

XVIII legislatura

La partecipazione del Senato al processo decisionale europeo: strumenti e procedure

giugno 2018
n. 4



Servizio studi del Senato



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVIII legislatura

La partecipazione del Senato al processo decisionale europeo: strumenti e procedure

giugno 2018
n. 4

a cura di: L. Di Giambattista, L. Lo Prato, D. Zaottini

INDICE

LA PARTECIPAZIONE DEL SENATO AL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO: STRUMENTI E PROCEDURE.....	7
CAPITOLO I) IL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO.....	9
<i>La procedura legislativa ordinaria: la co-decisione</i>	9
CAPITOLO II) FLUSSI INFORMATIVI.....	13
CAPITOLO III) RAPPORTI CON IL GOVERNO	17
<i>Gli obblighi di informazione del Governo al Parlamento</i>	17
<i>L'esame parlamentare degli atti dell'Unione e l'adozione di atti di indirizzo al Governo</i>	20
CAPITOLO IV) RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI EUROPEE	25
<i>La cooperazione interparlamentare</i>	30

LA PARTECIPAZIONE DEL SENATO AL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO: STRUMENTI E PROCEDURE

La partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo decisionale europeo si sviluppa sia mediante l'interlocuzione con le istituzioni dell'Unione e l'esercizio di prerogative conferite direttamente dai Trattati, sia attraverso l'indirizzo e il controllo sull'operato dei rispettivi Governi.

Il Trattato di Lisbona ha attribuito ai Parlamenti nazionali il potere di verificare la conformità dei progetti di atti legislativi dell'Unione ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità e di far valere, attraverso pareri motivati, il mancato rispetto di tali principi. I Parlamenti nazionali possono, inoltre, esprimere osservazioni e pareri nel quadro della procedura del dialogo politico con la Commissione europea, al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche europee.

Nell'ordinamento italiano le modalità di partecipazione del Parlamento alla formazione delle politiche e degli atti dell'Unione (cd. "fase ascendente") sono disciplinate dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234. Le disposizioni legislative vanno lette in combinato disposto con i regolamenti parlamentari, che definiscono le procedure di collegamento con l'Unione europea interne a ciascuna Camera.

Il presente dossier illustra gli strumenti attraverso i quali il Senato può intervenire nella formazione degli atti dell'Unione e nella definizione della politica europea dell'Italia. Particolare attenzione è dedicata ai profili procedurali, anche in considerazione delle modifiche al Regolamento del Senato approvate il 20 dicembre 2017 ed entrate in vigore con l'inizio della XVIII legislatura.

CAPITOLO I) IL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la procedura ordinaria di approvazione della legislazione dell'Unione è quella di co-decisione (articolo 294 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE), in cui Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea partecipano in posizione di parità al processo decisionale. Accanto quella ordinaria i Trattati prevedono anche alcune procedure legislative speciali.

Il processo di approvazione degli atti dell'Unione è disciplinato dai Trattati, dal recente [Accordo interistituzionale «Legiferare meglio»](#) tra Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea e dalla prassi.

La procedura legislativa ordinaria: la co-decisione

a) Iniziativa legislativa

I Trattati attribuiscono il **monopolio quasi esclusivo dell'iniziativa legislativa** alla **Commissione europea** (articolo 17, par. 2, del Trattato sull'Unione europea, TUE). La Commissione determina in autonomia l'opportunità, i tempi e le modalità di partecipazione di soggetti esterni al processo decisionale.

Si segnalano, al riguardo, le discussioni avviate in sede di Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei Parlamenti dell'Unione europea (COSAC) sull'introduzione di una nuova procedura detta **cartellino verde** ("*green card*"), **volta a consentire, a trattati vigenti, a un numero significativo di Parlamenti nazionali di sollecitare la presentazione di un progetto normativo** (o altro documento di indirizzo o strategico), anche al fine di modificare o abrogare normativa europea vigente. Progetti pilota di *green card* sono stati sinora adottati sull'adozione di misure non vincolanti in materia di spreco alimentare e sulla responsabilità ambientale e sociale delle imprese; a entrambi i progetti ha aderito anche la Commissione "Politiche dell'Unione europea" del Senato della Repubblica¹.

Prima di presentare formalmente una proposta di atto legislativo, la Commissione è solita adottare "**Libri verdi**", intesi a stimolare il dibattito su un determinato argomento, o "**Libri bianchi**", che contengono proposte di azione in un settore

¹ La 14ª Commissione permanente ha convenuto di aderire all'iniziativa sullo spreco alimentare nella seduta del [6 maggio 2015](#) e a quella sulla responsabilità ambientale e sociale delle società nelle sedute del [27 gennaio](#) e [10 febbraio](#) 2016. È, invece, decaduta l'introduzione di un **cartellino rosso**, prevista nell'accordo su una nuova intesa per la permanenza del Regno Unito nell'UE, definito dal Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016. Tra le disposizioni destinate ad essere adottate - a condizione di un esito positivo del referendum del 23 giugno 2016 sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione - vi era il rafforzamento dei poteri dei Parlamenti nazionali, attraverso il potere di determinare l'interruzione dell'esame di una proposta di atto legislativo a fronte di pareri motivati rappresentanti più del 55% dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali.

specifico, sollecitare opinioni di esperti ed effettuare ampie **consultazioni con le parti interessate e/o il pubblico**.

L'articolo 19 dell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" affida alla Commissione il compito di condurre, prima dell'adozione di una proposta, "consultazioni pubbliche in maniera aperta e trasparente, facendo in modo che le modalità e le scadenze di dette consultazioni permettano una partecipazione quanto più ampia possibile".

Delle consultazioni è data notizia sul [sito Internet della Commissione europea](#). Per la partecipazione è richiesta, di norma, la **compilazione di un form on-line entro una data prestabilita**.

Tra i contributi approvati nel corso della XVII Legislatura dalle Commissioni permanenti del Senato nell'ambito di un processo di consultazione si segnalano:

- 1) la 3^a Commissione permanente sulla politica europea di vicinato ([Doc XVIII, n. 94](#) del 16 giugno 2015);
- 2) la 13^a Commissione permanente sull'elaborazione del pacchetto sull'economia circolare ([Doc XXIV, n. 51](#) del 30 luglio 2015);
- 3) la 7^a Commissione permanente sul Piano "Scienza con e per la società" del Programma europeo Horizon 2020 ([Doc. XXIV, n. 61](#) del 29 giugno 2016).

L'articolo 13 dell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" incarica la Commissione di effettuare "**valutazioni d'impatto** delle proprie iniziative legislative e non legislative".

La valutazione d'impatto è un processo nel corso del quale vengono analizzate l'esistenza, la portata e le conseguenze di un problema; si determina la necessità dell'azione dell'Unione, si individuano soluzioni alternative, di cui vengono stimati costi e benefici potenziali a breve e lungo termine; si valutano gli impatti sotto il profilo economico, ambientale e sociale (articolo 12 dell'Accordo interistituzionale).

Una volta formalizzata, la proposta legislativa è trasmessa ai **co-legislatori**: il Parlamento europeo e il Consiglio.

b) Esame e approvazione delle proposte

Le tre fasi della procedura legislativa ordinaria sono finalizzate alla convergenza della volontà di Parlamento e Consiglio su un unico testo secondo le modalità stabilite dall'articolo 294 TFUE.

La **prima lettura** - non soggetta a limiti di tempo - vede Parlamento e Consiglio esaminare la proposta della Commissione. Dopo che il Parlamento ha adottato una posizione, il Consiglio può approvare il testo, nel qual caso l'atto legislativo è adottato, o proporre modifiche. In tale seconda ipotesi, la posizione del Consiglio è trasmessa al Parlamento per la **seconda lettura**, per la conclusione della quale ognuno dei due co-legislatori dispone di un periodo massimo di tre mesi, prorogabili di un mese. Il Parlamento può adottare o respingere la posizione del Consiglio; qualora proponga ulteriori modifiche, il Consiglio è chiamato a

pronunciarsi su queste. In caso di mancata approvazione viene convocato un **Comitato di conciliazione**, composto di membri del PE e del Consiglio in egual misura, con il compito di raggiungere entro sei settimane, prorogabili a otto, un accordo su un progetto comune basato sulle posizioni espresse in seconda lettura. L'eventuale accordo è sottoposto all'approvazione formale dei co-legislatori (**terza lettura**).²

Il Parlamento e il Consiglio possono addivenire in qualsiasi momento ad un **accordo informale**.

In via di prassi, tale accordo viene perseguito all'interno dei cosiddetti "**triloghi**", ovvero riunioni informali tra i rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione europea che possono essere organizzate in qualsiasi fase della procedura³. All'interno di questi incontri si cerca di raggiungere un accordo su un pacchetto di emendamenti che possa essere accettabile sia per il Consiglio che per il Parlamento. Qualora tale sforzo sia coronato da successo, gli esiti del trilogio sono sottoposti formalmente ai co-legislatori, che dovranno ratificarlo secondo le procedure applicabili da ciascuna istituzione.

La [Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di co-decisione](#), allegata all'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio", conferma all'articolo 1 la validità della "attuale prassi dei contatti tra la Presidenza del Consiglio, la Commissione e [...] il [...] Parlamento europeo". All'articolo 7 si afferma che, nel contesto della co-decisione, le "riunioni tripartite [...] si sono dimostrate valide e flessibili, aumentando notevolmente la possibilità di giungere ad un accordo nella fase di prima e di seconda lettura".

Poiché **i lavori del trilogio non sono accessibili** - né al pubblico né ai componenti delle istituzioni comunitarie esterni ai *team* di negoziazione - sono stati da più parti sollevati **dubbi sulla trasparenza e democraticità** della procedura.

In tema di trasparenza, la [Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di co-decisione](#) contiene indicazioni ispirate alla cautela, auspicando "per quanto possibile" la circolazione anticipata dei progetti di compromesso in discussione "tra tutti i partecipanti" e la comunicazione anticipata delle consultazioni a tre che si svolgano all'interno del Parlamento europeo e del Consiglio (articolo 9). Ai sensi dell'articolo 10, infine, "la Presidenza del Consiglio [...] considererà attentamente ogni richiesta di fornire informazioni sulla posizione del Consiglio, se opportuno".

Nel maggio 2015 il Mediatore europeo ha lanciato dapprima un'indagine strategica e, successivamente, una consultazione [sulla trasparenza dei triloghi](#) all'esito della quale, il 12 luglio 2016, ha proposto [che specifiche informazioni vengano rese pubbliche](#). Il 15 maggio 2018 inoltre, sulla base di una indagine strategica iniziata nel 2017, il Mediatore ha indirizzato un [rapporto speciale](#) al Parlamento europeo, in cui si rileva in particolare la mancanza di trasparenza del processo decisionale interno al Consiglio dell'Unione europea e si formulano specifiche raccomandazioni e suggerimenti al fine di consentire

² Nella prassi, la gran parte dei *dossier* legislativi viene approvata in prima lettura.

³ La Commissione, nel corso dei negoziati, svolge un ruolo di facilitatore e mediatore imparziale, assistendo altresì i co-legislatori mediante spiegazioni tecniche.

ai cittadini europei di "esercitare il proprio diritto democratico di partecipare nel processo decisionale europeo".

c) Procedure legislative speciali

Alcune procedure legislative (cosiddette "speciali") vengono applicate in aree politiche particolarmente sensibili, in cui la formazione dell'atto giuridico dipende dalla volontà del solo **Consiglio dell'Unione europea**.

Il TFUE non fornisce una descrizione precisa delle procedure legislative speciali, il cui **funzionamento è stabilito caso per caso** dagli articoli del trattato che definiscono le condizioni per la loro applicazione.

Si segnalano, in particolare, le seguenti procedure:

- 1) **approvazione**, in cui il Consiglio può adottare proposte legislative dopo avere ottenuto il consenso del Parlamento europeo. Quest'ultimo può dunque accettare o respingere la relativa proposta *in toto* a maggioranza assoluta, senza però poterla modificare. Alla procedura di approvazione si ricorre per l'adozione di norme relative alla **lotta alla discriminazione**;
- 2) **consultazione**, in cui il parere del Parlamento europeo è necessario per l'approvazione da parte del Consiglio. Non vi è obbligo, per il Consiglio, di attenersi al contenuto del parere, che costituisce tuttavia un elemento imprescindibile della procedura di approvazione, tanto che la sua assenza pregiudica la possibilità di adottare l'atto. Tale procedura si applica, tra l'altro, per l'approvazione di **esenzioni nell'ambito del mercato interno e in materia di concorrenza**.

CAPITOLO II) FLUSSI INFORMATIVI

Per garantire il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo, i Trattati⁴ prevedono precisi **obblighi informativi** a carico delle istituzioni dell'Unione, che consistono essenzialmente nella trasmissione di atti e documenti e nella comunicazione di informazioni. Più precisamente, il Senato riceve:

- 1) dalla **Commissione europea**: 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; i progetti di atti legislativi presentati dalla Commissione stessa;
- 2) dal **Parlamento europeo**: i progetti di atti legislativi presentati dal Parlamento europeo, i progetti modificati e le risoluzioni legislative;
- 3) dal **Consiglio dell'Unione europea**: i progetti di atti legislativi presentati da un gruppo di Stati membri, dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti; gli ordini del giorno e i risultati delle sessioni del Consiglio, compresi i processi verbali delle sessioni nelle quali il Consiglio delibera su progetti di atti legislativi;
- 4) dal **Consiglio europeo**: la comunicazione di iniziative volte alla revisione dei Trattati;
- 5) dalla **Corte dei Conti europea**: la relazione annuale.

Agli stessi fini, l'articolo 6 della legge n. 234/2012 impone al Governo, in particolare al Presidente del Consiglio o al Ministro per gli affari europei, specifici obblighi di trasmissione documentale. In particolare, il Senato acquisisce **dal Governo**, che li trasmette contestualmente alla loro ricezione, i progetti di atti dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni; i documenti di consultazione, ovvero libri verdi, libri bianchi e comunicazioni. Qualora partecipi a una procedura di consultazione avviata dalle istituzioni europee, il Governo è tenuto a darne conto alle Camere, trasmettendo tempestivamente i commenti inviati.

Nei casi di particolare rilevanza, i progetti di atti dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni sono accompagnati da una **nota illustrativa** della valutazione del Governo e dall'indicazione della data presunta per la discussione e adozione; nella nota sono segnalati eventuali profili di urgenza ovvero - nel caso di più atti - il grado di priorità indicato per la loro trattazione (art. 6, comma 1). È fatta salva la facoltà di ciascuna Camera di richiedere analoga nota per altri atti o progetti di atti trasmessi dal Governo, anche di natura non normativa (art. 6, comma 3).

⁴ In particolare il Protocollo (n.1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali e il Protocollo (n.2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegati al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Sui progetti di atti legislativi il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei assicurano alle Camere una "**informazione qualificata e tempestiva**", curandone il costante e tempestivo aggiornamento anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale (art. 6, comma 4). A questo fine, il Ministero con competenza prevalente nella materia elabora - entro venti giorni dalla trasmissione del progetto - una **relazione** che illustra i seguenti profili:

- il rispetto del **principio di attribuzione**, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica e la conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità;
- una **valutazione complessiva** del progetto e delle sue prospettive negoziali, con l'evidenziazione dei punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengono necessarie od opportune modifiche;
- l'**impatto del progetto**, dal punto di vista sia finanziario, sia degli effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese.

La relazione è accompagnata da una tabella di corrispondenza tra le disposizioni del progetto e le norme nazionali vigenti (art. 6, comma 5).

I documenti non riservati che il Senato riceve, incluse le relazioni del Governo di cui all'art. 6, comma 4, della legge 234 del 2012 sono inseriti in una [banca dati](#), disponibile on-line sul [sito unico del Parlamento italiano](#). Su ogni scheda della banca dati - contenente una proposta della Commissione o altro documento delle istituzioni europee - vengono pubblicati gli ulteriori documenti che permettono di ricostruirne l'*iter*.

Ulteriori obblighi di informazione a carico del Governo sono specificamente previsti in relazione ad ambiti di attività dell'Unione di particolare rilevanza per gli interessi nazionali, ovvero politica estera e di difesa comune (art. 4, comma 2), coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria (art. 4, comma 4), accordi tra Stati membri in materia finanziaria e monetaria (art. 5).

Nella prassi, le relazioni del Governo si sono rivelate **fonte di informazioni preziose e imprescindibili** ai fini dell'esame parlamentare. Esse mettono infatti in luce benefici ed eventuali criticità delle proposte rispetto al "sistema Paese" o all'ordinamento nazionale. Per questo appare opportuno completare l'esame parlamentare di un atto dell'Unione solo dopo la ricezione della relazione governativa.

Lo svolgimento di un'**istruttoria approfondita a livello parlamentare** può indurre il Governo a modificare la propria posizione iniziale su progetti di atti legislativi dell'Unione⁵. Per analizzare e valutare l'impatto nell'ordinamento italiano delle proposte

⁵ Si ricorda in proposito, nella XVII Legislatura, l'esame di alcuni progetti di atti legislativi in materia di interferenti endocrini ([COM\(2016\) 350](#), assegnato alla Commissione igiene e sanità come [Atto comunitario](#)

europee le Commissioni parlamentari possono utilizzare una pluralità di strumenti, quali indagini conoscitive⁶, audizioni⁷ e consultazioni pubbliche⁸.

Al Parlamento è assicurata, inoltre, l'assistenza documentale e informativa della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea, anche attraverso la tempestiva trasmissione di **relazioni e note informative**, con riferimento, in particolare, a riunioni del Consiglio dell'Unione, del Comitato dei rappresentanti permanenti e dei gruppi di lavoro del Consiglio; riunioni dei triloghi tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nell'ambito di procedure legislative; procedure di precontenzioso e contenzioso avviate nei confronti dell'Italia; altre iniziative o questioni relative alle istituzioni o alle politiche dell'Unione (art. 4, comma 3).

Resta ferma la possibilità, per il Governo, di "raccomandare l'**uso riservato** delle informazioni e dei documenti trasmessi" (art. 4, comma 6).

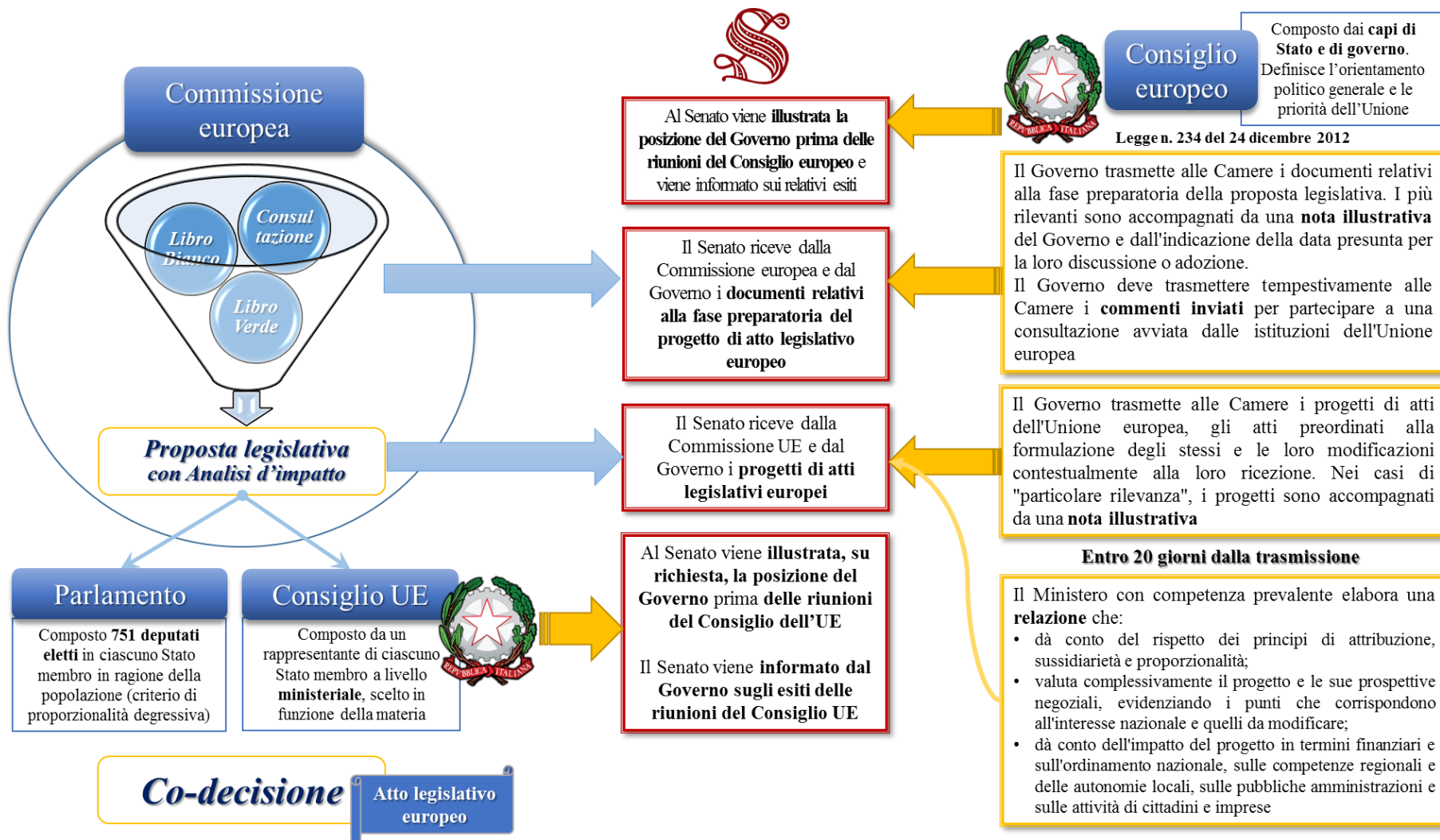
[n. 181](#)). Si vedano la [risoluzione XVIII, n. 162](#) e il [resoconto sommario](#) della seduta n. 394 del 18 ottobre 2016.

⁶ Ad esempio, nella XVII legislatura la Commissione Finanze e tesoro ha svolto un'[Indagine conoscitiva per l'istruttoria delle proposte legislative dell'Unione europea in materia creditizia - "Pacchetto bancario](#) (COM(2016)850 def., COM(2016)851 def., COM(2016)852 def., COM(2016)853 def., COM(2016)854 def. e COM(2016)856 def.).

⁷ Nella XVII Legislatura, si segnalano, ad esempio, le [audizioni informali svolte dalla Commissione Industria, commercio, turismo per l'esame della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno](#), (COM (2016) 821 def.) e le [audizioni informali svolte dalla Commissione Lavori pubblici, comunicazioni per l'esame del cd. "Pacchetto autotrasporto"](#) - COM (2017) 275 def., COM (2017) 277 def., COM (2017) 278 def.), COM (2017) 279 def., COM (2017) 280 def., COM (2017) 281 def., COM (2017) 282 def..

⁸ Nella XVII Legislatura la [Commissione Ambiente, territorio, beni ambientali ha svolto una consultazione pubblica per l'esame del cd. "Pacchetto economia circolare"](#) - COM (2015) 593 def., COM (2015) 594 def., COM (2015) 595 def., COM (2015) 596 def., COM (2015) 614 def.

La partecipazione del Senato al processo decisionale europeo: flussi informativi



CAPITOLO III) RAPPORTI CON IL GOVERNO

Gli obblighi di informazione del Governo al Parlamento

Oltre che attraverso le trasmissioni documentali sopra descritte, il Governo è tenuto a informare tempestivamente le Camere sugli sviluppi delle politiche e del processo decisionale dell'Unione mediante la partecipazione ai lavori parlamentari e l'invio di relazioni periodiche.

La legge n. 234 del 2012 prevede **informative del Governo al Parlamento** nelle fasi decisive del processo decisionale europeo, in particolare:

- **prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo**, con l'illustrazione della posizione che il Governo intende assumere, la quale tiene conto degli eventuali indirizzi formulati dalle Camere (articolo 4, comma 1, primo periodo);
- **prima delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea**, riferendo ai competenti organi Parlamentari "su loro richiesta" (articolo 4, comma 1, secondo periodo);
- **entro quindici giorni dallo svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea**, sui risultati delle riunioni medesime (articolo 4, comma 1, ultimo periodo);

Nella prassi delle ultime legislature hanno trovato regolare applicazione soltanto le informative antecedenti alle riunioni del Consiglio europeo, con la presenza del Governo in Aula e la votazione di risoluzioni. Risulta, invece, ancora poco utilizzato, anche da parte delle Commissioni permanenti, lo strumento delle audizioni del Governo in relazione ai lavori del Consiglio dell'Unione europea.

Il Governo è, tenuto, altresì a inviare al Parlamento **due relazioni annuali** (articolo 13), ovvero:

- la **relazione programmatica** sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, da trasmettere entro il 31 dicembre di ogni anno ([Doc LXXXVI](#)). Questo documento illustra gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire nell'anno successivo con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea, ai profili istituzionali e a ciascuna politica dell'Unione europea e in merito a specifici progetti di atti normativi dell'Unione europea, a documenti di consultazione ovvero ad atti preordinati alla loro formazione, già presentati o la cui presentazione sia prevista per l'anno successivo nel programma legislativo e di lavoro della Commissione europea;
- la **relazione consuntiva** sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, da trasmettere entro il 28 febbraio di ogni anno ([Doc](#)

[LXXXVII](#)), che ha ad oggetto gli sviluppi del processo di integrazione europea registrati nell'anno di riferimento; la partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e in generale alle attività delle istituzioni dell'Unione europea per la realizzazione delle principali politiche settoriali; l'attuazione in Italia delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale, l'andamento dei flussi finanziari verso l'Italia e la loro utilizzazione, con riferimento anche alle relazioni della Corte dei conti dell'Unione europea per ciò che concerne l'Italia, insieme a una valutazione di merito sui principali risultati annualmente conseguiti nonché sui progressi e sui temi rilevanti; il seguito dato e le iniziative assunte in relazione ai pareri, alle osservazioni e agli atti di indirizzo delle Camere.

Le relazioni sono assegnate alla 14^a Commissione permanente per l'esame generale in sede referente e alle Commissioni competenti per materia per l'esame delle parti di rispettiva competenza (art. 144-*bis*, comma 1, del Regolamento). Le relazioni annuali sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea possono essere oggetto di discussione generale in Assemblea congiuntamente con la discussione del disegno di legge europea e di delegazione europea (art. 144-*bis*, commi 6 e 7, del Regolamento); è possibile presentare risoluzioni sulle relazioni annuali entro il termine di discussione dei disegni di legge⁹.

Oltre alle relazioni annuali programmatica e consuntiva, il Parlamento riceve dal Governo altre relazioni periodiche.

Innanzitutto, secondo quanto previsto dall'art. 14 della legge 234 del 2012, il Governo è tenuto a informare il Parlamento sulle **procedure giurisdizionali e di pre-contenzioso riguardanti l'Italia**, trasmettendo alle Camere ogni tre mesi un elenco, articolato per settore e materia, delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea relative a giudizi di cui l'Italia sia stata parte o che abbiano rilevanti conseguenze per l'ordinamento italiano; dei rinvii pregiudiziali disposti ai sensi dell'articolo 267 TFUE da organi giurisdizionali italiani; delle procedure d'infrazione avviate nei confronti dell'Italia ai sensi degli articoli 258 e 260 TFUE, con informazioni sintetiche sull'oggetto e sullo stato del procedimento nonché sulla natura delle eventuali violazioni contestate all'Italia; dei procedimenti di indagine formale avviati dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE. Le Camere ricevono ogni sei mesi dal

⁹ L'impostazione derivante dalla novella regolamentare è coerente con parte dell'esperienza maturata già nel corso della XVII Legislatura. Nel 2016, infatti, le risoluzioni approvate dalla 14^a Commissione permanente sulla relazione consuntiva per l'anno 2015 ([Doc XXIV, n. 59](#)) e sulla relazione programmatica per l'anno 2016 ([Doc XXIV, n. 56](#)) sono state sottoposte e approvate dall'Assemblea ([Doc XXIV, n. 59-A](#) e [Doc XXIV, n. 56-A](#)) congiuntamente al disegno di legge europea 2015-2016 (A.S. 2228) ([seduta n. 622 del 10 maggio 2016](#)). Si segnala che in quell'occasione la 14^a Commissione permanente ha esaminato la relazione programmatica congiuntamente al programma di lavoro della Commissione europea per il 2016 e al programma di 18 mesi del Consiglio.

Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari europei, informazioni sulle eventuali conseguenze di carattere finanziario delle sentenze trasmesse e delle procedure d'infrazione comunicate. Nel caso in cui le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea o le procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea siano alla base di un disegno di legge d'iniziativa governativa, di un decreto-legge o di uno schema di decreto legislativo sottoposto al parere parlamentare - nonché, in ogni altro caso, su richiesta di una delle due Camere - il Governo comunica al Parlamento le informazioni o i documenti relativi a tali atti (art. 14, comma 3, legge 234 del 2012).

La Commissione parlamentare competente può **esaminare le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea** trasmesse ai sensi dell'art. 14 della legge n. 234 del 2012 con l'intervento di un rappresentante del Governo e di un relatore designato dalla 14^a Commissione permanente, eventualmente adottando una risoluzione intesa ad esprimere l'avviso sulla necessità di iniziative e adempimenti da parte delle autorità nazionali con indicazione dei relativi criteri, oppure congiuntamente a un disegno di legge all'ordine del giorno della Commissione (art. 144-ter del Regolamento).

Con particolare riguardo alle **procedure d'infrazione**, il Governo ha l'obbligo di comunicare alle Camere, contestualmente alla ricezione della relativa notifica, le decisioni assunte dalla stessa Commissione europea concernenti l'avvio nei confronti dell'Italia di una procedura d'infrazione di cui agli articoli 258 e 260 TFUE (art. 15, comma 1, legge n. 234 del 2012). Entro venti giorni dalla comunicazione, il Ministro con competenza prevalente è tenuto a trasmettere alle Camere una relazione che illustra le ragioni che hanno determinato l'inadempimento o la violazione contestati con la procedura d'infrazione, indicando altresì le attività svolte e le azioni che si intende assumere ai fini della positiva soluzione della procedura stessa. Le Camere sono informate senza ritardo di ogni sviluppo significativo relativo alle procedure d'infrazione (art. 15, comma 3, legge n. 234 del 2012).

Ogni tre mesi il Governo presenta alle Camere una **relazione sull'andamento dei flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea**, contenente un'indicazione dei flussi finanziari ripartiti per ciascuna rubrica e sottorubrica contemplata dal quadro finanziario pluriennale di riferimento dell'Unione europea, unitamente alla distribuzione e allo stato di utilizzazione delle risorse erogate a carico del bilancio dell'Unione europea in relazione agli enti competenti e alle aree geografiche rilevanti (art. 16, legge n. 234 del 2012).

Obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento sono previsti anche in relazione alla **nomina di membri italiani di istituzioni dell'Unione europea**. Secondo quanto previsto dall'articolo 17 della legge n. 234 del 2012, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei informa le Camere all'atto della proposta o della designazione da parte del Governo dei membri

italiani della Commissione europea, della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte dei conti europea, del Comitato economico e sociale europeo, del Comitato delle regioni, del Consiglio di amministrazione della Banca europea per gli investimenti e delle agenzie dell'Unione europea. L'informativa dà conto in particolare della procedura seguita per addivenire alla proposta o alla designazione, delle motivazioni della scelta, nonché del curriculum vitae delle persone proposte o designate, con l'indicazione degli eventuali incarichi dalle stesse svolti o in corso di svolgimento. Le competenti Commissioni parlamentari possono chiedere l'audizione dei designati dopo l'effettiva assunzione delle funzioni.

L'esame parlamentare degli atti dell'Unione e l'adozione di atti di indirizzo al Governo

A seguito della riforma del Regolamento del Senato approvata nel dicembre 2017, spetta alle **Commissioni permanenti**, ciascuna nella materia di loro competenza, pronunciarsi sul **merito dell'atto**. Alla Commissione Politiche dell'Unione europea, nonché alle altre Commissioni eventualmente interessate, è comunque rivolta una richiesta di parere¹⁰ (articolo 144, comma 1).

La **Commissione "Politiche dell'Unione europea"** ha **competenza esclusiva per la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità** (articolo 144, comma 1-bis, secondo periodo), anche su **impulso delle Commissioni competenti per materia** (comma 5-bis). È inoltre competente per l'**apposizione di una riserva di esame parlamentare** (articolo 144, comma 1-ter).

Il **deferimento degli atti dell'Unione alle Commissioni permanenti** avviene sulla base dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento.

I progetti di atti legislativi dell'Unione sono deferiti alla Commissione Politiche dell'Unione europea ai fini del controllo di sussidiarietà, con indicazione della data di scadenza del termine delle otto settimane di cui al Protocollo (n. 2) allegato ai Trattati, nonché, per i profili di merito, alla Commissione competente per materia, con il parere della Commissione Politiche dell'Unione europea e delle altre Commissioni eventualmente interessate (art. 144, commi 1, 1-bis e 6, del Regolamento).

Gli atti e i documenti non legislativi dell'Unione europea segnalati dal Governo ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, sono deferiti alla Commissione competente per materia, con il parere della Commissione Politiche dell'Unione europea, nonché delle altre eventuali Commissioni per le quali si ravvisino profili di interesse (art. 144, commi 1 e 6, del Regolamento). Ai fini della trasmissione alle istituzioni dell'Unione europea, permane la facoltà della Commissione Politiche dell'Unione europea di esercitare il potere sostitutivo in caso di inerzia della Commissione competente (art. 144, comma 5, del Regolamento).

¹⁰ Il "parere" delle Commissioni consultate è un atto interno al procedimento, pubblicato insieme alla risoluzione alla quale è riferito.

Tutti gli altri atti e documenti dell'Unione europea inviati alle Camere dalla Commissione europea e dal Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono raccolti in un elenco trasmesso alle Commissioni permanenti. Il deferimento di tali atti avviene su richiesta della Commissione interessata alla Presidenza del Senato e l'esame da parte della Commissione può concludersi con una risoluzione (art. 50 del Regolamento).

Così come previsto all'articolo 7 della legge n. 234 del 2012 le Camere possono, secondo le disposizioni dei rispettivi regolamenti, **adottare tutti gli opportuni atti di indirizzo al Governo sulle questioni europee portate alla loro attenzione**. L'atto di indirizzo è, di regola, contenuto in una **risoluzione** approvata all'esito dell'esame parlamentare.

Le **risoluzioni approvate** dalle Commissioni rientrano nella categoria dei [documenti parlamentari numerati](#) e sono così classificate:

- 1) XVIII - Documenti adottati dalle Commissioni in sede di esame di atti normativi e di altri atti di interesse dell'Unione europea ai sensi dell'art. 144, commi 1 e 6;
- 2) XVIII-*bis* - Documenti adottati dalla Commissione Politiche dell'Unione europea sui progetti di atti normativi dell'Unione europea ai fini della verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ai sensi dell'art. 144, commi 1-*bis* e 6;
- 3) XVIII-*ter* - Documenti adottati dalle Commissioni in sede di esame di atti normativi e di altri atti di interesse dell'Unione europea, in seguito all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 144, comma 5, del Regolamento del Senato ai sensi dell'art. 144, commi 5 e 6¹¹;
- 4) XXIV - Risoluzioni adottate da Commissioni del Senato ai sensi dell'art. 50, comma 2.

Le **questioni europee esaminate dalle Commissioni possono essere sottoposte all'Assemblea legislativa**. Più precisamente, le risoluzioni approvate in sede di Commissione permanente sono **sottoposte all'Assemblea** qualora lo richieda **il Governo o un terzo dei componenti della Commissione** (art. 50, comma 3, del Regolamento). Inoltre, nel caso di approvazione di un parere motivato sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà, **il Governo o un quinto dei componenti la Commissione** può richiedere che la questione sia esaminata dall'Assemblea (art. 144, comma 5-*ter*, del Regolamento).

Il Presidente del Senato **annuncia all'Assemblea** l'avvenuta approvazione delle risoluzioni e le **invia al Presidente del Consiglio dei ministri**, dandone notizia al Presidente della Camera dei deputati (articolo 144, comma 2). Qualora il documento approvato si riferisca a progetti di atti legislativi dell'Unione europea o ad altri atti trasmessi dalle istituzioni dell'Unione europea, esso viene **trasmesso**

¹¹ L'articolo 144, comma 5, attribuisce alla 14^a Commissione permanente il potere di chiedere al Presidente del Senato di inviare al Governo il parere, le osservazioni e le proposte da essa stessa formulate su un atto dell'Unione europea in caso di mancata pronuncia della Commissione di merito. In questo caso il parere della Commissione "Politiche dell'Unione europea" assume il rango di risoluzione.

altresì ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea (articolo 144, comma 2-*bis*).

Dal canto suo, **il Governo "assicura che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dell'Unione europea ovvero di altre istituzioni od organi dell'Unione sia coerente con gli indirizzi definiti dalle Camere"** (articolo 7, comma 1, secondo periodo, legge n. 234 del 2012). Nel caso in cui non abbia potuto attenersi agli indirizzi delle Camere, "il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro competente riferisce tempestivamente ai competenti organi parlamentari, fornendo le adeguate motivazioni della posizione assunta" (articolo 7, comma 2).

Il Governo dà conto del seguito dato agli atti di indirizzo approvati dalle Camere:

- 1) in specifiche relazioni, che le Amministrazioni competenti redigono ed inviano con riferimento ai singoli atti adottati dalle Commissioni permanenti. In questi testi vengono illustrate le modalità concrete con cui il Governo assicura l'attuazione delle risoluzioni approvate dalle Camere;
- 2) all'interno della già citata Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea ([Doc LXXXVII](#)).

La legge n. 234 del 24 dicembre 2012 disciplina l'applicazione di **due ulteriori strumenti di intervento del Parlamento nel processo decisionale europeo**, ovvero:

- 1) la **riserva di esame parlamentare**, in virtù della quale l'attività del Governo in seno al Consiglio dell'Unione europea relativa a un atto o progetto di atto dell'Unione viene sospesa per trenta giorni nelle more dell'esame parlamentare. L'iniziativa può essere assunta:
 - **da ciascuna Camera** dopo l'avvio dell'esame di un atto o progetto di atto dell'Unione. La richiesta va formulata al Governo, informandone contestualmente l'altra Camera (art. 10, comma 1). L'articolo 144, comma 1-*ter*, del regolamento del Senato prevede che il Presidente comunichi al Governo l'avvio dell'esame di un documento ai fini dell'apposizione della riserva di esame parlamentare **su richiesta della Commissione Politiche dell'Unione europea**;
 - **dal Governo** "in casi di particolare importanza politica, economica e sociale". In questo caso la riserva può essere apposta "sul testo o su una o più parti di esso" e sarà il Governo stesso a sollecitare la pronuncia dei competenti organi parlamentari (art. 10, comma 2).

Decorso il termine di trenta giorni, il Governo può riprendere la propria attività in seno al Consiglio anche in mancanza della pronuncia parlamentare (art. 10, comma 3).

2) **meccanismo del "freno d'emergenza"**, subordinato all'approvazione di un **atto di indirizzo motivato di entrambe le Camere** (articolo 12). Si applica a:

- specifiche proposte legislative **in tema di sicurezza sociale** (art. 48, par. 2, TFUE) e **cooperazione giudiziaria in materia penale** (articoli 82, par. 3, e 83, par. 3, TFUE). L'approvazione del citato atto di indirizzo obbliga colui che rappresenta l'Italia nel Consiglio dell'Unione europea a chiedere che la proposta sia sottoposta al Consiglio europeo;
- specifiche decisioni in tema di **politica estera e di sicurezza comune** (art. 31, par. 2, TUE). In questo caso l'approvazione del citato atto di indirizzo determina che il rappresentante dell'Italia si opponga alla decisione medesima "per specificati e vitali motivi di politica nazionale".

CAPITOLO IV) RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI EUROPEE

Le principali forme di interlocuzione diretta tra Parlamenti nazionali e istituzioni europee sono il **controllo di sussidiarietà** e il **dialogo politico**, che trovano fondamento diretto nell'ordinamento dell'Unione.

La **verifica della conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà**¹² è un compito affidato ai Parlamenti nazionali a seguito dell'approvazione del trattato di Lisbona (si veda il Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità). Ciascun Parlamento nazionale (o Camera) può sollevare **obiezioni sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà** in relazione alle proposte legislative dell'Ue, **entro un termine di otto settimane** dalla data di trasmissione in tutte le lingue ufficiali dell'Unione. L'obiezione assume la forma di un **parere motivato**, inviato ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

Con riferimento al **contenuto dei pareri motivati**, i **criteri** individuati come **indicativi del rispetto del principio di sussidiarietà rispetto alle azioni proposte** sono la **necessità di intervento delle istituzioni dell'Unione** e il **valore aggiunto dell'azione proposta a livello europeo**.

Qualora i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali il progetto deve essere riesaminato (cosiddetta procedura del "cartellino giallo"). A tal fine, **ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti**; in caso di parlamenti bicamerali, a ciascuna delle due Camere è attribuito un voto. Al termine del riesame, il progetto di atto legislativo in questione può essere - con una decisione motivata da parte dell'istituzione che l'ha presentato - mantenuto, modificato o ritirato.

La procedura del cartellino giallo è stata finora attivata per i seguenti progetti di atti legislativi:

- 1) la proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi ([COM\(2012\) 130](#), ritirata);

¹² L'articolo 5, par. 3, del TUE definisce il principio di sussidiarietà specificando che "**nei settori che non sono di sua competenza esclusiva** l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né al livello centrale né al livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio al livello di Unione". Su base annuale, la Commissione europea pubblica una relazione in materia di sussidiarietà e proporzionalità (per l'anno 2016 si veda il [COM\(2017\) 600](#)).

- 2) la proposta di regolamento che istituisce la Procura europea ([COM\(2013\) 534](#), mantenuta al termine del riesame della Commissione europea e recentemente approvata in via definitiva¹³);
- 3) la proposta di direttiva sul distacco dei lavoratori ([COM\(2016\) 128](#), mantenuta).

Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, è previsto che il Consiglio, a maggioranza del 55% dei membri, o il Parlamento europeo, a maggioranza dei voti espressi, possano dichiarare la proposta non compatibile con il principio di sussidiarietà, nel qual caso essa non forma oggetto di ulteriore esame. Si tratta della cosiddetta procedura del "**cartellino arancione**", finora mai attivata.

Il **dialogo politico** è una procedura avviata dalla Commissione europea nel 2006 con la comunicazione "un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati" ([COM\(2006\) 211](#))¹⁴ allo scopo di rafforzare il rapporto diretto con i Parlamenti nazionali. In tale ottica, la Commissione ha deciso di promuovere lo scambio di informazioni e pareri in merito alle iniziative legislative e non legislative, assumendo l'impegno, tra l'altro, a replicare per iscritto ai rilievi formulati e trasmessi dai Parlamenti nazionali all'esito dell'esame degli atti dell'Unione.

Rientrano nell'ambito del dialogo politico anche la presenza dei Commissari europei nei Parlamenti nazionali per discutere le iniziative e le proposte legislative maggiormente rilevanti e la partecipazione della Commissione europea alle riunioni e alle conferenze interparlamentari.

Entrambe le procedure sono disciplinate anche nell'ordinamento nazionale, in particolare dagli articoli 8 e 9 della legge n. 234 del 2012 e dalle rilevanti disposizioni del Regolamento del Senato, così come modificato nel dicembre 2017.

Il Senato può procedere all'acquisizione di elementi informativi direttamente dai rappresentanti delle istituzioni dell'Unione europea. In particolare, le Commissioni parlamentari, previo consenso del Presidente del Senato, possono invitare membri del Parlamento europeo a fornire informazioni sugli aspetti attinenti alle attribuzioni e all'attività delle istituzioni dell'Unione europea in rapporto a questioni di loro competenza; possono, inoltre, invitare componenti della

¹³ [Regolamento \(UE\) 2017/1939](#) del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»)

¹⁴ Il Senato della Repubblica è stato, tradizionalmente, uno dei partecipanti più attivi al dialogo politico, come conferma la relazione relativa ai rapporti fra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali relativa all'anno 2016 ([COM\(2017\) 601](#)).

Commissione europea a fornire informazioni in ordine alle politiche dell'Unione europea su materie di loro competenza (art. 144-*quater* del Regolamento¹⁵).

Le audizioni dei Commissari e dei Parlamentari europei possono avere ad oggetto sia le prospettive di una determinata politica europea sia singole proposte di atti legislativi dell'Unione delle quali sia in corso l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti. Si segnala, al riguardo, la possibilità di procedere, nell'ambito dell'esame di un atto dell'Unione da parte di una Commissione parlamentare, all'audizione di componenti del Parlamento europeo che svolgano il ruolo di relatore su specifici progetti di atti legislativi¹⁶.

*La scelta del **momento in cui adottare** una risoluzione su un progetto di atto dell'Unione europea può assumere **carattere strategico**.*

La prassi suggerisce, infatti, che l'impatto potenziale di una risoluzione è massimizzato:

- 1) nella **fase pre-legislativa** nel rapporto con la Commissione europea. Poiché infatti la proposta normativa non è ancora "cristallizzata" in un testo, risulta agevolata la possibilità di partecipare a determinare il contenuto del testo da sottoporre ai co-legislatori dell'Unione;*
- 2) **dopo la presentazione ai co-legislatori** nel rapporto con il Parlamento europeo. In particolare il momento ideale potrebbe essere identificato nel periodo che intercorre tra la scadenza del termine di sussidiarietà e la scadenza del termine per la presentazione di emendamenti in Commissione.*

Le risoluzioni votate dal Parlamento europeo e inviate formalmente al Senato sono assegnate alle Commissioni competenti per materia ovvero, quando riguardino le istituzioni o la politica generale dell'Unione europea, alla Commissione Politiche dell'Unione europea; la Commissione competente può decidere di aprire un dibattito sulle risoluzioni, nonché sugli affari relativi (art. 143 del Regolamento).

Le istituzioni europee assicurano la divulgazione dei contributi dei Parlamenti nazionali al processo decisionale europeo con le seguenti modalità:

- 1) pubblicazione da parte della Commissione europea sul proprio [sito Internet](#) insieme a una lettera di risposta per ogni contributo ricevuto;

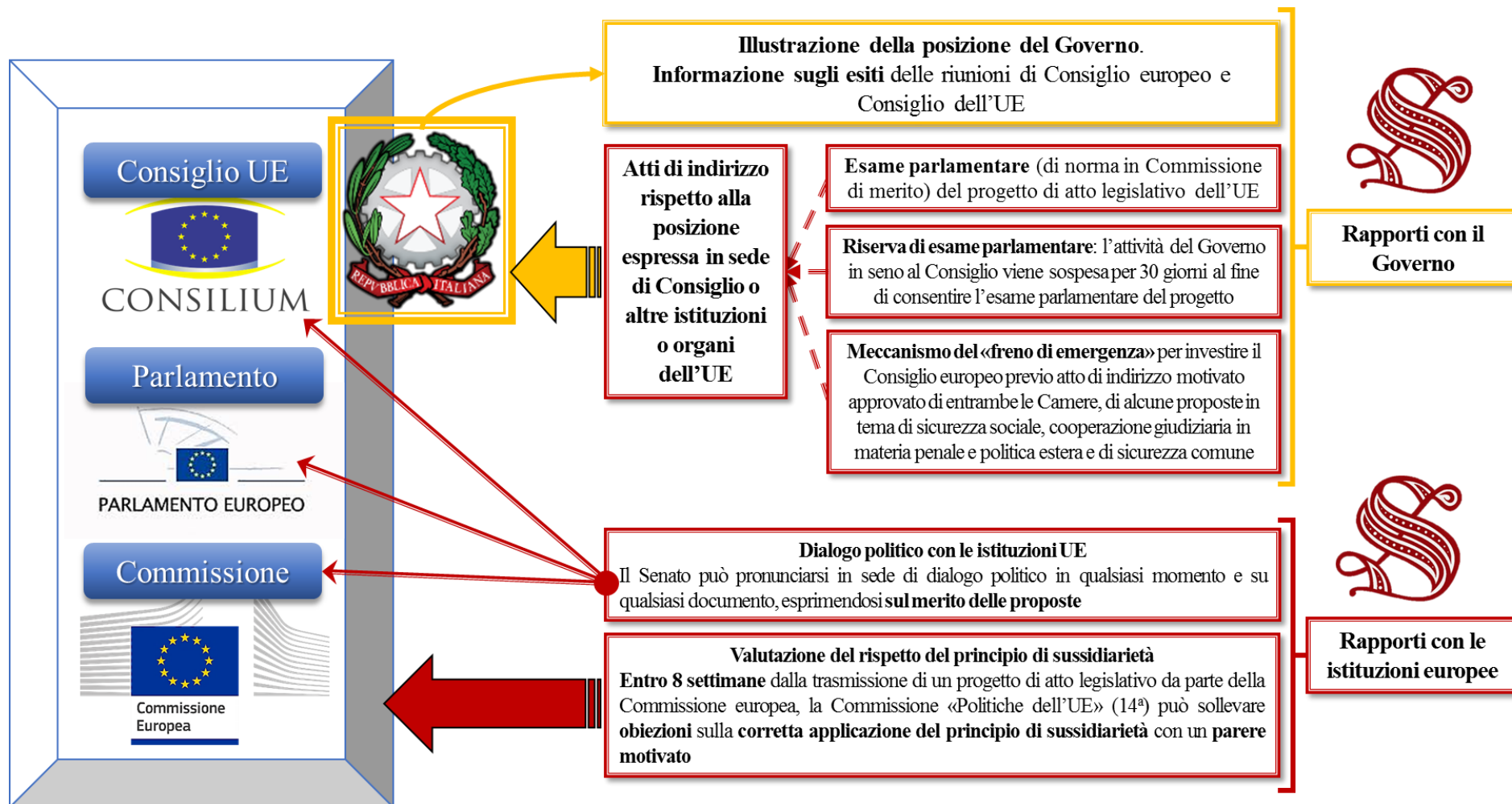
¹⁵ Nella legislatura europea in corso (2014-2019) le Commissioni del Senato hanno finora svolto, in autonomia o congiuntamente alla Camera dei deputati, 21 audizioni di Commissari europei e 9 audizioni di Parlamentari europei (4 delle quali relative a delegazioni di Parlamentari).

¹⁶ Nella XVII legislatura si segnalano, ad esempio, le audizioni del Vice Presidente del Parlamento europeo, componente della Commissione per i trasporti e il turismo e relatore sul cd. "quarto pacchetto ferroviario", David Sassoli, da parte delle Commissioni riunite 8a e 14a Senato e l'audizione della componente della Commissione Ambiente, Sanità pubblica e sicurezza alimentare del Parlamento europeo e relatrice sul pacchetto "economia circolare", Simona Bonafé, da parte delle Commissioni congiunte 13a Senato, VIII e XIV Camera.

- 2) messa a disposizione delle delegazioni nazionali da parte del Consiglio dell'Unione;
- 3) inserimento di tutti i contributi nei fascicoli di seduta delle Commissioni da parte del Parlamento europeo. Solo i pareri motivati vengono tradotti in inglese, garantendone così una più ampia fruizione da parte dei deputati; qualora i documenti di dialogo politico siano particolarmente numerosi (non risulta sia stata stabilita una soglia precisa) essi vengono messi a disposizione, con una sintesi in lingua inglese, dei relatori di Commissione.

Tutte le proposte di atti legislativi e i documenti prelegislativi e di consultazione della Commissione europea, nonché le informazioni relative alle attività svolte da ciascun Parlamento nazionale in materia europea secondo le rispettive competenze e procedure, anche con riferimento al controllo di sussidiarietà, insieme agli eventuali documenti approvati, sono pubblicate nella piattaforma elettronica IPEX (*InterParliamentary EU information eXchange*). Obiettivo di IPEX è quello di facilitare e promuovere la cooperazione e lo scambio di informazioni tra i Parlamenti degli Stati membri sulle attività riguardanti l'Unione europea.

La partecipazione del Senato al processo decisionale europeo: strumenti



La cooperazione interparlamentare

In base al Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea (n. 1), "il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione". Tale cooperazione ha luogo attraverso **riunioni congiunte tra rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Pe per dibattere argomenti di attualità politica europea**, in un confronto dialettico delle reciproche posizioni.

Alcuni dei *forum* di cooperazione interparlamentare sono **tipizzati e strutturati**, avendo adottato un **regolamento che ne disciplina obiettivi e procedure interne**. In tale categoria rientrano:

- 1) la [Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea](#);

Riunisce i Presidenti delle Assemblee parlamentari degli Stati membri dell'Unione e il Presidente del Parlamento europeo. Rappresenta la principale sede per lo scambio di opinioni, informazioni ed esperienze, nonché per la promozione di studi e azioni comuni su temi attinenti al ruolo dei parlamenti e all'organizzazione delle funzioni parlamentari, anche in relazione alle forme e agli strumenti della cooperazione interparlamentare. Si riunisce su base annuale e le riunioni sono disciplinate da un [regolamento](#) adottato nel 2010.

- 2) la [Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei Parlamenti dell'Unione europea](#) (COSAC).

Ai sensi del Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea (articolo 10), la COSAC può sottoporre all'attenzione delle istituzioni europee i contributi che ritiene utili; è intesa a promuovere lo scambio di informazioni e buone prassi fra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, e fra le loro commissioni specializzate; può altresì organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune. I contributi della conferenza non sono, tuttavia, vincolanti per i parlamenti nazionali e non ne pregiudicano la posizione. Si riunisce con cadenza semestrale nel corso di ciascuna Presidenza del Consiglio dell'Unione europea ed è disciplinata da un proprio [regolamento](#), adottato nel 2011.

- 3) la [Conferenza interparlamentare per la Politica estera e di sicurezza comune \(PESC\) e la Politica di sicurezza e difesa comune \(PSDC\)](#).

Si riunisce con cadenza semestrale - fatta salva la possibilità di tenere riunioni straordinarie - nel corso di ciascuna Presidenza del Consiglio UE ed è disciplinata da un proprio [regolamento interno](#), adottato a Cipro nel 2012.

- 4) la [Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'Unione europea](#), istituita ai sensi dell'art.

13 del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria.

Il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria affida al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali delle parti contraenti il compito di definire organizzazione e promozione di una Conferenza dei rappresentanti delle Commissioni competenti dei parlamenti nazionali e delle competenti Commissioni del Parlamento europeo ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del Trattato. La Conferenza ha adottato il proprio [regolamento](#) nel 2015 a Roma. Sono previste almeno due riunioni annuali, in coordinamento con il ciclo del semestre europeo.

- 5) il Gruppo specializzato di controllo parlamentare congiunto su Europol, istituito ai sensi degli articoli 88 TFUE e 51 del [regolamento UE 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio](#)¹⁷.

[Europol](#), con sede a L'Aja, è l' "Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto", che ha il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità competenti degli Stati membri e la loro reciproca cooperazione nella prevenzione e nella lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione.

Il Gruppo specializzato "esercita un monitoraggio politico delle attività di Europol nell'adempimento della sua missione, anche per quanto riguarda l'impatto di tali attività sui diritti e sulle libertà fondamentali delle persone fisiche". Il [regolamento interno](#), adottato a Sofia nel marzo 2018, regola il funzionamento e la composizione del Gruppo in coerenza con la sua specifica natura: esso si configura infatti più come organismo di vigilanza e di controllo che come Conferenza interparlamentare tradizionale.

Ulteriori riunioni interparlamentari su temi di interesse dell'Unione europea si svolgono con regolarità sia presso il Parlamento europeo sia presso il Parlamento del paese che detiene la presidenza dell'Unione.

La cooperazione interparlamentare è regolata dalla prassi, nonché dalle "[Linee guida in materia di cooperazione interparlamentare fra i parlamenti dell'Unione europea](#)", approvate in occasione della Conferenza dei Presidenti dei parlamenti dell'Unione europea che si è svolta a L'Aja il 2 e 3 luglio 2004 e modificate dalla Conferenza di Lisbona del 19-21 giugno 2008. Le Linee guida fissano i principi e gli obiettivi fondamentali della cooperazione interparlamentare nell'Unione, indicando come prioritari lo scambio di informazioni e il rafforzamento dell'attività di controllo dei

¹⁷ Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI. Per maggiori dettagli, si rinvia al Dossier 72/DE, "[Europol ed Eurojust: l'Unione europea e la lotta al terrorismo](#)", predisposto nella XVII Legislatura dal Servizio studi del Senato della Repubblica.

parlamenti in tutte le aree di competenza dell'Unione, con particolare riguardo al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Si segnala che **la cooperazione interparlamentare riguarda anche le amministrazioni** attraverso, ad esempio, la riunione dei Segretari generali dei Parlamenti dell'Unione europea.

La **piattaforma [IPEX](#)** per lo scambio elettronico delle informazioni relative alle attività parlamentari attinenti all'Unione europea è uno strumento utilizzato anche per la cooperazione interparlamentare.