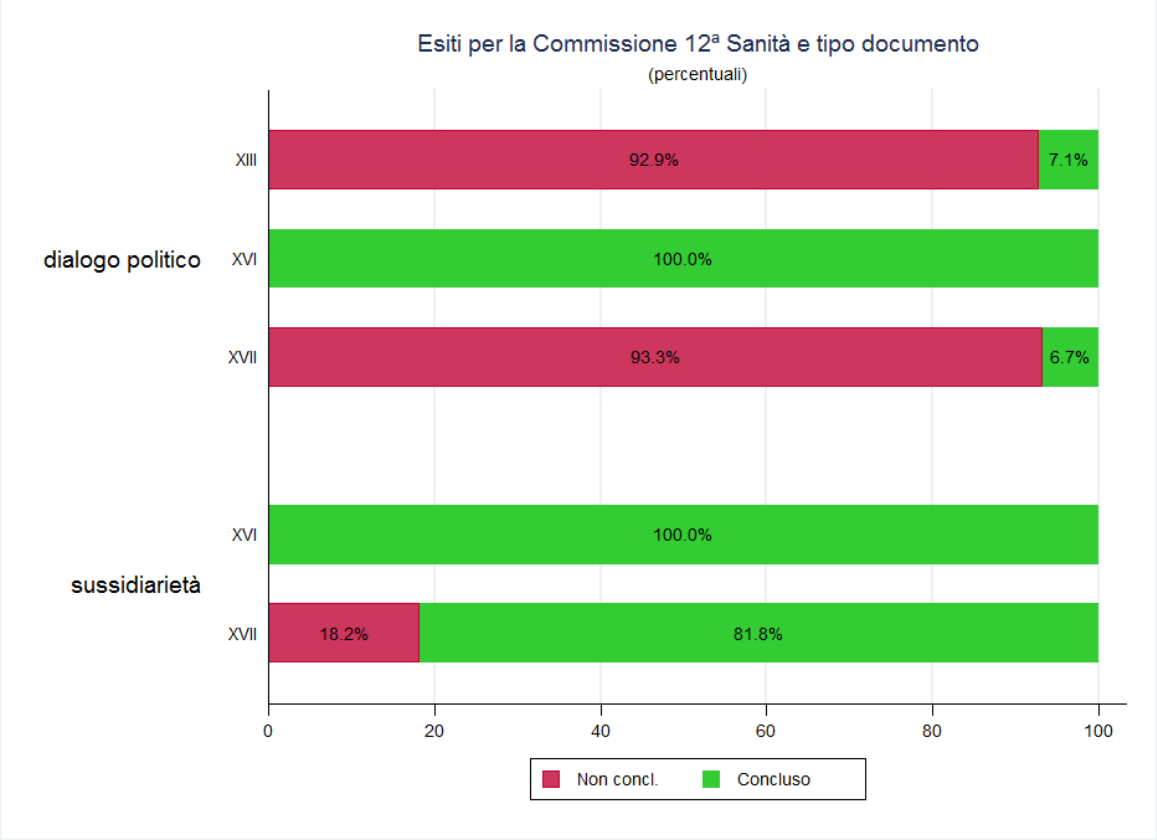
Fonte: UVI.



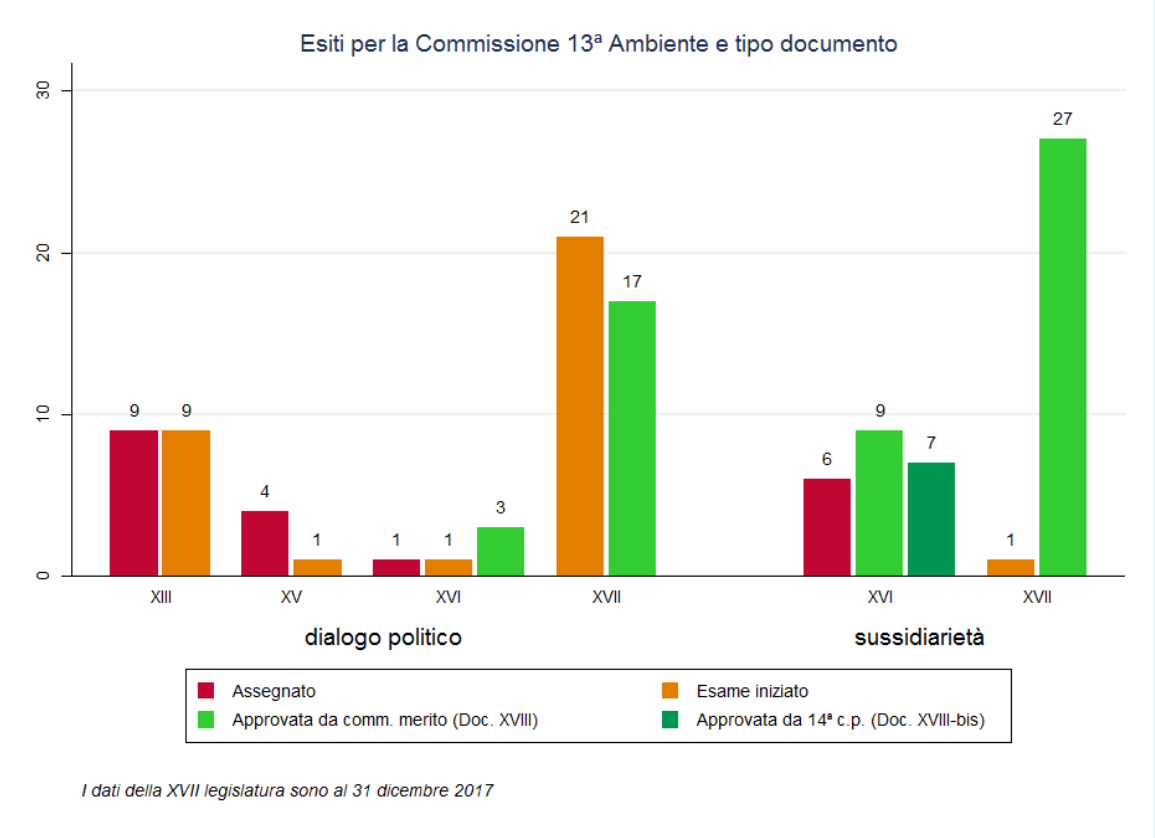
Fonte: UVI.



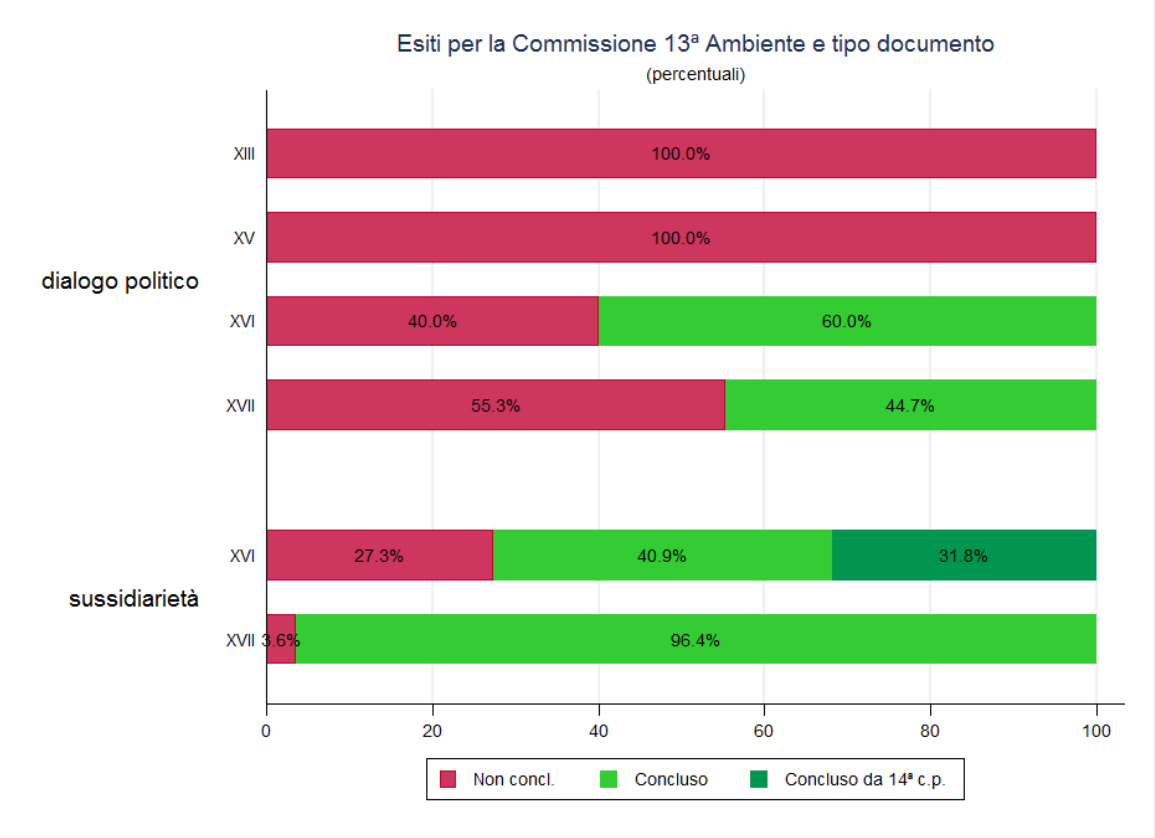
Fonte: UVI.



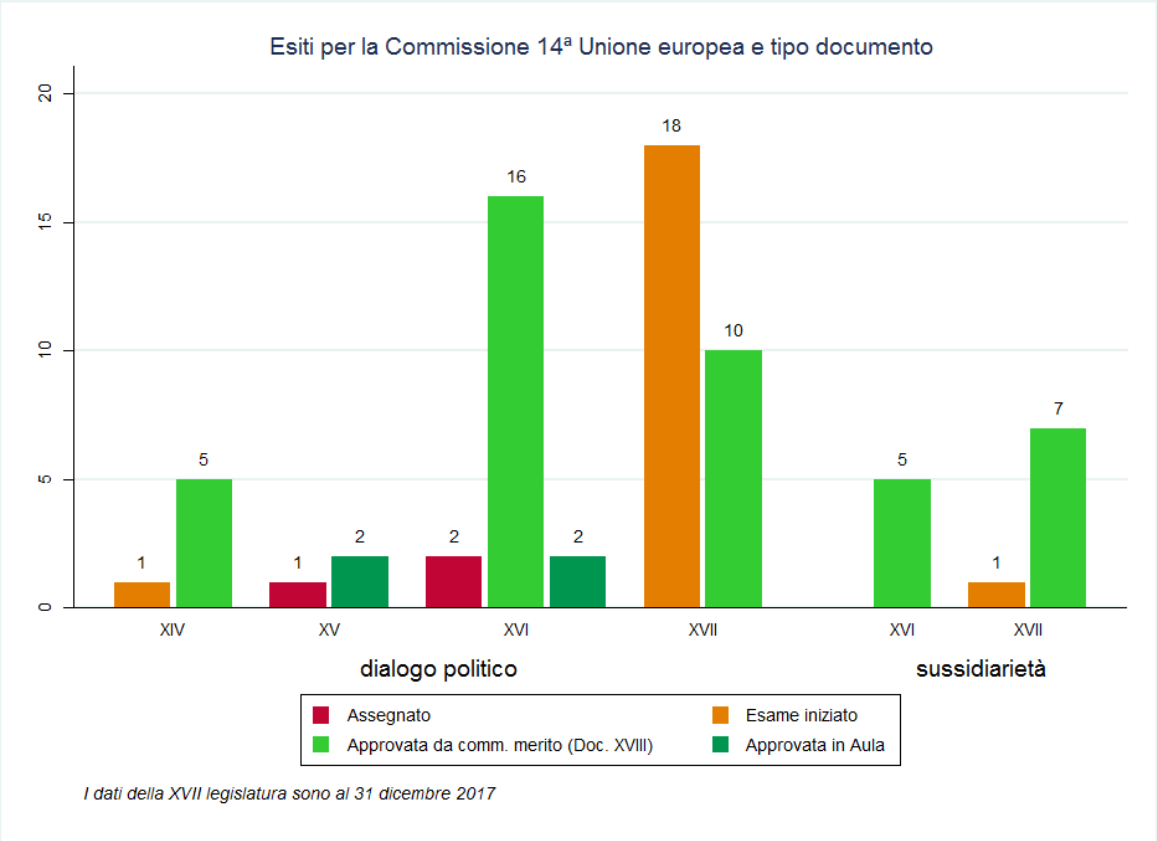
Fonte: UVI.



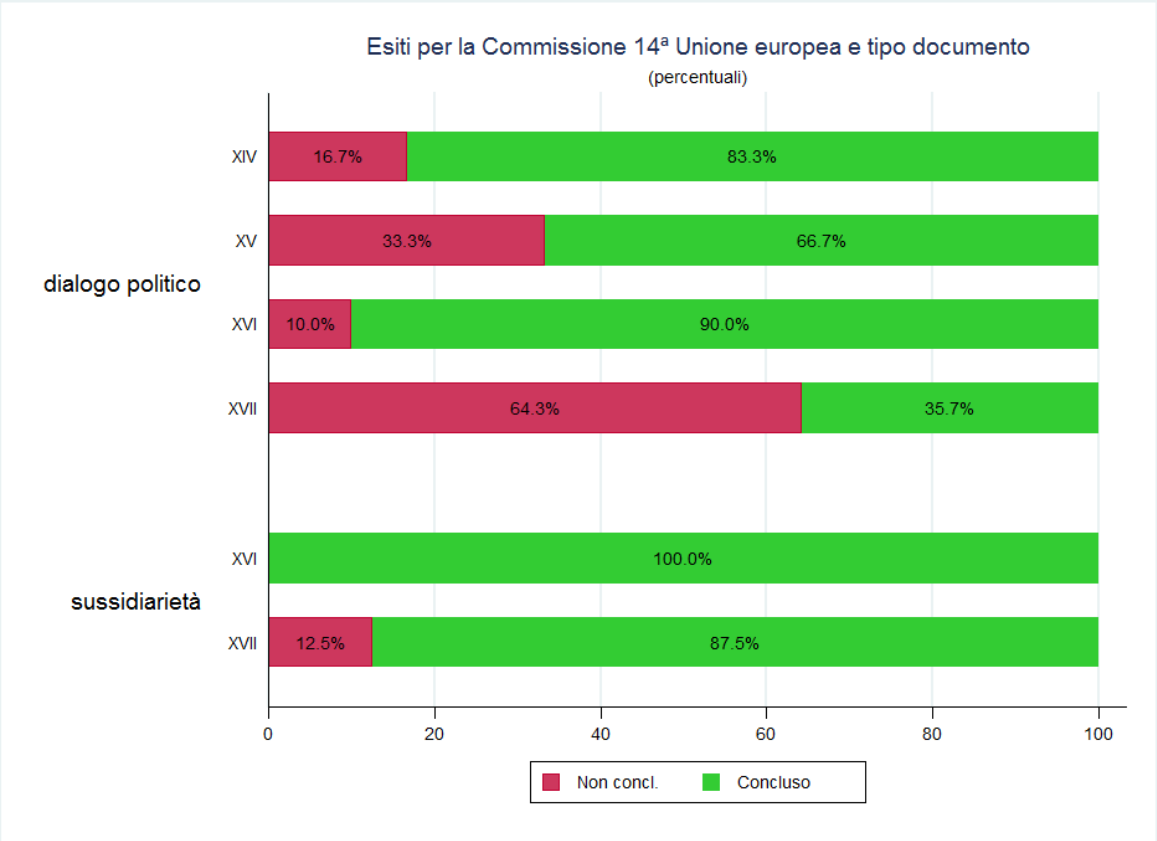
Fonte: UVI.



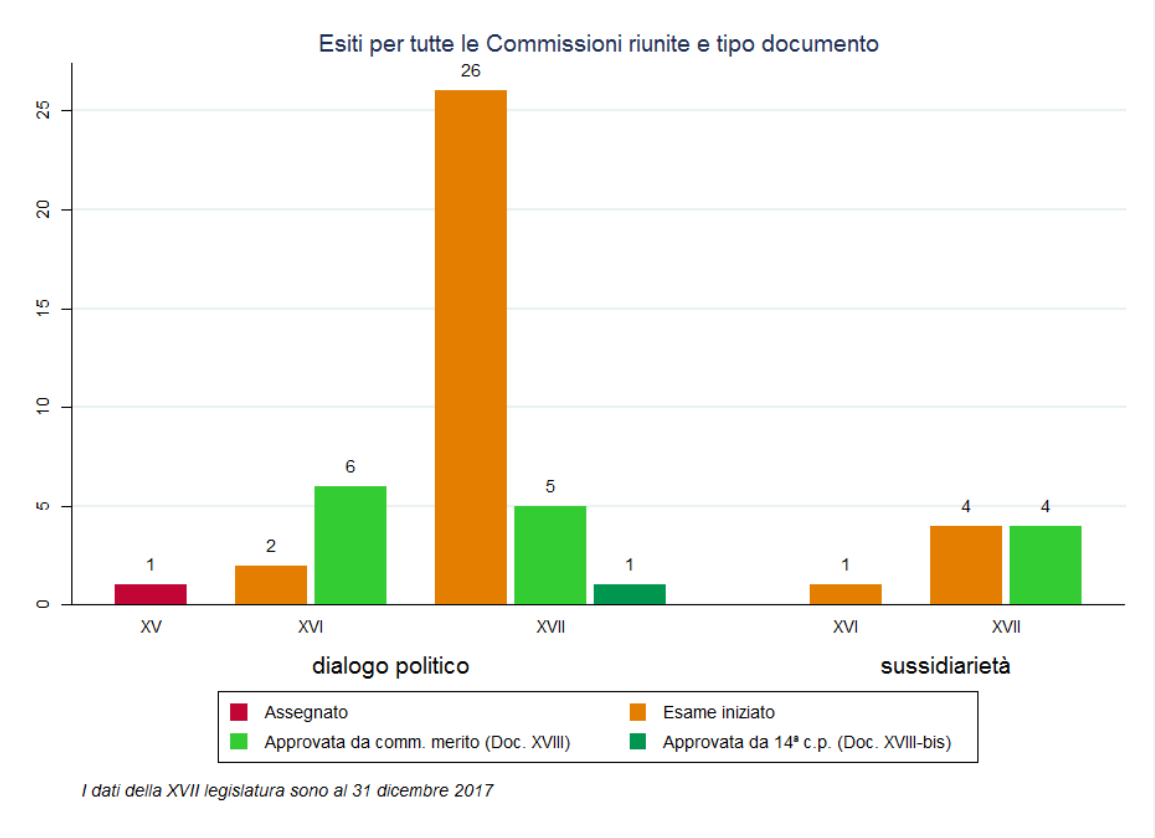
Fonte: UVI.



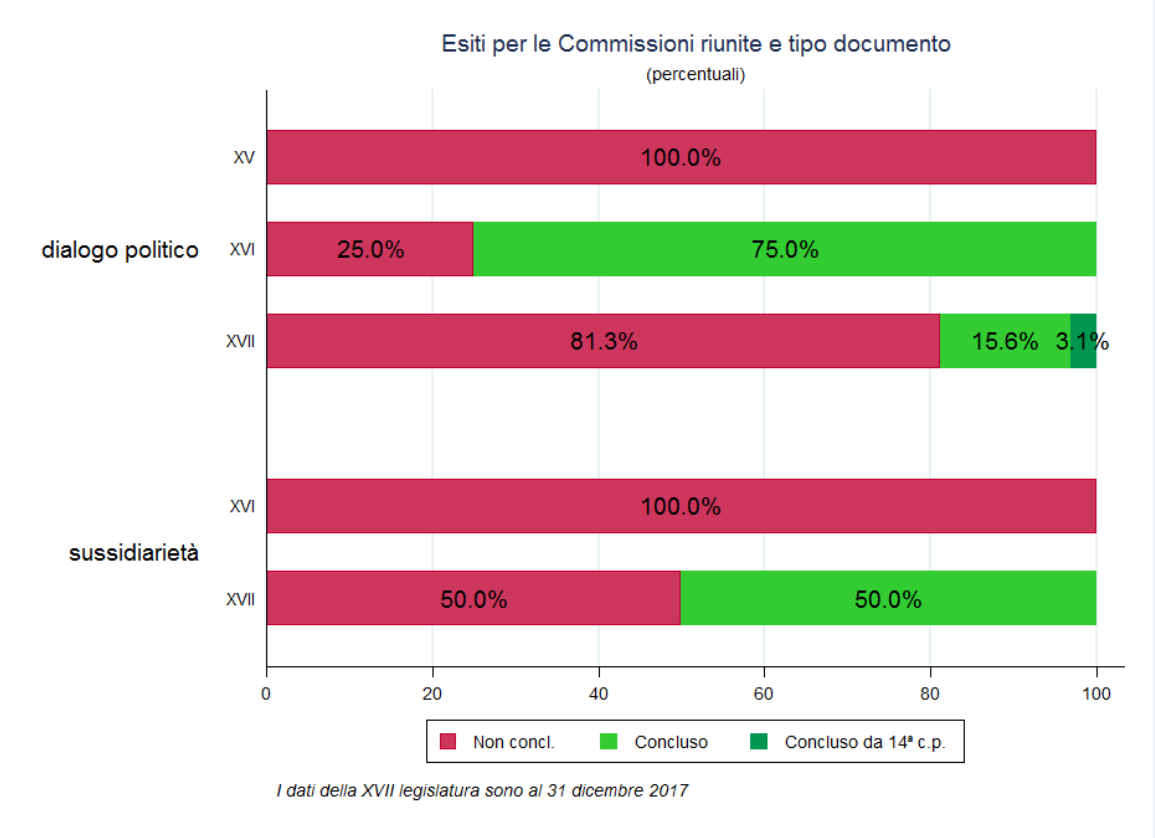
Fonte: UVI.



Fonte: UVI.



Fonte: UVI.



Fonte: UVI.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto