

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVIII  
n. 106-A

## RELAZIONE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(Relatore Mauro Maria MARINO)

Comunicata alla Presidenza il 4 settembre 2011

*ai sensi degli articoli 144, comma 6, e 50, comma 3, del Regolamento*

SULLA

### RISOLUZIONE

*approvata nella seduta del 14 settembre 2011*

---

*ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, a conclusione dell'esame della Relazione annuale 2010 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali (COM(2011) 345 def.) (Atto comunitario n. 75)*

---

## INDICE

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Testo della risoluzione .....	»	9

ONOREVOLI SENATORI. – La 14<sup>a</sup> Commissione del Senato ha esaminato la Relazione annuale della Commissione europea sul rapporto con i parlamenti nazionali per il 2010 ed ha approvato all'unanimità una risoluzione un cui esprime apprezzamento, in particolare, per il modo in cui il Senato italiano nel suo complesso ha saputo interpretare il ruolo che le nuove procedure del Trattato di Lisbona riservano ai parlamenti nazionali, nell'ambito dello scrutinio di sussidiarietà sulle proposte legislative europee, ma anche nell'ambito della prassi del più ampio dialogo politico con le istituzioni europee, discendente dalla cosiddetta «procedura Barroso». L'apprezzamento soprattutto per la qualità, oltre che per la quantità, del lavoro svolto del Senato nella fase ascendente del diritto europeo è stata peraltro confermata nell'ambito di un incontro informale, che si è svolto il 14 settembre scorso davanti all'Ufficio di Presidenza della 14<sup>a</sup> Commissione del Senato, con due alti funzionari della Commissione europea responsabili dei rapporti con i parlamenti nazionali.

### *Introduzione*

La relazione annuale della Commissione europea sui rapporti con i parlamenti nazionali per il 2010 riguarda il primo anno solare completo successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e della relativa procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. Questa novità, rispetto all'anno precedente, risulta immediatamente evidente dal numero complessivo dei pareri espressi dai parlamenti nazionali sulle proposte legislative europee che, nel 2010, è aumentato del 55 per cento rispetto al 2009.

L'introduzione della procedura dettata dal Protocollo n. 2 sullo scrutinio di sussidiarietà

ha quindi prodotto una notevole intensificazione del rapporto diretto tra i parlamenti nazionali e le istituzioni europee, la cui portata va ben al di là del mero controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, incidendo fortemente nell'ambito del cosiddetto dialogo politico della «procedura Barroso». In virtù di queste nuove procedure, i parlamenti nazionali si inseriscono a tutti gli effetti nel processo legislativo europeo, contribuendo in modo sostanziale al buon funzionamento dell'Unione (articolo 12 del Trattato sull'Unione europea) e agendo anche come volano per un più generale coinvolgimento delle diverse istanze nazionali nel processo di formazione del diritto europeo e delle politiche dell'Unione. Per chiarezza, vale la pena, infatti, ricordare che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona i compiti dei parlamenti nazionali, per quanto riguarda la fase ascendente, possono essere ricondotti sostanzialmente a tre: 1) il controllo di sussidiarietà nel periodo delle otto settimane previsto dai Trattati; 2) la procedura del dialogo politico che, indipendentemente dal periodo di otto settimane, consente di rappresentare alle istituzioni europee i punti politici fondamentali sulle singole proposte; 3) l'indirizzo al Governo.

I dati forniti dalla Commissione europea sono particolarmente significativi, sia per quanto concerne il quadro generale dei rapporti con i parlamenti nazionali, sia, più nel dettaglio, per quanto attiene al ruolo del Senato italiano. Nel corso del 2010, i parlamenti nazionali hanno infatti inviato 387 pareri (tra cui quelli emessi nell'ambito del controllo di sussidiarietà) alla Commissione, a fronte dei 250 del 2009 (e dei 200 del 2008). Di questi 387 pareri presentati nel 2010, 71 sono stati trasmessi dal Senato italiano, che si colloca così al secondo posto tra

le 40 Camere europee, seguito dal Senato ceco con 29 pareri e preceduto dall'Assemblea della Repubblica del Portogallo, che ha presentato 106 pareri. La Camera dei deputati ha espresso 25 pareri.

Grazie al meccanismo particolarmente agile ed efficace, previsto dal Regolamento del Senato, la 14<sup>a</sup> Commissione ha potuto svolgere un ruolo importante, stimolando le Commissioni competenti per materia a pronunciarsi in modo più rapido e puntuale sui *dossier* di loro interesse. L'articolo 144, comma 5, del Regolamento consente infatti alla 14<sup>a</sup> Commissione, trascorsi quindici giorni dalla trasmissione del proprio parere, di sostituirsi alle Commissioni di merito, nell'emanazione di una risoluzione, che esprime la posizione ufficiale del Senato, da trasmettere entro il termine delle otto settimane previsto dal Trattato di Lisbona.

In questo modo, dei 71 pareri resi dal Senato, 37 sono stati formulati dalle Commissioni di merito, mentre i restanti 34 dalla 14<sup>a</sup> Commissione, o nell'esercizio del potere sostitutivo o in sede primaria.

A questo proposito, va anche evidenziato che un ruolo molto incisivo, nel permettere la partecipazione «corale» delle Commissioni del Senato al dialogo con la Commissione europea, è sicuramente da attribuire alla procedura parlamentare seguita. La scelta del Senato è, infatti, di consentire che l'esame di sussidiarietà sui progetti di atti legislativi avvenga nelle Commissioni competenti per materia nell'ambito dell'esame generale sull'atto. Altri parlamenti o altre Camere – come risulta dai documenti della COSAC, la Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea – accentrano, invece, il controllo di sussidiarietà in organi specializzati, così dimostrando il permanere di un approccio difensivo e sindacatorio nei confronti dell'azione dell'Unione europea, tenuta a mente dai redattori del Trattato di Lisbona (e dai precedenti redattori del Trattato costituzionale a cui il primo si ispira),

ma poi superata dalla nuova impostazione che la Commissione europea ha ritenuto di offrire ai parlamenti con la prima ricordata procedura del dialogo politico, attivata dal Presidente Barroso nel 2006.

L'approccio del Senato consente, quindi, l'inclusione delle valutazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà – che talvolta non sono risultate positive – nel più ampio contesto dell'esame generale delle proposte, in cui ricadono anche gli aspetti relativi al controllo della base giuridica, del principio di proporzionalità e, naturalmente, i ben più pregnanti aspetti di merito.

Va, inoltre, segnalato che la qualità dei pareri espressi, e la ricchezza delle riflessioni e degli spunti a volte problematici in essi contenuti, è ampiamente testimoniata dal tenore delle risposte che la Commissione europea ha fornito, a dimostrazione che il dialogo tra legislatore europeo e legislatore nazionale non è solo un dato formale, ma include aspetti sostanziali di notevole rilievo. In effetti, a fronte di numerosi atti che rivestono un'importanza sostanziale per il nostro Paese – che sono esaminati approfonditamente, anche in raccordo con il Governo – altri atti, maggiormente condivisi, richiedono un più agevole esame. La considerazione da parte delle Commissioni di un ampio numero di proposte europee consente peraltro di avere il quadro completo dell'attività di definizione dell'attività normativa dell'Unione. Tale esercizio ha infatti molto affinato la sensibilità politica circa le dinamiche dell'Unione, rappresentando un innegabile progresso rispetto alla tradizionale convinzione che la partecipazione all'Unione europea fosse di esclusiva responsabilità del Governo. L'interesse capillare del Senato ha, conseguentemente, accompagnato la difficile attività di mediazione che il Governo porta avanti in Europa, producendo delle innovative sinergie con gli organi dell'esecutivo e consentendo al Senato di esercitare il proprio potere di indirizzo nei confronti del Governo non solo sulle questioni nazionali, come previsto dalla

stessa Costituzione, ma anche su quelle decise a livello europeo, come previsto dalla Costituzione ed ora prefigurato dal Trattato di Lisbona.

### *Sul controllo di sussidiarietà*

Per quanto riguarda specificamente il meccanismo di controllo della sussidiarietà, nel 2010 la Commissione ha inviato ai parlamenti nazionali 82 progetti di atti legislativi sui quali sono stati espressi 211 pareri. Di questi pareri, 34 hanno contenuto riserve circa il rispetto del principio di sussidiarietà, concentrandosi sui settori dell'agricoltura, degli affari interni, del mercato interno e dei servizi. La proposta che ha ricevuto il maggior numero di pareri motivati problematici sulla sussidiarietà è la direttiva sui lavoratori stagionali, su cui il Senato si è espresso il 16 settembre 2010, formulando un parere favorevole.

In merito alle priorità dei parlamenti nazionali, la Commissione europea ha constatato che si è registrata la tendenza a una maggiore dispersione e un minor coordinamento rispetto ai controlli sulla sussidiarietà che venivano effettuati nell'ambito della COSAC e che sono stati sospesi con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

In linea con questa constatazione della Commissione europea, si ritiene auspicabile che tali buone pratiche siano riprese e che venga avviata una prassi in cui le procedure di dialogo politico e quelle del controllo di sussidiarietà possano essere integrate da una indicazione selettiva, limitata ad alcuni documenti relativi alla fase ascendente, da parte della COSAC. Ciò sarebbe utile, non tanto come potenziamento di un possibile e sedicente potere di blocco nel processo decisionale europeo, ma come stimolo ad un maggiore coinvolgimento, verticale e orizzontale, di tutti i parlamenti nazionali dei 27 Paesi membri nella fase di formazione del diritto europeo e delle politiche dell'Unione.

Infatti, la Commissione europea evidenzia che, per la maggior parte dei documenti sottoposti a controllo di sussidiarietà nel 2010, non sono stati espressi più di tre pareri ciascuno da parte dei parlamenti nazionali. Solo 25 proposte o iniziative sono state commentate da più di 4 camere, mentre solo 10 da 6 o più camere. Risulta quindi del tutto evidente l'opportunità di incrementare il numero degli atti su cui si esprima una gran parte delle camere dei parlamenti nazionali.

Del resto, occorre ricordare che la COSAC, secondo il suo stesso Regolamento, lavora seguendo le «*Guidelines for interparliamentary cooperation in the European Union*», adottate, come noto, dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti nel 2006 e modificate nel 2008.

Orbene, in tali «*Guidelines*» viene espressamente affermato che tra i principali obiettivi della cooperazione interparlamentare nell'ambito dell'UE vi è quello di assicurare un «*effective exercise*» dello scrutinio dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Proprio per evitare che tale scrutinio si riveli, anche per il futuro, del tutto virtuale e teorico – dal momento che, fino ad ora, e a quasi due anni dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non si è mai arrivati a superare la soglia di 18 camere prevista per far «scattare» il cartellino giallo o quello arancione – potrebbe risultare utile e opportuno che la stessa COSAC assuma l'iniziativa di segnalare o indicare, periodicamente, alle 40 Camere nazionali dei 27 Paesi membri alcuni progetti legislativi che, per la loro particolare pregnanza e rilievo, dovrebbero essere monitorati contestualmente e simultaneamente.

Si tratterebbe di una sorta di invito o «*moral suasion*» a scrutinare determinati atti – in aggiunta a ciò che ogni Parlamento valuta nella sua autonomia – che, senza ingenerare, successivamente, alcun tipo di esame o discussione da parte della medesima COSAC, potrebbe contribuire a rendere veramente

«effettivo» il vaglio della sussidiarietà precostituito dalle citate «*Guidelines*».

### ***Sul contenuto dei pareri formulati dai parlamenti nazionali***

In merito al contenuto dei pareri formulati nell'ambito del meccanismo di controllo della sussidiarietà, i 34 pareri motivati pervenuti alla Commissione europea nel 2010 riguardano l'assenza o l'insufficienza, nella relazione introduttiva della proposta normativa, di una giustificazione adeguata circa l'esercizio del potere dell'Unione di legiferare in quel settore.

Nella relazione, la Commissione europea ha inoltre evidenziato che una Camera (probabilmente si tratta proprio del Senato italiano) ha messo sistematicamente in discussione il fatto che i poteri delegati siano conferiti alla Commissione per un periodo di tempo indeterminato, in quanto ciò non sarebbe conforme all'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Altri parlamenti nazionali condividono questo punto di vista in merito a specifici provvedimenti legislativi. Su questo aspetto, la Commissione ha evidenziato che la presenza sistematica nelle proposte normative di una delega a tempo indeterminato nei suoi confronti si giustifica per dare preminenza agli obiettivi di efficacia e rapidità laddove un riesame troppo frequente sarebbe contrario alla stessa finalità della delega. Tale posizione è stata confermata dall'intesa sugli atti delegati (*Common Understanding*) concordata tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo, dove si ribadisce la possibilità di conferire alla Commissione poteri delegati per un periodo indeterminato. Di tale questione, peraltro, anche grazie alla segnalazione effettuata dalla presidente Boldi in occasione della XLV COSAC di Budapest (maggio 2011), si occuperà la prossima COSAC di Varsavia.

Riguardo, poi, alle modalità con le quali le istituzioni europee, e in particolare la Com-

missione, hanno deciso di selezionare i progetti legislativi in vista della loro trasmissione ai sensi del Protocollo sulla sussidiarietà, la Commissione europea ha ribadito di voler considerare l'aspetto formale secondo cui gli atti europei sono legislativi solo se adottati secondo la procedura legislativa ordinaria o speciale. Rimane pertanto la perplessità, già espressa dalla 14<sup>a</sup> Commissione del Senato, per l'esclusione dallo scrutinio di sussidiarietà di quegli atti che, pur non essendo adottati secondo la procedura legislativa ordinaria o speciale, hanno un'evidente portata legislativa, e di quegli atti che, pur rientrando formalmente tra le competenze esclusive dell'Unione, sono difficilmente ascrivibili in ogni loro parte a tale competenza esclusiva, tra cui per esempio gli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea e disciplinanti materie di competenza concorrente.

Ai fini meramente ricognitivi, si ricorda che nel 2010 i documenti che hanno prodotto il maggior numero di pareri motivati nel quadro del meccanismo di controllo della sussidiarietà sono stati la direttiva sui lavoratori stagionali e la direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi. Tra le iniziative discusse dai parlamenti nazionali figurano anche il diritto d'iniziativa dei cittadini, il libro verde sui sistemi pensionistici in Europa e la strategia Europa 2020. La *governance* economica è stato un altro tema fondamentale su cui si sono concentrati i pareri dei parlamenti nazionali nel 2010 e nei primi mesi del 2011.

I settori politici oggetto della maggior parte dei pareri trasmessi dai parlamenti nazionali nel contesto del dialogo politico sono quelli della giustizia e degli affari interni, del mercato interno, dei servizi, e dell'agricoltura. Poco meno del 10 per cento dei 387 pareri fanno riferimento a documenti concernenti la programmazione, le questioni istituzionali o le relazioni interistituzionali, mentre un numero molto limitato di parlamenti nazionali ha trasmesso osservazioni sul programma di lavoro della Commissione.

Meno di un terzo dei documenti esaminati sono di carattere non legislativo. Tuttavia, la Commissione europea incoraggia esplicitamente i parlamenti nazionali a esprimere il loro punto di vista anche sui documenti pre-legislativi (tra cui i libri verdi) e a partecipare attivamente alle consultazioni, poiché ritiene che in tal modo i parlamenti nazionali possano contribuire in modo fattivo e positivo all'elaborazione della normativa e delle iniziative future dell'Unione europea.

### *Sul ruolo dei parlamenti nazionali*

Dato che in tutti i casi di parere motivato si è rimasti lontani dalle soglie necessarie a far scattare il cosiddetto «cartellino giallo» o «cartellino arancione», la stessa Commissione europea ribadisce l'importanza e il valore aggiunto attribuiti al proseguimento del dialogo politico lanciato dal presidente Barroso nel 2006, il quale rappresenta il contesto fondamentale per gli scambi tra la Commissione e i parlamenti nazionali e di cui il meccanismo di controllo della sussidiarietà costituisce solo una parte.

La medesima considerazione è stata ribadita in occasione della 5<sup>a</sup> Conferenza sulla sussidiarietà, che si è svolta a Bilbao il 21 marzo 2011. In tale sede, il rappresentante della Commissione europea ha messo in evidenza come finora i parlamenti nazionali abbiano esercitato il nuovo potere concesso loro dal Trattato di Lisbona concentrandosi, essenzialmente, nella valutazione del merito delle proposte legislative europee.

Ciò - a suo avviso - conferma, ancora una volta, la bontà della duplice opzione esperita dal Senato, ossia di procedere, da un lato, all'esame di tutti gli atti comunitari e, dall'altro, di vagliare non solo i profili di sussidiarietà, ma anche la proporzionalità, la base giuridica e i contenuti sostanziali di questi atti. Anche in questa circostanza, quindi, la Commissione europea ha ribadito come l'aspetto della sussidiarietà sia inscindibilmente connesso con gli aspetti della proporziona-

lità, della base giuridica e del merito delle disposizioni contenute nelle proposte legislative dell'Unione europea.

Come emerge dalla relazione annuale in esame, il processo di scambi di pareri e di risposte per iscritto si è costantemente intensificato nel corso degli ultimi anni e questa tendenza all'aumento è confermata anche nel 2011, con oltre 250 pareri pervenuti alla Commissione europea nei primi cinque mesi dell'anno. Nella relazione viene evidenziato come «soprattutto il Senato italiano, ma anche la Camera dei deputati», abbiano aumentato significativamente, nel 2010, il numero dei pareri trasmessi.

La Commissione osserva altresì che mentre alcuni parlamenti nazionali trasmettono pareri nel quadro del meccanismo di controllo della sussidiarietà solo quando ritengono che vi sia violazione del principio di sussidiarietà (ad esempio la House of Commons e la House of Lords britannica, il Riksdag svedese, il Senato e il Sejm polacco o il Senato francese), altri (ad esempio il parlamento portoghese e quello rumeno nonché il Senato e la Camera dei deputati italiani) comunicano alla Commissione anche i pareri positivi. A tale riguardo si ribadisce l'importanza dell'invio anche delle pronunce positive, oltre a quelle contenenti rilievi negativi, non solo al fine di fornire alla Commissione europea argomenti di carattere giuridico e politico più articolati per la valutazione del fondamento dell'atto sotto il profilo della sussidiarietà, ma anche al fine fornire valutazioni nel merito delle proposte e delle politiche dell'Unione e di svolgere appieno il ruolo a cui i parlamenti nazionali sono chiamati.

In questo senso, l'introduzione della procedura di controllo della sussidiarietà e soprattutto l'esercizio pratico del diritto/dovere che ne discende in capo ai parlamenti nazionali, produce un duplice effetto, di cui il primo è direttamente connesso con gli esiti legislativi previsti dalla stessa procedura, mentre il secondo si estende su un terreno

assai più ampio che è quello dell'esigenza di un maggiore coinvolgimento delle istanze democratiche nazionali nella vita stessa dell'Unione europea e del riavvicinamento delle istituzioni europee ai cittadini degli Stati membri. In questa prospettiva, i parlamenti nazionali sono chiamati a svolgere un ruolo essenziale come volano e come cardine nel coinvolgimento della politica e della società civile degli Stati membri nella gestione decisionale al livello europeo. Da questo punto di vista, ogni parlamento nazionale dovrebbe esercitare nel massimo grado possibile i diritti che i Trattati ad essi attribuiscono, partecipando il più possibile alle relative procedure e prassi. Risulta pertanto evidente come il pieno esercizio delle procedure di verifica del principio di sussidiarietà debba essere compiuto - al di là della mera valutazione sulla sussidiarietà - anche e soprattutto tenendo conto del fondamentale contributo che i parlamenti nazionali possono dare in termini di qualità della normativa che viene approvata in sede europea e che poi deve essere attuata negli ordinamenti nazionali, in termini di rispetto del dettato e dei principi dei Trattati europei, nonché in termini di rafforzamento della dimensione democratica dell'Unione e di riduzione di quel *deficit* democratico che è stato individuato come principale responsabile delle crisi istituzionali che negli ultimi anni ha attraversato l'Unione europea.

Nella conclusione della sua Relazione, la Commissione europea ha espresso apprezzamento per la partecipazione dei parlamenti nazionali che definisce ben preparati e pronti ad assumere le loro nuove responsabilità. Secondo la Commissione europea, questa positiva evoluzione non solo rafforza la dimensione democratica dell'Unione, ma favorisce anche una migliore attuazione ed efficacia della sua legislazione. In particolare la Commissione si sofferma sul tema della *governance* economica e della strategia Europa 2020, esprimendo la convinzione che il ruolo

dei parlamenti nazionali sia essenziale per il buon funzionamento di questo sistema.

La Commissione auspica infine una maggiore attenzione all'esame del suo programma annuale di lavoro, che andrebbe quindi esaminato analiticamente dai parlamenti nazionali. Su tale aspetto, si formula l'auspicio che tutte le Commissioni del Senato siano in futuro chiamate a fornire il proprio contributo sul programma, per enucleare le iniziative legislative e non legislative dell'Unione che sono prioritarie per il Paese. Tale attività, se svolta immediatamente dopo la presentazione del programma, consentirebbe di avere il tempo necessario per un'utile interlocuzione con il Governo sulla definizione della posizione italiana sulle suddette iniziative prioritarie, anche in vista delle azioni che potrebbero essere intraprese a livello di Consiglio e di Parlamento europeo.

Infine, la relazione si sofferma anche sul significativo incremento degli scambi e dei momenti di confronto tra Commissione e Parlamenti nazionali, tanto a livello bilaterale (visite di Commissari presso i Parlamenti) che in occasione di incontri interparlamentari (COSAC, Conferenza dei Presidenti dei parlamenti dell'Unione europea) e amministrativi. Per quanto riguarda la COFACC (Conferenza dei presidenti delle commissioni affari esteri), l'Alta rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune e vicepresidente della Commissione europea è regolarmente invitata a partecipare alle riunioni. Nell'ottobre del 2010 la Commissione ha accettato un invito formale a divenire osservatore permanente del consiglio dell'IPEX e da allora partecipa regolarmente alle riunioni di questo organismo. Infine il commissario Šefčovič ha annunciato la propria intenzione di incontrare tutti i parlamenti nazionali almeno una volta nel corso del suo mandato. A fine maggio 2011 ne aveva già visitati circa la metà.

Mauro Maria MARINO, *relatore*

## TESTO DELLA RISOLUZIONE

La Commissione, esaminata la Relazione annuale 2010 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali (COM(2011) 345 def.);

considerato che essa riguarda il primo anno solare completo successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e della relativa procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, in cui il numero complessivo dei pareri espressi dai parlamenti nazionali sulle proposte legislative europee è aumentato del 55 per cento rispetto al 2009;

considerato, inoltre, che la notevole intensificazione del rapporto diretto tra i parlamenti nazionali e le istituzioni europee, prodotta dall'introduzione della procedura dettata dal Protocollo n. 2 sullo scrutinio di sussidiarietà, ha una portata che va ben al di là del mero controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà e incide fortemente nell'ambito del cosiddetto dialogo politico della «procedura Barroso», contribuendo in modo sostanziale al buon funzionamento dell'Unione e agendo come volano per un più generale coinvolgimento delle diverse istanze nazionali nel processo di formazione del diritto europeo e delle politiche dell'Unione;

ricordato che la medesima considerazione è stata ribadita in occasione della 5ª Conferenza sulla sussidiarietà, che si è svolta a Bilbao il 21 marzo 2011, ove il rappresentante della Commissione europea ha messo in evidenza come finora i parlamenti nazionali abbiano esercitato il nuovo potere concesso loro dal Trattato di Lisbona concentrandosi, essenzialmente, nella valutazione del merito delle proposte legislative europee;

considerato che dai dati forniti dalla Commissione europea risulta che, nel corso del 2010, i parlamenti nazionali hanno inviato complessivamente 387 pareri alla Commissione (compresi quelli trasmessi ai sensi del Protocollo sulla sussidiarietà), a fronte dei 250 del 2009 e dei 200 del 2008;

rilevato che, dei 387 pareri, 71 sono stati trasmessi dal Senato italiano, che si colloca al secondo posto tra le 40 Camere europee, seguito dal Senato ceco con 29 pareri e preceduto dall'Assemblea della Repubblica del Portogallo, che ha presentato 106 pareri, mentre 25 pareri sono stati trasmessi dalla Camera dei deputati, e che la Commissione europea ha evidenziato nella sua Relazione come «soprattutto il Senato italiano, ma anche la Camera dei deputati», abbiano aumentato significativamente, nel 2010, il numero dei pareri trasmessi;

considerato che, ai sensi del Protocollo sulla sussidiarietà, nel 2010 la Commissione europea ha inviato ai parlamenti nazionali 82 progetti di atti legislativi, sui quali sono stati espressi 211 pareri, e che di questi pareri, 34 hanno espresso riserve circa il rispetto del principio di sussidia-

rietà, concentrandosi sui settori dell'agricoltura, degli affari interni, del mercato interno e dei servizi;

considerato che la Commissione europea ha evidenziato nella sua Relazione che una Camera (probabilmente il Senato italiano) ha messo sistematicamente in discussione il fatto che i poteri delegati siano conferiti alla Commissione per un periodo di tempo indeterminato, in quanto ciò non sarebbe conforme all'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e ha ribadito che la presenza sistematica nelle proposte normative di una delega a tempo indeterminato nei suoi confronti si giustifica per dare preminenza agli obiettivi di efficacia e rapidità laddove un riesame troppo frequente sarebbe contrario alla stessa finalità della delega, come già affermato nell'intesa sugli atti delegati (*Common Understanding*) concordata tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo;

ricordato che, anche grazie alla segnalazione del Senato italiano, della citata questione si occuperà la prossima COSAC di Varsavia (ottobre 2011),

esprime soddisfazione per la piena partecipazione di tutte le Commissioni del Senato al dialogo con la Commissione europea, dimostrata dai 71 pareri resi dal Senato, dei quali 37 formulati dalle Commissioni di merito e 34 espressi dalla 14<sup>a</sup> Commissione in sede primaria o nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 144, comma 5, del Regolamento. Tale partecipazione si inquadra in un assetto procedurale in cui l'esame di sussidiarietà sui progetti di atti legislativi viene effettuato nell'ambito dell'esame generale sull'atto, consentendo quindi di esaminare contestualmente anche gli aspetti relativi al controllo della base giuridica, del principio di proporzionalità e i ben più pregnanti aspetti di merito;

ritiene che la scelta di esaminare tendenzialmente tutte le proposte legislative europee sottoposte alla procedura di sussidiarietà, da parte delle Commissioni del Senato, consente di avere il quadro completo dell'attività normativa dell'Unione e di affinare la sensibilità politica circa le dinamiche europee, producendo delle innovative sinergie con gli organi dell'esecutivo e consentendo al Senato di esercitare il proprio potere di indirizzo nei confronti del Governo non solo sulle questioni nazionali, ma anche su quelle decise a livello europeo, come previsto dalla Costituzione e prefigurato dal Trattato di Lisbona;

ribadisce l'importanza che, nel quadro del meccanismo di controllo della sussidiarietà, i parlamenti nazionali trasmettano alle istituzioni europee anche i pareri positivi, oltre a quelli contenenti rilievi negativi, non solo al fine di fornire alla Commissione europea argomenti di carattere giuridico e politico più articolati per la valutazione del fondamento dell'atto sotto il profilo della sussidiarietà, ma anche al fine fornire valutazioni nel merito delle proposte e delle politiche dell'Unione e di svolgere appieno il ruolo a cui i parlamenti nazionali sono chiamati, in termini di rafforzamento della dimensione democratica dell'Unione e di riduzione di quel *deficit* democratico che è stato individuato come principale responsa-

bile delle crisi istituzionali che negli ultimi anni ha attraversato l'Unione europea;

in relazione alla tendenza, rilevata dalla stessa Commissione europea, ad una maggiore dispersione e un minor coordinamento rispetto ai controlli sulla sussidiarietà che venivano effettuati nell'ambito della COSAC (tanto che per la maggior parte dei documenti sottoposti a controllo di sussidiarietà nel 2010 non sono stati espressi più di tre pareri ciascuno), ritiene auspicabile che venga avviata una prassi in cui le procedure di dialogo politico e quelle del controllo di sussidiarietà possano essere integrate da una indicazione selettiva da parte della COSAC – in linea con le «*Guidelines For interparliamentary cooperation in the European Union*» – limitata ad alcuni progetti legislativi che, per la loro particolare pregnanza e rilievo, si ritiene opportuno esaminare contestualmente e simultaneamente. Ciò si rivelerebbe utile, non tanto come potenziamento di un possibile e sedicente potere di blocco nel processo decisionale europeo, ma come stimolo ad un maggiore coinvolgimento, verticale e orizzontale, di tutti i parlamenti nazionali dei 27 Paesi membri nella fase di formazione del diritto europeo e delle politiche dell'Unione;

in relazione alle modalità con cui le istituzioni europee, e in particolare la Commissione, selezionano i progetti legislativi per la loro trasmissione ai parlamenti nazionali ai sensi del Protocollo sulla sussidiarietà, ribadisce la propria perplessità sull'esclusione dallo scrutinio di sussidiarietà di quegli atti che, pur non essendo adottati secondo la procedura legislativa ordinaria o speciale, hanno un'evidente portata legislativa, e di quegli atti che, pur rientrando formalmente tra le competenze esclusive dell'Unione, sono difficilmente ascrivibili in ogni loro parte a tale competenza esclusiva, tra cui per esempio gli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea e disciplinanti materie di competenza concorrente;

condivide il richiamo della Commissione europea, rivolto ai parlamenti nazionali, a dedicare maggiore attenzione all'esame del suo programma annuale di lavoro, nonché ai documenti prelegislativi (tra cui i libri verdi), partecipando attivamente alle relative consultazioni, poiché ritiene che in tal modo i parlamenti nazionali possano contribuire in modo fattivo e positivo all'elaborazione della normativa e delle iniziative future dell'Unione europea;

in relazione all'esame del programma annuale della Commissione europea, auspica inoltre che tutte le Commissioni del Senato siano in futuro chiamate a fornire il proprio contributo, per enucleare le iniziative legislative e non legislative dell'Unione che sono prioritarie per il Paese. Tale attività, se svolta immediatamente dopo la presentazione del programma, consentirebbe di avere il tempo necessario per un'utile interlocuzione con il Governo sulla definizione della posizione italiana sulle suddette iniziative prioritarie, anche in vista delle azioni che potrebbero essere intraprese a livello di Consiglio e di Parlamento europeo.

