

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 47-A

RELAZIONE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(Relatore Mauro Maria MARINO)

Comunicata alla Presidenza il 28 luglio 2010

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

SULLA

RISOLUZIONE

approvata nella seduta del 21 luglio 2010

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, a conclusione dell'esame della Relazione annuale 2009 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali (COM(2010) 291 def.) (Atto comunitario n. 65)

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Testo della risoluzione	»	7

ONOREVOLI SENATORI. – la Relazione annuale 2009 della Commissione europea sui rapporti con i Parlamenti nazionali costituisce un adempimento prezioso, che ci consente di fare il punto sulla fase ascendente del diritto dell’Unione europea e sui rapporti dei Parlamenti, e del nostro Senato in particolare, con le istituzioni dell’Unione europea.

Come è noto, una delle novità più significative del Trattato di Lisbona consiste nella creazione di un rapporto tra istituzioni dell’Unione e Parlamenti nazionali non più mediato dai rispettivi Governi; rapporto attraverso il quale i Parlamenti nazionali divengono a tutti gli effetti attori del processo legislativo europeo, contribuendo in modo sostanziale al buon funzionamento dell’Unione. È anche noto che, durante il periodo di riflessione intercorso tra la bocciatura referendaria del Trattato costituzionale da parte di Francia e Olanda e la nuova Conferenza intergovernativa conclusasi a Lisbona con la firma del nuovo Trattato, la Commissione europea, muovendosi con apprezzabile anticipo, aveva inaugurato in via sperimentale il dialogo diretto con i Parlamenti nazionali, attraverso la cosiddetta Procedura Barroso. Ed è proprio sugli esiti della Procedura Barroso che si sofferma la Relazione della Commissione europea: concentrandosi infatti sull’anno 2009, non può dare conto della nuova Procedura di sussidiarietà introdotta dal Trattato di Lisbona, poiché il Trattato stesso è entrato in vigore soltanto il 1° dicembre scorso, e la nuova Commissione si è formalmente insediata, nel pieno dei suoi poteri, a febbraio di quest’anno.

I dati forniti dalla Commissione europea sono particolarmente incoraggianti, sia per quanto concerne il quadro generale dei rapporti con i Parlamenti nazionali, sia, più

nel dettaglio, per quanto attiene al ruolo del Senato. Nel corso del 2009, i Parlamenti nazionali hanno infatti inviato 250 pareri alla Commissione, contro i 200 del 2008, segnando un incremento del 25 per cento; di questi 250 pareri, 17 sono stati trasmessi dal Senato, che si colloca così al quarto posto della graduatoria per la frequenza dei contributi. Se poi ai 17 pareri del Senato si aggiungono i 9 trasmessi dalla Camera dei deputati, il Parlamento italiano nel suo complesso, con i suoi 26 pareri, si colloca al terzo posto tra i 27 Parlamenti dell’Unione, preceduto solamente da Portogallo e Repubblica ceca.

I 250 pareri trasmessi riguardano 139 documenti della Commissione, dei quali soltanto 10 sono stati oggetto di commenti da almeno quattro assemblee (soglia significativa secondo la Commissione europea), senza contare le tre proposte oggetto di *test* di sussidiarietà nell’ambito della Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari – COSAC. Il fatto che sulla maggior parte di quei 10 documenti il Senato si sia pronunciato (mi riferisco, tra gli altri, al Programma di Stoccolma, alla direttiva sull’assistenza sanitaria transfrontaliera, alla direttiva sui diritti dei consumatori, alle decisioni quadro sulla tratta degli esseri umani e sulla lotta contro l’abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia), mi sembra dimostri un’ottima capacità di individuare i *dossier* al centro del dibattito e dell’attività legislativa europea e di pronunciarsi su di essi in modo tempestivo e adeguato. La qualità dei pareri espressi in queste e altre sedi, e la ricchezza delle riflessioni e degli spunti a volte problematici in essi contenuti, mi sembra sia ampiamente testimoniata dal tenore delle risposte, anch’esse spesso puntuali e molto interessanti, che la Commissione eu-

ropea ci ha fornito, a dimostrazione che il dialogo tra legislatore europeo e legislatore nazionale non è solo un dato formale, ma include aspetti sostanziali di notevole rilievo.

Raggruppando per materia i documenti selezionati per l'esame dai Parlamenti nazionali, si registra una concentrazione dell'interesse su taluni settori politici particolarmente delicati, primo fra tutti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, seguito dalla sanità e la protezione dei consumatori, i trasporti e l'energia, l'istruzione e la cultura, l'ambiente, le imprese. Anche in quest'ambito, gli orientamenti e le opzioni privilegiate dal nostro Senato mi sembrano complessivamente in linea con le scelte della maggioranza dei Parlamenti.

La Commissione ha poi rilevato come, dei 250 pareri pervenuti nel 2009, meno di 25 abbiano sollevato questioni connesse alla sussidiarietà. La Commissione ha peraltro ribadito come, nell'ottica che intende seguire anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il meccanismo di controllo della sussidiarietà e il dialogo politico costituiscono due facce della stessa medaglia, poiché, e cito *verbatim* dalla Relazione, «il principio di sussidiarietà è parte di una relazione politica più estesa tra la Commissione e i Parlamenti nazionali». Più nel dettaglio, pur riconoscendo che «potrebbe risultare non sempre agevole misurare l'impatto concreto dei pareri dei Parlamenti nazionali su un determinato atto legislativo definitivo», la Commissione sottolinea l'importanza di poter avviare un negoziato su un determinato documento con i legislatori (Parlamento europeo e Consiglio) «avendo piena conoscenza dei pareri espressi dai Parlamenti nazionali».

La Relazione si sofferma infine sul significativo incremento degli scambi e dei momenti di confronto tra Commissione e Parlamenti nazionali, tanto a livello bilaterale (visite di Commissari presso i Parlamenti) e in occasione di incontri interparlamentari (CO-SAC e Conferenza dei Presidenti dei parla-

menti dell'Unione europea), quanto a livello amministrativo e seminariale.

Il quadro complessivo che emerge dalla Relazione della Commissione appare obiettivamente molto incoraggiante, ed è indubbio che un'ulteriore accelerazione al dialogo politico è già stata e ancor più sarà garantita dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dall'avvio delle procedure di controllo della sussidiarietà. Dal 1° gennaio a oggi, il Senato si è già pronunciato in via definitiva su 18 progetti di atti legislativi, dei quali 16 trasmessi dalla Commissione e 2 dal Consiglio, e ha trasmesso alla Commissione i relativi atti di indirizzo. In sostanza, nel giro di sei mesi è già stato raggiunto e superato il tetto dei 17 atti trasmessi nel corso dell'intero 2009. Grazie a un meccanismo particolarmente agile ed efficace, la 14^a Commissione permanente ha saputo svolgere un ruolo centrale e propulsivo, stimolando le Commissioni competenti per materia a pronunciarsi in modo più rapido e puntuale sui *dossier* di loro interesse, e riuscendo comunque a surrogarle, attraverso i poteri sostitutivi già previsti a Regolamento vigente, in modo da poter trasmettere una posizione ufficiale del Senato entro il termine delle otto settimane previsto dal Trattato di Lisbona.

La 14^a Commissione permanente ha inoltre ribadito che il termine delle otto settimane per l'espressione del nostro parere va rispettato sempre e comunque, prescindendo dal fatto che il parere stesso contenga o meno eccezioni di sussidiarietà. Le otto settimane rappresentano infatti anche l'intervallo di tempo che i legislatori dell'Unione, Parlamento europeo e Consiglio, devono rispettare prima di poter avviare l'esame di un progetto legislativo. Pronunciarsi entro tale termine significa quindi rendere nota la posizione del Senato fin dall'avvio dei negoziati tra le tre istituzioni dell'Unione, garantendo il massimo di incisività all'azione del Parlamento italiano.

Nel quadro che ho tentato sinteticamente di delinearvi, e che reputo nel complesso

molto positivo, una nota almeno in parte dolente è rappresentata dalle modalità con le quali le istituzioni europee, e in particolare la Commissione, hanno deciso di selezionare i progetti legislativi in vista della loro trasmissione ai sensi del Protocollo sulla sussidiarietà. I criteri di selezione hanno portato in primo luogo all'esclusione di tutti gli atti che, pur avendo evidente portata legislativa, non sono oggetto, in base al Trattato, di procedure d'esame che possano essere ricondotte a una procedura legislativa ordinaria o speciale, nonché degli atti che costituiscono adempimento diretto di disposizioni previste dal Trattato di Lisbona. Questo doppio criterio di esclusione ha già dispiegato in misura significativa i suoi effetti in questo primo semestre, se si considera che né sulla proposta di decisione relativa al Servizio europeo per l'azione esterna, né sulla proposta di regolamento sul diritto di iniziativa dei cittadini europei è stato possibile pronunciarsi in base ai Protocolli, ed è stato necessario attingere alla Procedura Barroso.

Più in generale, desta una qualche perplessità il limitato volume di atti trasmessi ai sensi dei Protocolli, rispetto al numero complessivo di progetti legislativi presentati dalla Commissione. In generale, la Commissione europea produce tra i settecento e gli ottocento documenti l'anno, dei quali almeno due terzi sono progetti legislativi. A fronte di tali cifre, prendendo a campione il periodo dal 1° febbraio al 31 maggio del 2010, appare quanto meno anomalo che, dei 141 progetti legislativi presentati dalla Commissione europea, soltanto 20 siano stati trasmessi ai sensi dei Protocolli di Lisbona. Dei rimanenti 121, due terzi circa sono stati trasmessi nell'ambito del dialogo politico (la cosiddetta Procedura Barroso), mentre il rimanente terzo ci è pervenuto per via indiretta, attraverso il nostro Governo.

Gli uffici del Senato hanno quindi esaminato gli atti non trasmessi ai sensi dei Protocolli, constatando che nella maggior parte dei casi si tratta di progetti legislativi atti-

nenti a settori di competenza esclusiva dell'Unione. In sostanza, sembrerebbe di arguire che la Commissione europea abbia deciso di non trasmettere tali progetti basandosi su quanto affermato all'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE), e in particolare al paragrafo 3, che recita: «In virtù del principio di sussidiarietà, 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 a livello centrale, né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell'Unione». Poiché, in base a tale articolo come anche a una dottrina ormai consolidata, il principio di sussidiarietà non si applica alle materie di competenza esclusiva, la Commissione europea sembra decisa a trasmettere i soli progetti legislativi attinenti a settori di competenza concorrente o ad attività di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri.

Si tratta di un'interpretazione che richiederebbe un momento di riflessione comune. L'articolo 12 del TUE e i due Protocolli sulla sussidiarietà e sui Parlamenti nazionali si limitano infatti ad affermare che la Commissione europea «trasmette i progetti di atti legislativi e i progetti modificati ai Parlamenti nazionali nello stesso momento in cui li trasmette al legislatore dell'Unione», senza prevedere alcuna preselezione per settori di competenza. Analogamente, i Protocolli prevedono che «ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità». Appare pertanto ragionevole ipotizzare che definire un progetto legislativo come attinente a un settore di competenza esclusiva dell'Unione sia parte integrante degli elementi che la Commissione, in quanto titolare dell'iniziativa legislativa, fornisce ai fini

della valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà; valutazione che spetta in prima battuta ai Parlamenti nazionali e che è al centro dell'azione di controllo preventivo a essi conferita dal Trattato di Lisbona.

Che la riflessione sopra avviata non rappresenti un ozioso esercizio intellettuale, bensì un'occasione importante per tracciare i confini e la portata del nostro ruolo e del nostro lavoro futuro mi sembra confermato dall'esame puntuale che gli uffici hanno svolto sulle varie proposte per le quali la Commissione ha affermato una sua competenza esclusiva. Si tratta in larga maggioranza di accordi internazionali, che presentano però in diversi casi importanti ricadute su settori di competenza concorrente, al punto che per alcuni di essi, all'atto di individuarne il fondamento nei trattati, la Commissione stessa ha dovuto optare per una doppia base giuridica. Si pensi in particolare agli accordi di riammissione, agli accordi nel settore del trasporto aereo, agli accordi internazionali in materia di pesca, e a maggior ragione agli accordi *omnibus*, che incidono in misura rilevante sull'intero comparto delle politiche dell'Unione (basti ricordare l'impatto dell'Accordo di associazione con la Corea, e le preoccupazioni che esso ha suscitato).

Va ancora rilevato come tra gli atti che la Commissione ha deciso di non trasmettere rientrino anche i progetti legislativi che rappresentano adempimenti diretti del Trattato di Lisbona. Si tratta di un'altra scelta che non può non suscitare qualche preoccupazione, vista anche l'importanza di molti degli atti che, per effetto di tale selezione a monte, vengono a essere sottratti al controllo preventivo dei Parlamenti nazionali. È quanto si è verificato tanto per la proposta di regolamento sul diritto di iniziativa dei cittadini europei, quanto per la proposta di decisione relativa all'organizzazione e al funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna. Analoga sorte potrebbe spettare ad altri atti della massima importanza, come il regolamento che, in base a quanto espressa-

mente previsto dal nuovo Trattato, dovrebbe disciplinare le modalità del controllo parlamentare su Europol ed Eurojust.

Tenuto conto delle considerazioni suesposte, la 14^a Commissione permanente ha approvato all'unanimità una risoluzione che contiene anche un riferimento critico rispetto ai criteri di selezione degli atti da trasmettere ai sensi dei Protocolli, e un invito a un momento di riflessione, che consenta di uscire dall'attuale fase sperimentale e di arrivare a una soluzione «a regime» che sia il più possibile rispettosa della lettera e dello spirito del Trattato di Lisbona.

In conclusione, ritengo doveroso mettervi a parte di un ulteriore approfondimento operato dai nostri uffici, relativo alla nostra attività in fase ascendente. Sono stati infatti considerati i dati relativi al dialogo politico tra Commissione e Parlamenti nazionali dal settembre 2008 a oggi, per avere un quadro storico ed evolutivo che vada oltre il mero anno solare 2009, su cui si basa la Relazione della Commissione europea. Ebbene, con 23 atti esaminati, il Senato si colloca al terzo posto in assoluto per numero di contributi, preceduto solamente dal Senato ceco e dal Bundesrat tedesco, mentre il Parlamento italiano nel suo insieme, con un totale di 40 contributi, risulta essere il primo Parlamento dell'Unione. Per quanto concerne infine gli atti trasmessi dalla Commissione europea in questo 2010 ai sensi dei Protocolli su sussidiarietà e Parlamenti nazionali, sulla base di dati aggiornati allo scorso 15 giugno, il Senato, avendo dato il suo contributo su 18 di essi, è nettamente al primo posto in Europa (seguito dalla Camera portoghese e dal Bundesrat austriaco). Si tratta di dati importanti, che rafforzano una tendenza già evidenziata dalla Relazione della Commissione europea e che credo debbano essere rivendicati con un certo orgoglio, visto il contributo determinante che la nostra Commissione ha fornito sin dall'avvio della Procedura Barroso.

Mauro Maria MARINO, *relatore*

TESTO DELLA RISOLUZIONE

La 14^a Commissione, esaminata la Relazione annuale sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali per il 2009 (COM (2010) 291 def.),

considerato che la Relazione, concentrandosi sull'anno solare 2009, non può dare conto della nuova procedura di sussidiarietà introdotta dal Trattato di Lisbona, poiché il Trattato stesso è entrato in vigore soltanto il 1° dicembre scorso, e la nuova Commissione europea si è formalmente insediata, nel pieno dei suoi poteri, nel febbraio di quest'anno;

preso pertanto atto che i dati forniti dalla Commissione europea, per quanto attiene alla partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo di formazione della legislazione dell'Unione europea, si collocano interamente nel quadro del dialogo politico tra Commissione europea e Parlamenti nazionali (la cosiddetta «Procedura Barroso»);

tenuto conto che tali dati risultano in linea generale molto incoraggianti, con 250 pareri trasmessi dai Parlamenti nazionali alla Commissione e con un incremento del 25 per cento rispetto al 2008, e che molto significativo è stato il contributo del Senato, che con 17 atti trasmessi si colloca al quarto posto della graduatoria. Sommando ai 17 pareri del Senato i 9 trasmessi dalla Camera dei deputati, il Parlamento italiano nel suo complesso, con 26 pareri, si colloca al terzo posto, tra i 27 Parlamenti dell'Unione;

tenuto altresì conto che, da un esame comparato dei 250 pareri trasmessi dai Parlamenti nazionali, essi risultano insistere su 139 documenti della Commissione europea, dei quali soltanto 10 sono stati oggetto di commenti da almeno quattro assemblee (soglia significativa secondo le valutazioni della Commissione), e che sulla maggior parte di questi ultimi il Senato ha espresso parere, a dimostrazione evidente della capacità di individuare i *dossier* al centro del dibattito e dell'attività legislativa europea e di pronunciarsi su di essi in modo tempestivo e adeguato;

constatato come la Relazione dia il giusto risalto al significativo incremento registratosi, nel 2009, negli scambi e nei momenti di confronto tra Commissione e Parlamenti nazionali, tanto a livello bilaterale (visite di Commissari presso i Parlamenti) e in occasione di incontri interparlamentari (Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari – COSAC, Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, Conferenze parlamentari organizzate dal Parlamento europeo e dalle sue Commissioni), quanto a livello amministrativo e seminariale,

sottolinea come il quadro delineato dalla Commissione europea sia obiettivamente molto incoraggiante, ed esprime il convincimento che un'ulteriore potenziamento del dialogo politico sia già stato e sarà ancor più garantito dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dall'avvio

delle procedure di controllo della sussidiarietà. A tal proposito, ricorda come dal 1° gennaio a oggi il Senato si sia già pronunciato in via definitiva, e sempre entro il termine delle otto settimane, su 19 progetti di atti legislativi, dei quali 17 trasmessi dalla Commissione e 2 dal Consiglio, raggiungendo e superando, in un solo semestre, il tetto dei 17 atti trasmessi in tutto il 2009 e fornendo osservazioni e spunti ritenuti interessanti e costruttivi dalla stessa Commissione europea. Anche grazie a questo potenziamento del dialogo, sulla base di una sommatoria di tutti i pareri espressi nell'ambito della Procedura Barroso e della procedura di controllo preventivo sulla sussidiarietà, il Senato risulta essere la prima Assemblea dell'Unione europea per quantità di contributi, e il Parlamento italiano il primo Parlamento dell'Unione europea;

evidenzia come il termine delle otto settimane per l'espressione di un parere definitivo, previsto dai Protocolli di Lisbona, vada rispettato sempre e comunque, prescindendo dal fatto che il parere stesso contenga o meno eccezioni di sussidiarietà. Le otto settimane rappresentano infatti anche l'intervallo di tempo che i legislatori dell'Unione, Parlamento europeo e Consiglio, devono rispettare prima di potersi esprimere su un progetto legislativo. Pronunciarsi entro tale termine significa quindi rendere nota la posizione del Senato fin dall'avvio dei negoziati tra le tre istituzioni dell'Unione, garantendo il massimo dell'incisività all'azione del Parlamento italiano;

condivide in pieno la posizione della Commissione europea secondo la quale il meccanismo di controllo della sussidiarietà e il dialogo politico costituiscono due facce della stessa medaglia, poiché «il principio di sussidiarietà è parte di una relazione politica più estesa tra la Commissione e i Parlamenti nazionali». Anche per questo si è deciso di non seguire l'impostazione, pure formulata da alcuni Parlamenti nazionali, secondo la quale sulle proposte trasmesse ai sensi dei Protocolli di Lisbona ci si dovrebbe esprimere solo nel caso in cui dall'esame risulti una motivata eccezione di sussidiarietà, e sembra preferibile, anche perché più in linea con il dialogo avviato con la Commissione, pronunciarsi su tutte le proposte, con pareri inclusivi anche di osservazioni sul merito;

pur nel quadro di una valutazione largamente positiva della prima fase di attuazione dei Protocolli allegati al Trattato di Lisbona, rileva come, sulla base di un esame dell'attività legislativa posta in essere dalla Commissione europea, dal 1° febbraio al 31 maggio di quest'anno, risultino presentati 141 progetti legislativi, dei quali soltanto 20 trasmessi ai fini del controllo di sussidiarietà. Si tratta di un percentuale molto esigua, dovuta alla scelta, da parte della Commissione, di trasmettere i soli progetti legislativi attinenti a settori di competenza concorrente o ad attività di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri;

pur comprendendo le motivazioni che hanno indotto la Commissione a escludere dal sistema di trasmissione ai sensi dei Protocolli tutti i progetti legislativi attinenti a settori di competenza esclusiva dell'Unione, nonché tutti i progetti legislativi che costituiscono adempimento di-

retto di disposizioni previste dai Trattati, ricorda come l'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea e i due Protocolli sulla sussidiarietà e sui Parlamenti nazionali si limitino ad affermare che la Commissione europea «trasmette i progetti di atti legislativi e i progetti modificati ai parlamenti nazionali nello stesso momento in cui li trasmette al legislatore dell'Unione», senza prevedere alcuna preselezione per settori di competenza;

sottolinea altresì che molte delle proposte presentate nei primi cinque mesi del 2010 e per le quali la Commissione europea ha affermato una sua competenza esclusiva – in particolare, accordi internazionali – presentano importanti ricadute su settori di competenza concorrente, al punto che per alcune di esse, all'atto di individuarne il fondamento nei Trattati, la Commissione stessa ha dovuto optare per una doppia base giuridica, e rileva come, decidendo di non trasmettere ai sensi dei Protocolli gli atti legislativi che costituiscono adempimento diretto del Trattato di Lisbona, la Commissione stessa ha già sottratto al controllo preventivo dei Parlamenti nazionali atti di grande rilievo come la proposta di regolamento sul diritto di iniziativa dei cittadini europei;

auspica pertanto che, ai fini di un ulteriore perfezionamento delle procedure previste dai Protocolli di Lisbona, e di un loro ancor migliore coordinamento con la «Procedura Barroso», sia possibile avviare una riflessione comune con la Commissione e con gli altri Parlamenti nazionali, che consenta di uscire dall'attuale fase «sperimentale» e di arrivare a una soluzione «a regime» che consenta all'azione dei Parlamenti nazionali la massima tempestività ed efficacia.

