

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 28

RISOLUZIONE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore GINETTI)

approvata nella seduta del 20 novembre 2013

SULLA

RELAZIONE ANNUALE 2012 SUI RAPPORTI TRA LA COMMISSIONE EUROPEA E I PARLAMENTI NAZIONALI (COM(2013) 565) (ATTO COMUNITARIO N. 4)

E SULLA

RELAZIONE ANNUALE 2012 IN MATERIA DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ (COM(2013) 566) (ATTO COMUNITARIO N. 5)

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

—————
Comunicata alla Presidenza il 22 novembre 2013
—————

La Commissione, esaminati gli atti comunitari nn. 4 (COM(2013) 565) e 5 (COM(2013) 566),

considerato che le Relazioni 2012 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali e in materia di sussidiarietà e proporzionalità (rispettivamente ottava e ventesima relazione) offrono, nella loro complementarità, un quadro completo dei rapporti tra l'esecutivo di Bruxelles e i parlamenti degli Stati membri dell'Unione;

rilevato che, nel 2012, il numero complessivo dei pareri trasmessi dai parlamenti nazionali è salito a 663, con un incremento del 7 per cento rispetto al 2011, mentre il numero dei pareri motivati è salito a 70, con un incremento del 9 per cento rispetto al 2011 e un'incidenza percentuale rispetto al computo totale dei pareri pari a poco più del 10 per cento, sostanzialmente invariata rispetto all'anno precedente;

sottolineato che, tra le camere più attive, accanto alla *Assembleia da República* portoghese (che da sola ha fornito più del 30 per cento dei pareri indirizzati alla Commissione), il Senato italiano si è collocato nuovamente al secondo posto assoluto, con un incremento da 76 a 96 pareri trasmessi, seguito dal *Bundesrat* tedesco, dal Senato francese e dal *Bundesrat* austriaco;

considerato che, tra le proposte e le iniziative della Commissione che hanno suscitato più pareri da parte dei parlamenti nazionali figurano, in particolare, la proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (cd. regolamento «Monti II», COM(2012) 130), con 17 pareri; la proposta di direttiva concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali (COM(2012) 10), con 13 pareri; la proposta di regolamento sulla protezione dei dati (COM(2012) 11), con 12 pareri; la proposta di direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (COM(2011) 897), con 11 pareri; la proposta di direttiva sui diritti d'autore e la concessione di licenze (COM(2012) 372), con 10 pareri, e la proposta di regolamento relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (COM(2012) 617), con 8 pareri;

rilevato che, analogamente a quanto avvenuto nel 2011, le proposte che hanno suscitato il maggior numero di osservazioni da parte dei parlamenti nazionali sono le stesse sulle quali si è registrato il maggior numero di pareri motivati, e che oltre la metà dei pareri ricevuti nell'ambito del dialogo politico (334) vertono su quattro aree fondamentali: mercato interno e servizi, giustizia e affari interni, mobilità e trasporti, occupazione e salute. Tenuto conto del numero dei pareri espressi anche negli anni precedenti, e del livello di dettaglio delle osservazioni in essi contenute, la

Commissione è dell'avviso che i settori del mercato interno e dei servizi e della giustizia e affari interni presentino «aspetti essenziali e di costante interesse per i parlamenti nazionali»;

rilevato, inoltre che, nel 2012 si è confermata la tendenza dei parlamenti nazionali (con la sola eccezione del *Riksdag* svedese) a incentrare sempre più il dialogo politico con la Commissione europea sui documenti legislativi, piuttosto che su quelli non legislativi, e che tra le 23 proposte che hanno ricevuto il maggior numero di pareri (cioè, almeno cinque) soltanto una, la comunicazione della Commissione *Tabella di marcia per l'energia 2050*, era di tipo non legislativo;

sottolineato che, per quanto concerne i pareri motivati, il 2012 è stato l'anno in cui i parlamenti nazionali hanno per la prima volta raggiunto la soglia richiesta per l'avvio della procedura del «cartellino giallo» e che ciò è avvenuto in relazione alla proposta di regolamento concernente l'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi;

considerato, inoltre, che i pareri motivati continuano a essere estremamente vari, sia per la forma che per il tipo di argomentazioni avanzate dai parlamenti nazionali per suffragare l'asserita violazione del principio di sussidiarietà, come nel caso del citato regolamento, in cui sono stati messi in discussione sia l'uso dell'articolo 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) come base giuridica, sia il valore aggiunto della proposta, la necessità dell'azione prevista, e la possibilità di includere il diritto di sciopero tra le competenze dell'Unione europea;

ricordato, al riguardo, che dalla diciottesima relazione semestrale della COSAC (Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari ed europei dei Parlamenti dell'Unione europea) sono rinvenibili elementi utili concernenti le procedure e le pratiche relative al controllo parlamentare sui principi di sussidiarietà e proporzionalità quali, in particolare:

– una differenza di procedure legata al modo in cui i parlamenti nazionali concepiscono il rapporto tra il principio di sussidiarietà e quello di proporzionalità, che per alcuni rivestono la medesima importanza, laddove altri considerano la proporzionalità una mera componente della sussidiarietà. La maggior parte dei parlamenti nazionali ritiene, comunque, che i controlli della sussidiarietà non siano efficaci se non includono anche una verifica della proporzionalità;

– una tendenza a interpretare il principio di sussidiarietà in modo più estensivo rispetto alla formulazione di cui al protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona, includendo al suo interno i principi di legalità e di proporzionalità;

sottolineato, inoltre che l'esecutivo di Bruxelles ha, in ogni occasione, ribadito la conformità delle proprie proposte al principio di sussidiarietà, ritenendo pertanto i rilievi sottoposti dai parlamenti nazionali sostanzialmente infondati. È questo anche il caso del sopra citato regolamento, a proposito del quale, si legge nella Relazione sulla sussidiarietà che «La

Commissione è giunta alla conclusione che il principio di sussidiarietà non è stato violato. Ciononostante, ha preso atto delle opinioni dei parlamenti nazionali e dello stato di avanzamento delle discussioni tra le parti interessate sul progetto di regolamento. Ha inoltre ammesso che probabilmente la proposta non avrebbe ottenuto il sostegno politico del Parlamento europeo e del Consiglio necessario per l'adozione». Di qui la decisione, formalizzata il 26 settembre 2012, di ritirare la proposta;

considerato che la Relazione in materia di sussidiarietà e proporzionalità dà ampio conto dei progressi realizzati dalle istituzioni dell'Unione europea per rafforzare la corretta applicazione di detti principi, e in particolare:

– per quanto concerne la Commissione europea, viene dato risalto soprattutto alla tabella di marcia, accessibile al pubblico, che viene preparata in via preliminare per ogni iniziativa legislativa, e che contiene sempre una prima giustificazione dell'azione dell'Unione europea sotto il profilo della sussidiarietà e della proporzionalità, nonché alla valutazione d'impatto che accompagna la proposta e che viene scrupolosamente esaminata dal comitato per la valutazione d'impatto, che nel 2012 ha esaminato 97 valutazioni e formulato 144 pareri, il 33 per cento dei quali conteneva osservazioni sulla sussidiarietà;

– il Parlamento europeo, nel 2012, ha creato una nuova direzione orizzontale, incaricata di fornire alle sue commissioni una gamma più vasta di servizi per valutare l'impatto e il valore aggiunto europeo delle proposte legislative, che ha prodotto, sempre nel 2012, dieci prime analisi di valutazioni d'impatto della Commissione, un'analisi dettagliata di una valutazione d'impatto della Commissione e tre relazioni sul valore aggiunto europeo. Il 13 settembre 2012, il Parlamento europeo ha, inoltre, adottato la risoluzione «Legiferare meglio», nella quale suggerisce di valutare l'opportunità di definire a livello dell'Unione europea criteri di valutazione della conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità;

– quanto al Comitato delle regioni, nel 2012 è stato istituito un gruppo direttivo per la sussidiarietà allo scopo di garantire una migliore *governance* politica del controllo di sussidiarietà. Per il 2013, il gruppo ha adottato un programma di lavoro che si concentra su quattro iniziative previste dal programma della Commissione (fatturazione elettronica nel settore degli appalti pubblici, «cintura blu» nel mercato unico del trasporto marittimo, revisione della politica e della legislazione in materia di rifiuti, quadro di valutazione ambientale, climatica ed energetica ai fini dell'estrazione sicura di idrocarburi non convenzionali). Nel febbraio 2012 è stata inoltre lanciata, sempre dal Comitato delle regioni, REGPEX (*Regional Parliamentary Exchange*), una sottorete della Rete di monitoraggio della sussidiarietà (SMN, *Subsidiarity Monitoring Network*, attiva dal 2007) aperta a parlamenti e governi delle regioni dotate di poteri legislativi;

considerato che la Relazione sui rapporti con i parlamenti nazionali dà particolare risalto all'azione della Commissione europea tesa a un maggior coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel Semestre europeo. In ri-

sposta alla richiesta di rafforzare il dialogo politico nell'arco del semestre europeo avanzata dalla COSAC di Copenaghen dell'aprile 2012, la Commissione si è impegnata a intensificare il dialogo con i parlamenti nazionali in due momenti in particolare: in primo luogo, all'inizio dell'anno, dopo la pubblicazione dell'analisi annuale della crescita e, in secondo luogo, una volta che il Consiglio europeo abbia approvato le raccomandazioni specifiche per Paese. «Ciò dovrebbe contribuire a sensibilizzare i parlamenti nazionali e a facilitare il loro coinvolgimento nelle prime fasi di preparazione dei bilanci nazionali (programmi di stabilità/convergenza) e dei programmi nazionali di riforma, nonché a migliorare la comprensione delle motivazioni alla base delle raccomandazioni specifiche per Paese, la cui attuazione dipende in ultima istanza dal processo di elaborazione delle politiche a livello nazionale»;

considerato, inoltre, che la Commissione europea, nella sua comunicazione Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo (COM (2012) 777), meglio nota come *Blueprint*, ha sottolineato come una maggiore integrazione dei processi decisionali e una più ampia condivisione delle competenze a livello europeo in tema di governo dell'economia dovranno andare di pari passo con un aumento del coinvolgimento del Parlamento europeo. «Inoltre, si potranno altresì prendere in considerazione nuovi meccanismi volti ad ampliare la cooperazione tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo». A tale proposito, la Relazione dà conto degli esiti della riunione dei Presidenti COSAC tenutasi a Dublino il 27 e 28 gennaio 2013, e della prima settimana parlamentare europea del Semestre europeo che ha avuto luogo a Bruxelles dal 28 al 30 gennaio 2013, nonché delle riflessioni preliminari sulla natura e la struttura della conferenza prevista dall'articolo 13 del *Fiscal Compact* (Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria), poi ratificata dalla Conferenza dei presidenti dei parlamenti UE tenutasi a Nicosia il 22 e 23 aprile 2013;

considerato che, sui medesimi temi della *governance*, la Relazione sui rapporti con i parlamenti nazionali si sofferma anche su due ulteriori aspetti rilevanti, concernenti il tema di cooperazione interparlamentare:

– il ruolo sempre più centrale e significativo svolto dalla COSAC, che «si è confermata un'importante sede di discussione con i parlamenti nazionali». Viene dato particolare risalto al lavoro della presidenza danese della COSAC, che «ha incoraggiato l'attività parlamentare sulle 12 azioni chiave dell'Atto per il mercato unico e ha contribuito all'azione di sensibilizzazione sull'importanza dell'agenda digitale europea, dell'attuazione della direttiva sui servizi e della tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse»;

– la crescente presenza della Commissione alle riunioni interparlamentari. «In particolare, il presidente Barroso ha partecipato assieme alla vicepresidente Kroes e ai commissari Potočnik e Barnier alla riunione plenaria della COSAC tenutasi a Copenaghen nell'aprile 2012, mentre il vicepresidente Sefčovič, i commissari Hedegaard e Oettinger e il vicediret-

tore generale della DG MARKT hanno preso parte alle altre tre riunioni della COSAC. L'Alta rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza nonché vicepresidente della Commissione, baronessa Ashton, partecipa a sua volta alle riunioni della conferenza interparlamentare per la politica estera e di sicurezza comune e la politica di sicurezza e difesa comune, istituita in occasione della Conferenza dei Presidenti dei parlamenti UE tenutasi a Varsavia il 21 e 22 aprile 2012»;

rilevato, infine, che tale rafforzata presenza della Commissione si esplica anche al di fuori degli eventi connessi alla cooperazione interparlamentare, e che nel corso del 2012, il vicepresidente Sefčovič ha visitato sei parlamenti nazionali e ricevuto numerose delegazioni parlamentari presso la sede della Commissione a Bruxelles. Su richiesta, i funzionari della Commissione hanno partecipato a riunioni delle commissioni parlamentari nazionali e dieci diverse direzioni generali (tra cui, Mercato interno, Giustizia, Ricerca, Ecofin, Imprese, Affari interni) hanno preso parte a 17 incontri con i rappresentanti permanenti dei parlamenti nazionali insediati a Bruxelles per discutere di varie iniziative future o progetti in corso. I rappresentanti permanenti dei parlamenti nazionali si sono incontrati una volta con il vicepresidente Sefčovič, e una volta con il commissario Geoghegan-Quinn, nonché con membri del gabinetto del presidente Barroso,

condivide i contenuti delle Relazioni, come sopra ricordati;

ritiene necessario che il Parlamento italiano, unitamente alle altre istituzioni nazionali, tra cui, in particolare, il Governo e le regioni, prosegua nel percorso di una continua intensificazione della partecipazione alla vita dell'Unione europea, con particolare riguardo alla fase ascendente del processo legislativo europeo e alla procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, nonché al dialogo politico con le Istituzioni dell'Unione nell'ambito del cosiddetta «procedura Barroso», alle modalità di partecipazione al Semestre europeo e alle altre procedure connesse alla *governance* economica, e alle prospettive della cooperazione interparlamentare;

ritiene, al riguardo, necessario procedere ad un rafforzamento della partecipazione del Senato della Repubblica alla formazione della legislazione europea, come già affermato nella risoluzione approvata, in materia, dalla 14^a Commissione permanente il 23 ottobre 2013 (*Doc. XXIV*, n. 11), e che, oltre alle procedure di natura legislativa europea, vengano poste all'esame anche documenti non legislativi della Commissione europea, che rivestono una natura politica maggiormente programmatica;

ritiene, inoltre, fondamentale ribadire il pieno e attivo sostegno della 14^a Commissione del Senato, alla progressiva «europeizzazione» delle attività dei parlamenti nazionali, di cui le Relazioni forniscono annualmente evidenza;

ritiene che, in vista degli importanti appuntamenti istituzionali, quali le elezioni per il Parlamento europeo previste per il 22-25 maggio 2014, il rinnovo della Commissione europea dal 1° novembre 2014, la no-

mina del Presidente del Consiglio europeo dal 1° novembre 2014 e la Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea nel secondo semestre 2014, sia fondamentale assicurare coerenza ed efficacia alla posizione italiana rappresentata nelle varie sedi negoziali europee;

ritiene che a tale riguardo assuma particolare rilievo la piena implementazione dei nuovi strumenti introdotti dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, che assicurano il costante raccordo tra il Parlamento e il Governo. Tra questi, particolare riferimento va fatto all'articolo 6, in base al quale il Governo fornisce al Parlamento un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea e ne cura il costante aggiornamento, e all'articolo 4, che – attraverso il confronto in sede parlamentare d'Assemblea o di Commissione – assicura il raccordo tra il Parlamento e il Governo sulle posizioni negoziali che quest'ultimo andrà a sostenere presso il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea;

ritiene, inoltre, opportuno il rafforzamento della legittimità dell'azione delle Istituzioni europee e della responsabilità democratica ai vari livelli decisionali europei, in particolare per quanto riguarda le misure di applicazione e attuazione del *Fiscal Compact*, del «Patto per la crescita e l'occupazione», del *Six-Pack* e del *Two-Pack*, attraverso il pieno coinvolgimento e coordinamento dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, come previsto dal Consiglio europeo del dicembre 2012;

ritiene, al riguardo, che il rafforzamento della legittimità democratica non può prescindere dal rendere maggiormente coinvolta e consapevole l'opinione pubblica e che, conseguentemente, le istituzioni dell'Unione dovrebbero rendere maggiormente trasparenti e accessibili, ai cittadini, le discussioni che vengono svolte nel corso del processo decisionale, soprattutto quelle in campo economico e occupazionale;

ritiene, infine, che – anche in vista del prossimo semestre italiano di Presidenza del Consiglio dell'Unione, che avrà una importante dimensione parlamentare – vada fornito pieno sostegno alle varie forme di cooperazione interparlamentare in essere in ambito europeo, a partire dalla COSAC, dalla Conferenza sulla *governance* economica e dalla Conferenza sui temi della politica estera e di difesa.

