

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 164

RISOLUZIONE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(Relatore GINETTI)

approvata nella seduta del 19 ottobre 2016

SULLA

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE «RELAZIONE ANNUALE 2015 IN
MATERIA DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ» (COM(2016) 469)
(ATTO COMUNITARIO N. 217)**

E SULLA

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE «RELAZIONE ANNUALE 2015 SUI
RAPPORTI TRA LA COMMISSIONE E I PARLAMENTI NAZIONALI»
(COM(2016) 471) (ATTO COMUNITARIO N. 218)**

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

—————
Comunicata alla Presidenza il 25 ottobre 2016
—————

La Commissione,

a conclusione dell'esame congiunto della relazione annuale 2015 in materia di sussidiarietà e proporzionalità e della relazione annuale 2015 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali;

rilevato che, dalla relazione annuale 2015 in materia di sussidiarietà e proporzionalità si evince che:

nel 2015, i Parlamenti nazionali hanno adottato solo otto pareri motivati sul principio di sussidiarietà, rispetto ai ventuno adottati nel 2014. Gli otto pareri motivati costituiscono circa il 2 per cento del numero complessivo di pareri adottati nel contesto del dialogo politico nel 2015 (350) e sono il numero più basso dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel 2009. Essi hanno riguardato le tre proposte sul meccanismo di ricollocazione di crisi (cinque pareri motivati), sulla limitazione o divieto dell'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul territorio (due pareri motivati) e sullo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale (un parere motivato);

considerato che la Commissione europea, nell'ambito del pacchetto «Legiferare meglio», ha garantito maggiore attenzione alle osservazioni delle parti interessate e in particolare alle valutazioni di impatto che accompagnano le iniziative legislative anche nell'ambito dell'attività del riformato Comitato per il controllo normativo;

nel 2015 i Parlamenti nazionali hanno trasmesso 254 pareri al Parlamento europeo, di cui otto pareri motivati, mentre il Consiglio ha ricevuto dai Parlamenti nazionali nove pareri motivati (di cui uno fuori termine) e 86 pareri formulati nel quadro del dialogo politico;

la Corte di giustizia ha affrontato l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;

rilevato che, dalla relazione annuale 2015 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali si evince che:

la Commissione Juncker ha proseguito nel partenariato con i Parlamenti nazionali, al fine di avvicinare l'Unione europea ai cittadini, attraverso contatti diretti dei Commissari con i Parlamenti e attraverso il dialogo scritto costituito dal dialogo politico e dal meccanismo di controllo della sussidiarietà. A tale riguardo, la Commissione Juncker ha rafforzato la precedente prassi, per cui ora le risposte ai Parlamenti nazionali sono firmate sia dal vicepresidente Timmermans, responsabile per le relazioni interistituzionali, sia dal vicepresidente o dal commissario responsabile del settore politico. È stato modificato anche il tenore delle risposte, al fine di rafforzarne la natura politica, pur continuando a fornire risposte sostanziali alle questioni sollevate;

l'orientamento della Commissione verso un limitato numero di questioni chiave e la riduzione delle nuove iniziative hanno portato a una diminuzione dei pareri trasmessi dai Parlamenti nazionali (anche dei pareri motivati). I pareri complessivi nel 2015 sono stati 350 rispetto ai 506 del 2014, con un calo di circa il 30 per cento;

le Camere europee più attive, i cui pareri rappresentano il 70 per cento del totale, sono state l'*Assembleia da República* portoghese (55 pareri), la *Camera Deputaţilor* rumena (47), il Senato della Repubblica italiana (25), il *Senát* ceco (25), l'*Assemblée nationale* francese (23), la *House of Lords* britannica (22), il *Bundesrat* tedesco (20), il *Senat* rumeno (14), il *Congreso de los Diputados* e il *Senado* spagnoli (11), la *Poslanecká sněmovna* ceca (10) e il *Riksdag* svedese (10);

il Programma di lavoro della Commissione per il 2015 ha ricevuto ventisei pareri, diventando il documento più commentato dell'anno in esame. Questa cifra comprende i pareri individuali sul Programma di lavoro, presentati da dodici Camere (tra cui il Senato italiano), nonché un parere congiunto presentato da quattordici Camere (tra cui il Senato italiano), nel quale ciascuna di esse ha identificato le proprie rispettive priorità, al fine di consentire, se del caso, l'attivazione di meccanismi di coordinamento politico;

i Commissari europei si sono impegnati nel partenariato con i Parlamenti nazionali anche attraverso visite e contatti bilaterali, effettuando nel 2015 oltre 200 visite ai Parlamenti nazionali;

nell'ambito dell'attività della Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC), la Commissione europea ha partecipato a tutte le riunioni in veste di osservatore;

valutato che:

il minor numero di pareri reso dal Senato nel 2015, 25 rispetto ai 63 del 2014 e ai 36 del 2013 (anno elettorale), è in correlazione con il mutato approccio della Commissione europea guidata da Juncker, che si è concentrata sulla semplificazione amministrativa e legislativa, giungendo a ritirare 100 proposte nei primi due anni di mandato e presentando circa l'80 per cento di iniziative in meno rispetto al quinquennio precedente, di per sé autolimitando il suo ambito di azione in coerenza con il principio per cui l'Unione europea deve intervenire solo ove apporti un reale valore aggiunto ai singoli settori;

i 25 pareri adottati dal Senato sono rientrati nell'ambito del dialogo politico, senza quindi alcun parere motivato che riscontrasse la violazione del principio di sussidiarietà. La Camera dei deputati ha invece trasmesso 7 pareri, anch'essa senza alcun parere motivato;

per quanto riguarda i pareri del Senato, essi sono stati adottati in larga parte dalle Commissioni di settore, e quindi non solo dalla 14^a Commissione. Tale strutturale diversa misura nell'adottare pareri in sede europea tra la Camera e il Senato, confermata anche nel 2015 (nel 2014 era stata di 63 pareri per il Senato e 14 per la Camera, mentre nel 2013

era stata di 36 pareri per il Senato e 6 per la Camera), si ritiene sia dovuta al diverso ruolo che le Commissioni del Senato svolgono nella cosiddetta fase ascendente, in cui le Commissioni di settore sono responsabili per la verifica del principio di sussidiarietà, per gli ambiti di competenza, mentre la 14^a Commissione svolge un ruolo consultivo, di impulso e di coordinamento, mantenendo tuttavia il potere di adottare pareri in seconda deliberazione nel caso di inerzia della Commissione competente. In tal modo, il rapporto tra la 14^a Commissione e le Commissioni di settore si è dimostrato maggiormente idoneo a consentire un efficace e tempestivo esame parlamentare degli atti europei. Il diverso approccio della Camera dei deputati sembra accentrare invece il controllo di sussidiarietà in XIV Commissione, lasciando alle Commissioni di settore l'attività di indirizzo al Governo e di dialogo politico;

le Assemblee legislative europee che hanno espresso un numero di pareri superiori a dieci sono riconducibili sia a Camere Basse dell'Unione europea, come la *Camera Deputaţilor* rumena, l'*Assemblée nationale* francese, la *Poslanecká sněmovna* ceca, sia a Camere Alte, come il *Senát* ceco, la *House of Lords* britannica, il *Bundesrat* tedesco, il *Senat* rumeno e anche il Senato della Repubblica italiana, sia a Parlamenti monocamerali, come l'*Assembleia da República* portoghese e il *Riksdag* svedese, sia infine a Parlamenti bicamerali che agiscono congiuntamente, come il *Congreso de los Diputados* e il *Senado* spagnoli.

Dai dati riscontrati nelle relazioni, risulta evidente che non tutti i Parlamenti nazionali trasmettono i propri «pareri» anche al Parlamento europeo, visto che quest'ultimo ha ricevuto, nel 2015, 254 pareri complessivi, mentre la Commissione europea ne ha ricevuti 350 complessivi. Allo stesso modo, il Consiglio ha ricevuto 9 pareri motivati (uno fuori termine) e 86 pareri;

in riferimento all'attività del Parlamento italiano, si sottolinea che, dal 1° novembre 2014, data di inizio del mandato della Commissione Juncker, sono stati auditi dalle Commissioni del Senato, di regola congiuntamente alle omologhe Commissioni della Camera dei deputati, i vicepresidenti Timmermans (relazioni interistituzionali), Katainen (crescita, occupazione, investimenti), Mogherini (alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza), Šefčovič (unione dell'energia), Dombrovskis (euro e dialogo sociale), Ansip (mercato unico digitale), e i Commissari Moscovici (affari economici e finanziari), Cañete (clima e energia), Hogan (agricoltura e sviluppo rurale), Vestager (concorrenza), Malmström (commercio), Avramopoulos (migrazione e affari interni), Vella (ambiente);

sempre dal 1° novembre 2014, le Commissioni del Senato hanno audito più volte i parlamentari europei italiani in merito al piano Juncker, al quarto pacchetto ferroviario, alla capacità di bilancio dell'Eurozona, al pacchetto sull'economia circolare, all'uso della banda di frequenza 470-790 MHz;

il Governo italiano trasmette con regolarità le relazioni previste dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea. Esse costituiscono un indispensabile contributo per la for-

mazione di una posizione informata delle Camere sugli atti europei. Il Governo trasmette altresì, in alcuni casi, relazioni *ex post* sul seguito negoziale dato alle risoluzioni espresse dalle Camere;

si esprime in senso favorevole, con le seguenti osservazioni:

si riafferma le necessità di continuare nel dialogo costruttivo tra parlamenti nazionali e istituzioni europee nella prospettiva di un contributo positivo dei primi al procedimento di formazione della legislazione europea. Si ritiene che sia suscettibile di essere apprezzato favorevolmente anche il mero sostegno alle proposte quando condivisibili nel merito. In tal modo, i rappresentanti dei cittadini nelle istituzioni parlamentari nazionali possono assicurare che le istanze provenienti dalle opinioni pubbliche nazionali possano essere indirizzate, con maggiore efficacia, al legislatore europeo;

in coerenza con gli orientamenti su «Legiferare meglio», si ritiene necessario insistere nell'impegno a «valutare prima di agire», e cioè ad analizzare i risultati ottenuti in passato prima di considerare eventuali modifiche legislative;

si ritiene positivo che la Commissione europea stia progressivamente migliorando la qualità e la tempestività delle sue risposte, con un approccio che mira a rafforzare la natura politica delle risposte, fornendo nel contempo precisazioni sul merito delle questioni poste dai Parlamenti nazionali. Si apprezza particolarmente il fatto che le risposte della Commissione siano cofirmate dal vicepresidente Timmermans e dal vicepresidente o Commissario responsabile del settore interessato;

si ritiene opportuno che i Parlamenti nazionali trasmettano i propri pareri non solo alla Commissione europea (350 in tutto), ma anche al Parlamento europeo (che ne ha ricevuti solo 254) e al Consiglio 95 (che ne ha ricevuti 95 in tutto). Il fatto che le due istituzioni titolari del potere di co-decisione non siano sempre informate delle posizioni espresse dalle singole Camere potrebbe porre un problema di simmetria nella conoscenza, che andrebbe meglio definito;

si ritiene necessario che i rapporti con il Parlamento europeo siano improntati alla proficua cooperazione, rafforzando i canali di collegamento politico e permettendo ai pareri resi dalle Camere europee nella fase ascendente, siano essi pareri motivati siano essi pareri del dialogo politico, di entrare a far parte del materiale conoscitivo delle Commissioni competenti e del relatore del Parlamento europeo;

si ritiene fondamentale che tutte le Commissioni del Senato continuino a lavorare sulle questioni europee, per gli ambiti di competenza, con l'intensità sinora riscontrata, permettendo al Senato di rappresentare in sede europea i propri indirizzi in modo coerente e tempestivo.

Al riguardo, si ritiene necessario rafforzare l'attenzione sulla formulazione dei pareri resi dal Senato in fase ascendente tenuto conto anche delle relazioni *ex ante* del Governo ai sensi della legge n. 234 del 2012.

Si ritiene inoltre necessario mantenere alla discussione dell'Assemblea i singoli atti preparatori della legislazione dell'Unione europea di par-

ticolare importanza politica, economica e sociale in aggiunta, peraltro, alle discussioni preliminari ai Consigli europei, oramai divenute prassi consolidata in entrambi i rami del Parlamento;

si rileva un progressivo rafforzamento dell'attività di coordinamento con il Governo, sia per la maggiore tempestività e qualità delle citate relazioni presentate *ex ante* ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge n. 234 del 2012, le quali coadiuvano la formazione delle posizioni espresse dalle Camere, che per le relazioni *ex post* ai sensi dell'articolo 7, comma 2, della legge n. 234 del 2012, che consentono una verifica sulle attività svolte.

Per quanto concerne le relazioni *ex ante*, si ritiene che, dopo un periodo di assestamento seguito all'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012, la loro trasmissione sia divenuta regolare e tempestiva.

Si osserva che le relazioni *ex post*, per quanto negli ultimi mesi si sia registrata finalmente la significativa novità del loro ingresso nel materiale conoscitivo del Parlamento, possano essere oggetto di una ulteriore funzionalizzazione;

i rapporti con la Camera dei deputati potrebbero essere rafforzati anche attraverso forme di coordinamento delle attività, così evitando i rischi di una possibile, anche se non probabile, difformità di indirizzi al Governo in sede europea;

il processo di costante e progressiva implementazione del ruolo istituzionale del Senato nell'esercizio delle sue funzioni di raccordo tra gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea, nonché nella partecipazione alla formazione e attuazione degli atti europei, è espressione della piena consapevolezza dei suoi organi circa l'importanza di un contributo propositivo alla costruzione europea e alle sue politiche settoriali, in conformità con l'articolo 3 della legge n. 234 del 2012, il quale prescrive che «le Camere, in coordinamento con il Governo, intervengono nella fase di formazione delle normative e delle politiche europee».

