

## L'importante è partecipare

### 1996-2017: come (e quanto) ha contribuito il Senato alla formazione delle leggi europee?

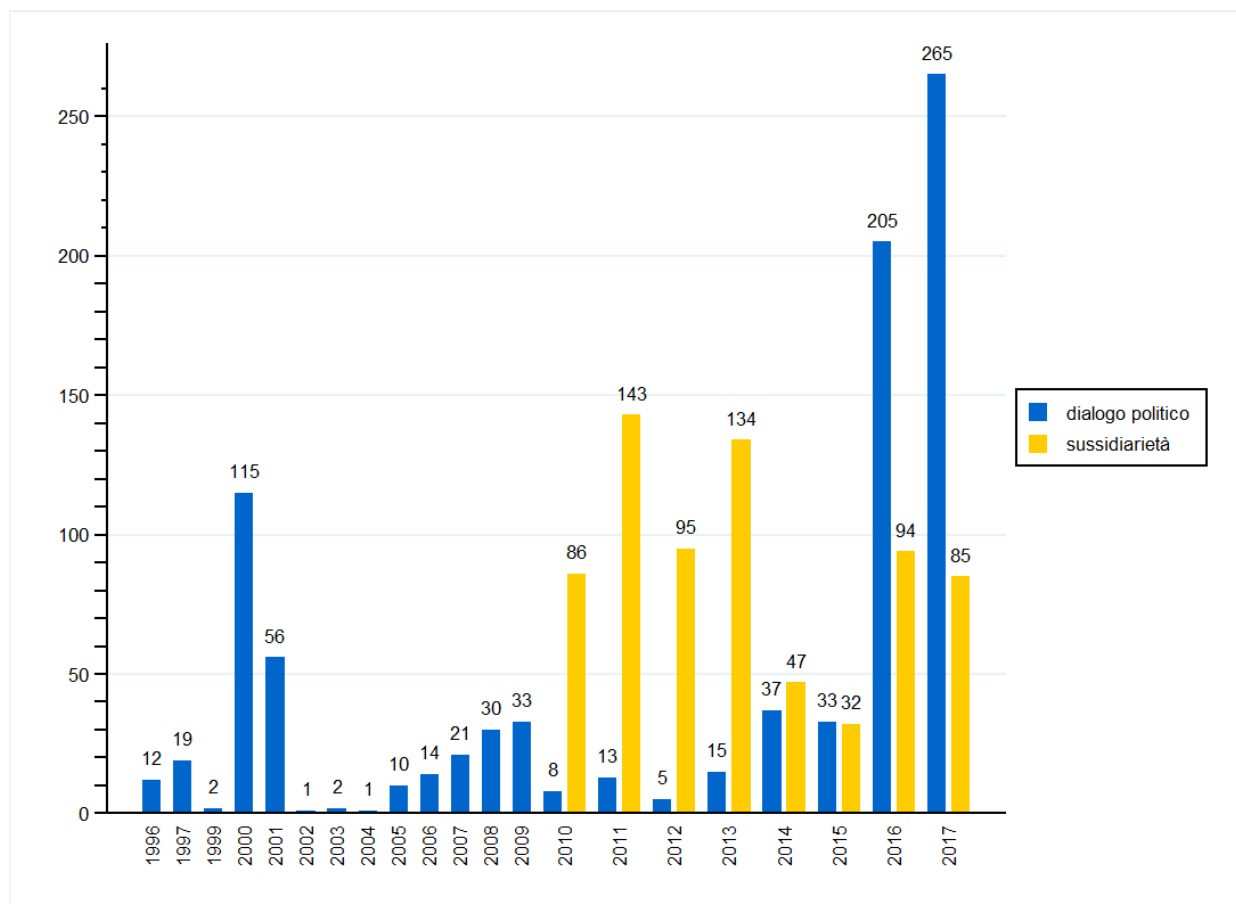
Giugno 2018

È sempre stato il **governo**, fino alla XV legislatura, a selezionare e a trasmettere al Parlamento gli atti dell'Unione europea da esaminare. Ed è stato **un flusso molto discontinuo** - due documenti nel 1999, 115 nel 2000, uno solo nel 2002 - fino a quando, su iniziativa dell'allora presidente José Barroso, **nel 2006 la Commissione europea ha cambiato prassi**, cominciando a inviare direttamente atti e proposte di legge ai Parlamenti nazionali. Nel 2009 il Trattato di Lisbona ha poi introdotto il controllo di sussidiarietà. **E la partecipazione del Senato alla formazione del diritto europeo è più che centuplicata: dai due pareri approvati nella XIII legislatura si è passati, nella XVII, a ben 250.**

Oggi il flusso tra Bruxelles e Roma è continuo, quotidiano e consistente: **nell'ultima legislatura il Senato ha "lavorato" 924 atti** - nella XVI erano stati 435 - di cui **una decina segnalati dal governo ogni settimana** perché di particolare rilevanza o interesse nazionale. Ma come sono riusciti i senatori a fornire, entro un massimo di 40 giorni, il loro parere motivato? **In quale modo si sono organizzate le commissioni** per reggere un ritmo sempre più pressante? Qui la prima analisi statistica sulle **procedure adottate a Palazzo Madama.**

### Il punto di partenza

La partecipazione diretta dei Parlamenti nazionali alla cosiddetta "fase ascendente" del diritto europeo è disciplinata dal *Trattato di Lisbona* del 2009 e dagli annessi Protocolli 1 e 2. La legge n. 234 del 2012 reca le norme generali sulla partecipazione dell'Italia, mentre l'articolo 144 del Regolamento del Senato regola l'assegnazione alle singole commissioni, dettando tempi e procedure per l'esame.

**Figura 1. Atti comunitari presentati per anno e tipologia (dialogo politico e sussidiarietà). 1996-2017**

Fonte: UVI

## Analisi

**Dalla XIII alla XV legislatura gli atti dell'Unione europea venivano selezionati e trasmessi al Parlamento dall'esecutivo.** Si registrano così oscillazioni molto forti tra i vari anni, in funzione delle scelte del governo in carica.

**Il maggior numero** di atti selezionati e trasmessi al Senato **risale agli anni 2000** (governi D'Alema II e Amato II) con 115 documenti, e **2001**, con 56 (governi Amato II e Berlusconi II).

**Il numero più esiguo** di atti presentati – uno solo – appartiene agli **anni 2002 e 2004** (governo Berlusconi II). Seguono, con 2 atti, **il 2003 e il 1999** (governo D'Alema I).

**Nel 2010**, anno successivo al *Trattato di Lisbona* e all'introduzione del parere di sussidiarietà, le commissioni del Senato hanno **triplicato la loro attività di esame**, passando dai 33 atti del 2009 a 94.

Il trend è continuato negli anni seguenti fino a raggiungere **un picco di 350 atti esaminati in**

## Senato nel corso del 2017.

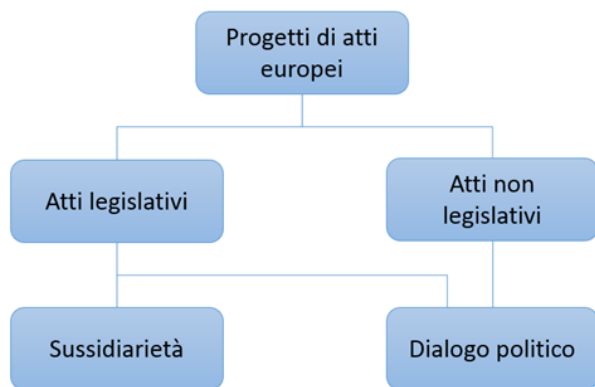
Solo **nel biennio 2014-2015 si è registrato un breve calo**, dovuto a una stasi nella produzione legislativa europea.

### La fase ascendente

I Parlamenti nazionali partecipano alla formazione del diritto europeo attraverso

- **dialogo politico** tra Parlamenti nazionali e Commissione europea, introdotto nel 2006 dal presidente Barroso: le Camere esprimono osservazioni e pareri sia sui progetti di legge, sia sui documenti non legislativi dell'Unione
- **controllo di sussidiarietà**: i Parlamenti nazionali verificano, per i soli progetti di atti legislativi dell'Unione europea, il rispetto del principio di sussidiarietà, introdotto nel 2009 dal *Trattato di Lisbona*.

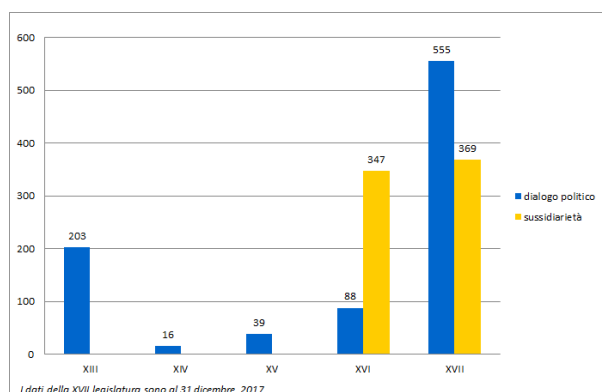
Figura 2. La prassi dopo il Trattato di Lisbona



Esaminando i dati per legislatura, **la XIV spicca per il minor numero di atti** comunitari all'esame: 16.

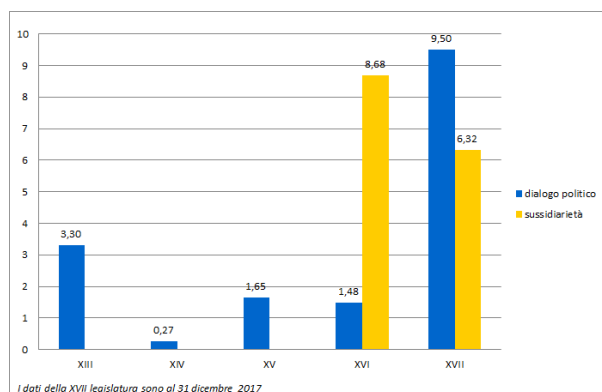
È invece evidente il **maggior impegno dei senatori sul fronte europeo nelle ultime due legislature**: 435 atti assegnati nella XVI e ben 924 nella XVII (dati al 31 dicembre 2017).

Figura 3. Atti per legislatura (XIII-XVII)



Fonte: UVI

Figura 4 - Numero medio di atti al mese



Fonte: UVI

## In dettaglio. L'iter in Senato dalla XIII alla XVII legislatura

### Dialogo politico

- La procedura interna con cui si è decisa **l'assegnazione** alle singole commissioni degli atti per il dialogo politico è stata definita nel 2006 attraverso due circolari del presidente del Senato.
- Per i successivi dieci anni, fino al febbraio 2016, l'assegnazione dei singoli atti è avvenuta esclusivamente **su richiesta delle commissioni** permanenti.
- Per far fronte al numero crescente di atti da esaminare, alla fine della XVII legislatura la prassi è stata modificata: **gli atti segnalati dal governo** per la loro particolare rilevanza sono stati **assegnati d'ufficio dal Presidente del Senato** alla commissione competente.
- Ciascuna commissione ha comunque sempre potuto chiedere, di propria iniziativa, l'assegnazione di un atto non assegnato.
- La commissione 14<sup>a</sup>, Politiche dell'Unione europea, ha avuto la facoltà di sostituirsi alla commissione di merito, nel caso in cui questa non si fosse pronunciata nei tempi previsti.

### Controllo di sussidiarietà

- La procedura del controllo di sussidiarietà prevede che le istituzioni europee trasmettano ai Parlamenti nazionali i progetti di tutti gli atti legislativi.
- Ciascuna Camera può, entro otto settimane, dichiarare la non conformità della proposta attraverso un "parere motivato" (cosiddetto *early warning*). Nel caso in cui i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, il progetto di legge europea deve essere riesaminato.
- La circolare del 1° dicembre 2009 del presidente del Senato ha stabilito una prima procedura per l'esame a Palazzo Madama: **la Presidenza procedeva direttamente all'assegnazione** dei documenti alla commissione competente, che doveva dare **un parere (risoluzione) entro cinque settimane**. Dal dicembre 2016 il termine è stato **esteso a sei**.

- Le commissioni 3<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup>, Affari esteri e Politiche dell'Unione europea, erano sempre chiamate ad esprimere le proprie osservazioni. Potevano essere coinvolte pure altre commissioni.
- Anche per gli atti sottoposti al parere di sus-

sidarietà la 14<sup>a</sup> commissione poteva sostituirsi a quella assegnataria (se inadempiente) adottando la risoluzione finale.

### Procedure e performance

**Grafici e tabelle mostrano con chiarezza il sostanzioso incremento degli atti dell'Unione assegnati alle varie commissioni del Senato nella XVI e nella XVII legislatura.**

**La figura 1 segnala, per la XVII legislatura, un elevato numero di assegnazioni a partire dal 2016, quando si iniziano a registrare gli effetti della nuova procedura introdotta nel febbraio 2016.**

**Le figure 3 e 4 mostrano invece l'incremento del numero di atti per legislatura e l'aumento del numero medio di atti assegnati ogni mese.**

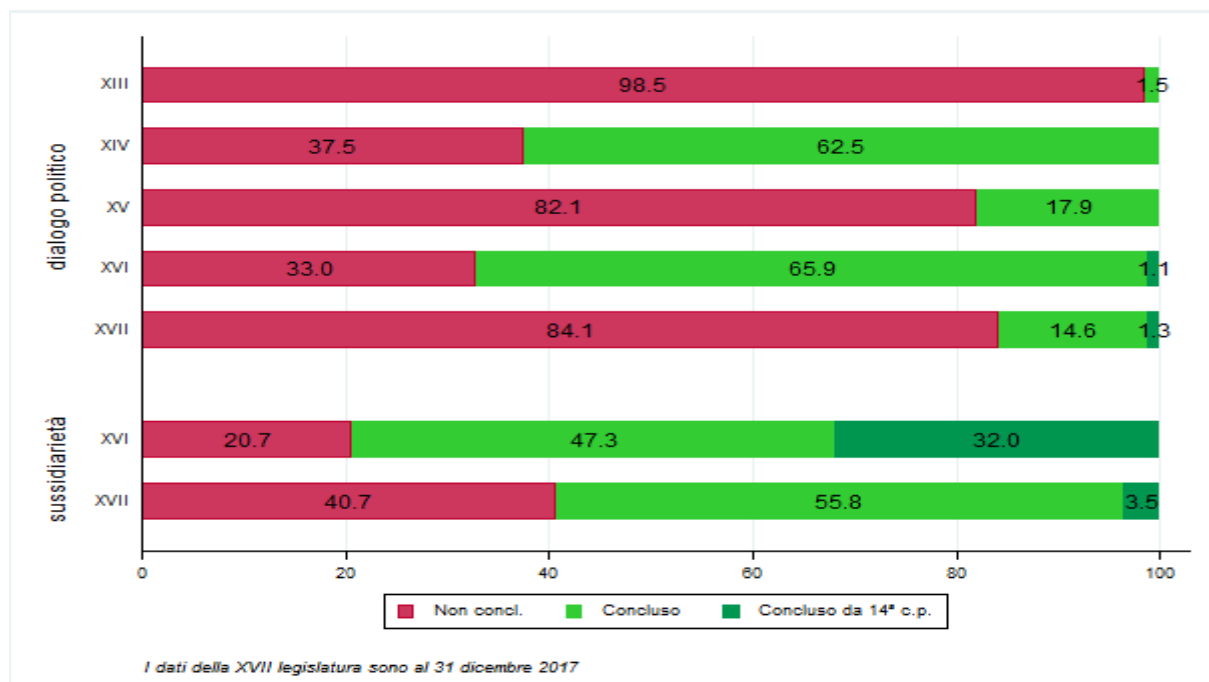
**La tabella 1 mostra il miglioramento della performance del Senato: aumenta non solo il numero degli atti esaminati, ma anche di quelli conclusi con l'approvazione di una risoluzione. Se nella XIII legislatura, su 203 testi, solo 3 (l'1,5%) sono arrivati a un parere finale, nella XVI la percentuale di risoluzioni è pari al 74% (322 atti su 435), a cui si aggiunge un ulteriore 2,8% di atti giunti all'esame dell'aula. Apparentemente più modesta la performance della XVII legislatura, in cui solo un atto su tre (il 33,3%) ha concluso il suo iter. Sono cresciuti però in termini assoluti gli atti "lavorati" dal Senato: il doppio rispetto alla legislatura precedente (924 contro 435).**

**Tabella 1 – Atti europei (dialogo politico e controllo di sussidiarietà) per esito e legislatura**

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

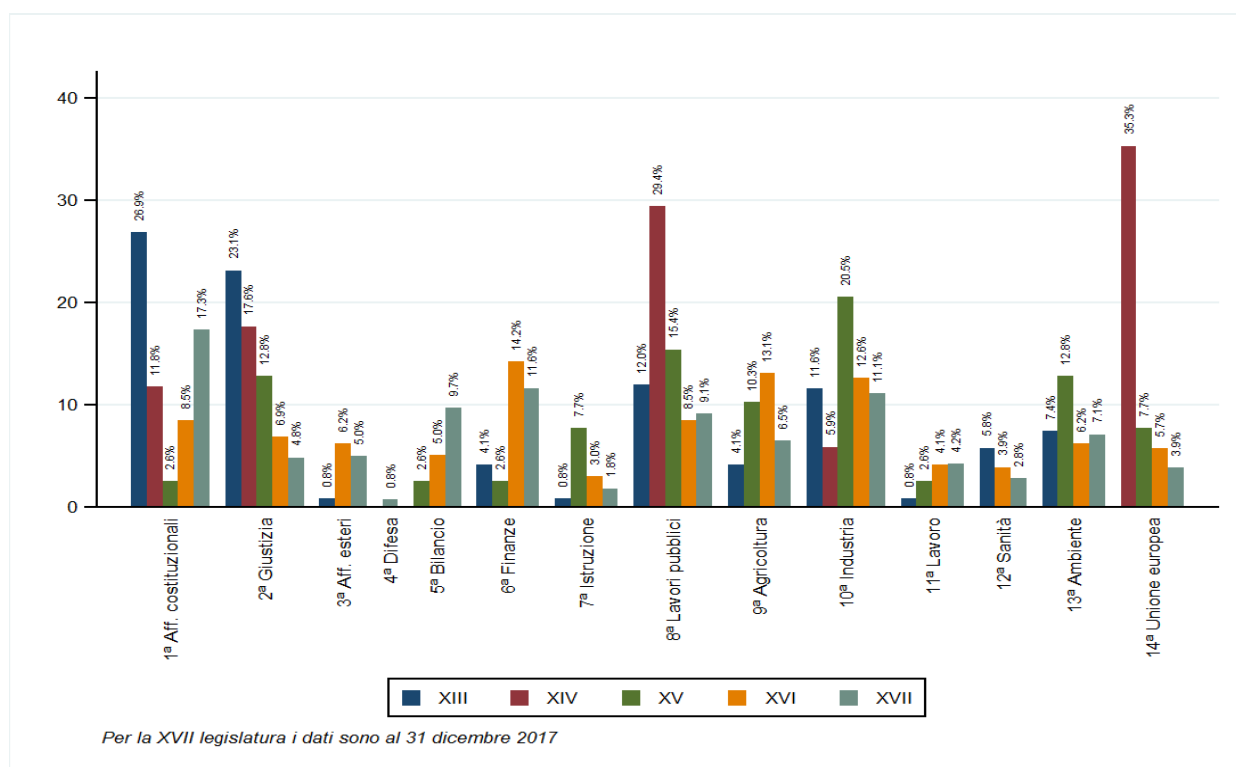
<sup>1</sup> Sono compresi 2 atti (dialogo politico) per i quali risulta approvata anche una risoluzione dalla 14<sup>a</sup> commissione.

<sup>2</sup> Sono compresi 5 atti discussi direttamente dall'Assemblea in connessione con una mozione.

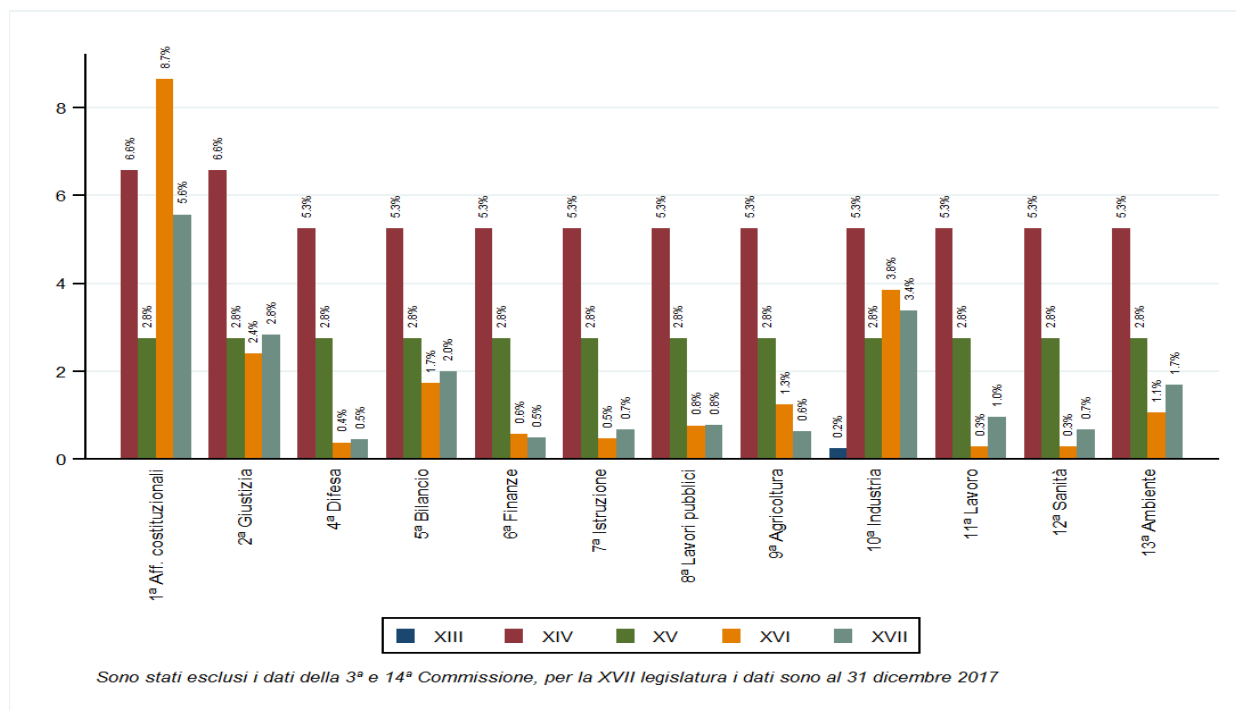
**Figura 5. Percentuale di atti conclusi per legislatura (XII-XVII)**

Fonte: UVI

**Il flusso di atti e di assegnazioni dipende dall'attività legislativa e dal programma politico della Commissione europea:** ad esempio, nella XVII legislatura si riscontra un considerevole flusso di atti verso la 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali) a causa delle numerose determinazioni assunte in sede Ue sui temi dell'asilo e dell'immigrazione.

**Figura 6. Assegnazioni in sede di merito per commissioni e legislatura (percentuali)**

Fonte: UVI

**Figura 7. Assegnazioni in sede di osservazioni per commissioni e legislatura (percentuali)**

Fonte: UVI

### XVIII legislatura: i due binari del nuovo regolamento

L'articolo 144 del nuovo Regolamento del Senato, approvato il 20 dicembre 2017, ha introdotto un sistema binario per l'esame degli atti europei. A partire dalla XVIII legislatura

- le commissioni di merito saranno esclusivamente competenti per il dialogo politico
- la 14ª commissione avrà invece l'esclusiva della verifica della sussidiarietà.

Tutte le risoluzioni approvate saranno - come già avveniva in precedenza - inviate al presidente del Senato, che le trasmetterà a sua volta al governo e ai presidenti delle istituzioni europee (Parlamento, Consiglio e Commissione).

Le risoluzioni approvate dalle commissioni potranno comunque, su richiesta del governo, essere oggetto di esame e deliberazione anche da parte dell'Assemblea del Senato.

### Conclusioni

Nelle ultime cinque legislature il Senato ha registrato una **crescita costante degli atti europei da esaminare**: si è passati dai circa 3 atti al mese trasmessi dal governo nella XIII legislatura ai 10 della XVI, fino ad arrivare ai 15 della XVII.

**Il numero delle risoluzioni approvate è più che centuplicato**: da 2 a oltre 250.

**I tempi di lavoro si sono drasticamente ridotti**: nella XIV legislatura il tempo medio per concludere l'esame di un atto per il dialogo politico era di circa 60 giorni, con una media di 5,5 sedute. Nella XVII, invece, i giorni necessari per l'esame da parte delle commissioni di merito sono scesi a 20-30 e il numero di sedute è calato a 3.

**Il miglioramento della performance** è ancora più evidente se si considera che, nella XVII legislatura, oltre il 70% degli atti esaminati sotto il profilo della sussidiarietà è stato concluso entro cinque settimane.

## Osservazioni

**Si registra, da parte delle commissioni permanenti del Senato, una maggiore attenzione alle fasi e ai tempi dell'iter decisionale europeo.** Un esame più concentrato e tempestivo può rendere infatti maggiormente efficace il contributo al processo decisionale dell'Unione, consentendo alle omologhe commissioni del Parlamento europeo di **prendere in considerazione le deliberazioni italiane.**

**Diventa essenziale l'interlocuzione - formale e informale - tra Parlamento e governo,** in modo da **rendere più efficiente il sistema di segnalazione** alle Camere degli atti europei che hanno un rilevante interesse nazionale.

Sarebbe utile anche **una maggiore selezione degli atti segnalati**, per evitare l'effetto "strascico", e soprattutto l'inserimento di **una motivazione dettagliata** sotto il profilo tecnico e politico, così da fornire alle Camere un ulteriore supporto conoscitivo.

## Il dossier

- offre **un'analisi statistica** delle procedure adottate dal Senato per l'esame dei progetti degli atti comunitari nella cosiddetta "fase ascendente"

- elabora **i dati relativi agli ultimi 21 anni** (dal 9 maggio 1996 al 31 dicembre 2017) e a **cinque diverse legislature** (dalla XIII alla XVII)
- introduce elementi di valutazione e monitora **la qualità delle performance** ottenute grazie alle procedure utilizzate.
- costituisce la base indispensabile per valutare l'efficacia della nuova procedura introdotta con la riforma del Regolamento del Senato ed entrata in vigore nella XVIII legislatura.

Lo studio è stato realizzato da

MANUELA MAGALOTTI

ANTONIO ZITO

CONCETTA BARATTA

GIUSEPPE BRIOTTI

Senato della Repubblica

Focus a cura di

UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it



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