

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1999, n. 162, per chiudere la procedura d'infrazione 2011/4064 ai fini della corretta applicazione della direttiva 95/16/CE relativa agli ascensori e di semplificazione dei procedimenti per la concessione del nulla osta per ascensori e montacarichi, nonché della relativa licenza d'esercizio. Atto n. 111 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole</i>)	93
--	----

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Relazione annuale 2013 della Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzionalità. COM(2014)506 final (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e rinvio</i>)	94
Relazione annuale 2013 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali. COM(2014)507 final (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e rinvio</i>) ..	98
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	103

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 15 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Michele BORDO.

La seduta comincia alle 12.35.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1999, n. 162, per chiudere la procedura d'infrazione 2011/4064 ai fini della corretta applicazione della direttiva 95/16/CE relativa agli ascensori e di semplificazione dei procedimenti per la concessione del nulla osta per ascensori e montacarichi, nonché della relativa licenza d'esercizio.

Atto n. 111

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta dell'8 ottobre 2014.

Marina BERLINGHIERI (PD), *relatore*, formula una proposta di parere favorevole.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole formulata dalla relatrice.

La seduta termina alle 12.40.

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Mercoledì 15 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Michele BORDO.

La seduta comincia alle 12.40.

Relazione annuale 2013 della Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzionalità. COM(2014)506 final.

(Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del documento dell'Unione europea in oggetto.

Maria IACONO (PD), *relatore*, ricorda che la Relazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nel 2013 è stata presentata dalla Commissione europea, lo scorso 5 agosto, in conformità all'articolo 9 del protocollo n. 2 allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Il documento illustra le modalità con le quali i due principi in questione sono stati attuati dalle varie istituzioni e organi dell'UE nell'anno di riferimento nonché sul funzionamento del meccanismo di allerta precoce attraverso il quale i parlamenti nazionali verificano la conformità dei progetti legislativi europei al principio di sussidiarietà.

La XIV Commissione svolge sistematicamente, a partire dal 2010, l'esame del documento contestualmente alla Relazione sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali, alla quale è legata da un evidente nesso di complementarità.

L'obiettivo dell'esame contestuale dei documenti è quello di operare, per un verso, una valutazione complessiva delle procedure attraverso le quali la Camera, e più in generale, i parlamenti nazionali interagiscono con le Istituzioni dell'UE, con particolare riferimento al dialogo politico e al controllo di sussidiarietà.

Per altro verso, si tratta di un'importante occasione per una riflessione sui criteri e le procedure attraverso i quali la Camera procede all'esame di sussidiarietà dei progetti legislativi dell'Unione.

L'esame delle due Relazioni assume quest'anno un particolare rilievo in quanto può essere la base per predisporre un contributo della nostra Commissione e, più in generale, della Camera alla discussione avviata della Presidenza italiana del

Consiglio dell'UE sul miglioramento dell'assetto istituzionale e del funzionamento dell'UE, anche con riferimento al ruolo dei parlamenti nazionali.

La Relazione oggi in esame si articola, come quella relativa al 2012, in due parti distinte: la prima analizza l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte delle Istituzioni ed organi dell'UE, in particolare Commissione, Parlamento europeo, Consiglio e Comitato delle regioni, nonché gli orientamenti maturati dalla Corte di giustizia e i pareri motivati espressi dai parlamenti nazionali.

La seconda parte illustra i principali casi in cui, nell'ambito del meccanismo di allerta precoce, i parlamenti nazionali hanno sollevato obiezioni in merito alla conformità di progetti legislativi dell'UE rispetto al principio di sussidiarietà.

Con riferimento all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte della Commissione europea, la Relazione pone l'accento sulla valutazione d'impatto che precede la presentazione di qualsiasi proposta normativa della Commissione stessa.

La Relazione ricorda, in particolare, la prassi applicativa degli orientamenti in materia di valutazione d'impatto, adottati dalla Commissione europea nel 2005 e da ultimo modificati nel 2009, in base ai quali i servizi della Commissione devono procedere all'analisi della sussidiarietà e della proporzionalità, in modo da valutare il diritto dell'UE di agire e la giustificazione dell'azione dell'UE. In particolare, la Relazione sottolinea come il Comitato per la valutazione d'impatto – organismo composto da alti funzionari della medesima Commissione – abbia esaminato nel 2013 97 valutazioni d'impatto e formulato 142 pareri, presentando osservazioni sulla sussidiarietà e proporzionalità in oltre un terzo dei casi (34 per cento). Ciò, ad avviso della Commissione, dimostra l'importanza che essa attribuisce ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità al momento di preparare le proposte legislative.

L'aspetto più interessante e innovativo nell'approccio della Commissione è tuttavia rappresentato dallo svolgimento cre-

scente – accanto all'analisi *ex ante* – di valutazioni « retrospettive » dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità volte a verificare *ex post* – se le azioni dell'UE siano ancora necessarie, se stiano effettivamente dando i risultati attesi e se, in definitiva, stiano migliorando le condizioni delle imprese e dei cittadini europei. La Commissione si è impegnata, in particolare, ad analizzare i risultati ottenuti sulla base della normativa vigente prima di considerare eventuali modifiche.

Più in generale, la Relazione ricorda come la valutazione delle politiche dell'UE stia diventando parte integrante e permanente dell'elaborazione delle nuove politiche, attraverso la raccolta di elementi di giudizio su cinque aspetti chiave (efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza, valore aggiunto dell'UE)

Con riguardo al Parlamento europeo, la Relazione ricorda i significativi risultati ottenuti per effetto della creazione nel 2012 di una apposita direzione incaricata delle valutazioni di impatto e del valore aggiunto.

Il Parlamento europeo ha anzitutto consolidato la prassi di supportare le proprie relazioni d'iniziativa di carattere legislativo, con le quali chiede alla Commissione di presentare nuove proposte, con un'analisi del potenziale valore aggiunto dell'UE basata su riscontri oggettivi. Nel 2013 sono state predisposte in totale cinque valutazioni di tale genere nonché cinque valutazioni sul « costo della non-Europa » volte a esaminare i possibili miglioramenti e/o la realizzazione di un « bene pubblico » attraverso un'azione a livello di UE in specifici settori.

Nel 2013 la citata direzione del PE ha inoltre prodotto 50 analisi delle valutazioni d'impatto della Commissione (al fine di verificare che esse rispettino una serie di criteri minimi di qualità e di indipendenza), due analisi approfondite di valutazioni d'impatto della Commissione, tre valutazioni d'impatto sugli emendamenti del Parlamento (in totale sono stati valutati 20 emendamenti) e una valutazione

d'impatto « alternativa » (in un caso in cui la Commissione non aveva elaborato una valutazione d'impatto).

Lo sviluppo di questi strumenti da parte del Parlamento europeo presenta aspetti di forte interesse per il ruolo delle assemblee parlamentari nella produzione normativa.

In primo luogo, viene confermato l'impegno del Parlamento europeo a valutare in modo effettivo e sistematico sia l'applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà sia l'opportunità e l'efficacia delle opzioni regolative a livello europeo. In particolare, appare apprezzabile la decisione di non limitarsi a verificare le analisi di impatto che accompagnano i progetti legislativi della Commissione ma di estenderle anche, selettivamente, agli emendamenti presentati presso il Parlamento europeo o alle proposte formulate nelle relazioni delle commissioni parlamentari, e alla valutazione *ex post* delle politiche e della normativa dell'Unione.

In secondo luogo, è di grande rilievo lo sviluppo delle analisi del valore aggiunto europeo, volte a verificare, in particolare, i costi della mancata azione europea. In questo senso, il Parlamento europeo riafferma una concezione dinamica della sussidiarietà e, più in generale, del processo di integrazione europea – da sempre sostenuta anche dalla Camera dei deputati – in base alla quale questo principio non si risolve in una difesa delle competenze nazionali verso le presunte invasioni dell'azione europea ma implica ove appropriato, soprattutto a fronte di questioni di portata transnazionale, una estensione dell'intervento dell'Unione.

In terzo luogo, è significativa la scelta per un'assemblea parlamentare di dotarsi di una struttura incaricata di verificare accuratamente la correttezza delle valutazioni di impatto svolte da un organo tecnico quale la Commissione e di valutare l'impatto delle politiche e della legislazione *ex post*. Sotto questo profilo, gli strumenti introdotti dal Parlamento europeo potrebbero costituire anche per la Camera e gli altri parlamenti nazionali, ove essi inten-

dessero migliorare la verifica sulle relazioni tecniche predisposte dal Governo, al fine di potenziare la qualità dell'istruttoria legislativa e l'efficacia delle funzioni di controllo parlamentare.

Per quanto riguarda il Consiglio, la Relazione si limita, come negli anni precedenti, a ricordare che esso verifica il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità quando rivede le valutazioni d'impatto che accompagnano le proposte della Commissione, senza fornire indicazioni sulle metodologie e gli strumenti utilizzati allo scopo. Si tratta di una lacuna singolare, essendo chiamato il Consiglio, in qualità di colegislatore dell'UE, a garantire il rispetto dei due principi, in particolare in sede di approvazione di modifiche alla proposta originaria della Commissione.

La Relazione riserva forte attenzione alle attività del Comitato delle regioni che nel 2013 ha adottato e attuato il suo primo programma di lavoro sulla sussidiarietà: cinque iniziative, selezionate dal programma di lavoro della Commissione europea, sono state sottoposte ad un monitoraggio finalizzato a verificare il rispetto del principio di sussidiarietà, consultando il gruppo di esperti della sussidiarietà e la rete di controllo della sussidiarietà cui partecipano regioni ed enti locali. Il Comitato ha inoltre sollevato, in alcuni pareri da esso espressi su proposte legislative della Commissione, dubbi sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

La Relazione rileva infine che nel 2012 la Corte di giustizia non ha emesso alcuna sentenza sul principio di sussidiarietà, mentre due pronunce significative sono state emesse dal Tribunale dell'UE.

Particolare rilievo riveste, in particolare, la sentenza nel caso *Inuit Tapiriit Kanatami e altri contro Commissione*, in cui il Tribunale ha confermato la conformità alla sussidiarietà di un regolamento della Commissione recante modalità di applicazione relative al commercio dei prodotti derivati dalla foca, accertando la necessità e il valore aggiunto dell'inter-

vento legislativo europeo alla luce dell'evoluzione eterogenea delle normative nazionali in materia.

La parte della Relazione di maggiore interesse concerne l'applicazione del meccanismo di allerta precoce per il controllo di sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali.

La Commissione ricorda anzitutto che nel 2013 sono stati emessi dai parlamenti nazionali 88 pareri motivati (in incremento del 255 a fronte di 70 nel 2012 e di 64 nel 2011) relativi a 36 distinte proposte legislative della Commissione, a fronte di un totale di 622 pronunce trasmesse nell'ambito del dialogo politico.

La soglia del « cartellino giallo » è stata raggiunta sulla sola proposta relativa alla Procura europea, che ha generato 13 pareri motivati; 9 pareri motivati sono stati espressi sulla proposta di direttiva che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo e la gestione integrata delle zone costiere, 7 in relazione alla proposta di direttiva sui prodotti del tabacco e alla proposta di regolamento sui servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti. Ciascuno di questi casi è oggetto di approfondimento in un'apposita sezione della Relazione.

Il *Riksdag* svedese ha formulato, nel 2013 come nel 2012, il numero più elevato di pareri motivati (9), anche se largamente inferiore rispetto al 2012 (20). Il *Bundesrat* austriaco e il *Seimas* lituano sono al secondo posto (con 6 pareri motivati ciascuno), seguiti dalle due camere spagnole (il *Congreso de los Diputados* e il *Senado*), dalla *Kamra Tad* maltese, dalla *Tweede Kamer* olandese e dalla *House of Commons* del Regno Unito (5 pareri motivati ciascuna).

La Camera ha adottato nel 2013 – nell'ultimo scorcio della XVI legislatura – un solo parere motivato, sulla proposta di direttiva relativa ai prodotti del tabacco, che, peraltro, non viene contabilizzato in quanto tale dalla Commissione in quanto pervenuto oltre la scadenza delle 8 settimane.

La Commissione europea sottolinea che i pareri motivati continuano a essere vari,

sia per la forma che per il tipo di argomentazioni avanzate dai parlamenti nazionali per sostenere l'asserita violazione del principio di sussidiarietà.

Questi dati, letti in modo organico, sembrano confermare due tendenze.

Anzitutto, i parlamenti nazionali utilizzano il meccanismo di controllo della sussidiarietà non quale strumento per una rigorosa valutazione giuridica della corretta applicazione del principio, ma piuttosto quale mezzo per far valere gli interessi nazionali. In secondo, nonostante la costante crescita nei pareri motivati adottati di anno in anno, essi continuano a rappresentare meno del 15 per cento dei contributi indirizzati alla Commissione, confermando che i parlamenti nazionali privilegiano il merito delle scelte politiche e legislative dell'UE.

In secondo luogo, il diverso approccio e le diverse priorità politiche dei parlamenti nazionali rendono difficile un coordinamento dei parlamenti nazionali al fine di raggiungere le soglie previste per il cartellino giallo e quello arancione, che è stato auspicato soprattutto dai parlamenti euroscettici e costantemente contrastato dalla Camera e da altri parlamenti nazionali.

Dall'analisi della Relazione emergono con evidenza tre principali considerazioni.

La prima attiene al consolidamento dell'attenzione per la corretta applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte di gran parte delle Istituzioni ed organi coinvolti nei processi legislativi, già rilevata in occasione dell'esame della Relazione per il 2012. In particolare, la Commissione europea, del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni che hanno adattato le loro procedure interne e strutture amministrative a questo scopo; carente e poco trasparente rimane invece l'azione del Consiglio.

Una seconda considerazione riguarda lo sviluppo crescente di strumenti per la verifica *ex post* dell'applicazione dei due principi, nell'ambito della valutazione *ex post* delle politiche pubbliche. Si tratta di una tendenza di particolare interesse per il nostro Parlamento che, rispetto ad altre

assemblee, non si è ancora dotato di strumenti specifici per affinare le sue funzioni di controllo mediante la valutazione delle grandi politiche pubbliche.

Una terza considerazione, che riguarda più direttamente il ruolo dei parlamenti nazionali, concerne la natura prettamente politica dei principi di sussidiarietà e proporzionalità: la prassi conferma che, al di là delle differenti e più o meno sofisticate metodologie messe in capo da ciascuna Istituzione e da parte dei parlamenti nazionali, le modalità di interpretazione e applicazione dei due principi durante la fase legislativa dipendono dal contesto politico e dagli interessi nazionali e settoriali in gioco.

Queste considerazioni sembrano ribadire, per un verso, la validità dell'approccio complessivo sinora seguito dalla Camera nell'applicare il meccanismo di allerta precoce per valutare *ex ante* il rispetto del principio di sussidiarietà. Per altro verso, appare necessario avviare una riflessione approfondita sull'opportunità di sviluppare strumenti di valutazione *ex post* dei due principi.

Sotto il primo profilo, risulta confermata la bontà di tre precise scelte procedurali operate sin dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona:

la selettività dell'esame. A differenza di altre assemblee, la nostra Commissione non verifica sistematicamente la conformità alla sussidiarietà delle proposte legislative trasmesse a tale scopo dalle Istituzioni europee, ma individua quelle che appaiono effettivamente suscettibili di contrasto con il principio stesso. Ciò consente di concentrare l'attività della nostra Commissione sugli atti di maggiore rilevanza e di svolgere un'istruttoria approfondita;

l'estensione del controllo alla base giuridica delle proposte, come peraltro in gran parte dei parlamenti nazionali;

la separazione delle pronunce sulla sussidiarietà da quelle sulla proporzionalità, che viene considerata alla Camera unitamente al merito delle proposte legi-

slative. L'estensione della procedura di allerta precoce anche ai profili di proporzionalità sarebbe infatti in contrasto con la lettera del Protocollo n. 2 e si porrebbe in linea di netta discontinuità con la posizione sostenuta dalla Camera, sin dai lavori della Convenzione, volta a limitare la portata del meccanismo stesso, al fine di attenuarne gli effetti di potenziale blocco dell'attività legislativa europea.

Potrebbe configurarsi inoltre una violazione dei pareri con i quali la Giunta per il Regolamento ha definito la procedura per l'applicazione alla Camera del meccanismo di allerta precoce, investendo la XIV Commissione di una competenza esclusiva soltanto ai fini alla valutazione dei profili di sussidiarietà. Peraltro mentre il controllo di sussidiarietà concerne esclusivamente i progetti legislativi dell'UE relativi a materie di competenza non esclusiva dell'Unione, la proporzionalità si applica a qualunque atto giuridico dell'UE, anche riconducibile a competenze esclusive.

Sul piano operativo, va poi rilevato che la valutazione dei due principi, sebbene connessa per molti aspetti, sembra richiedere, soprattutto nel nostro ordinamento, una metodologia e una procedura parzialmente distinte.

L'esame di sussidiarietà può essere operato, in linea di principio, tenendo conto delle dimensioni e della natura del fenomeno da regolare, al fine di verificarne soprattutto le implicazioni transnazionali, di valutare l'adeguatezza del quadro giuridico nazionale esistente o in fieri rispetto al fenomeno stesso e di verificare il valore aggiunto dell'intervento europeo rispetto a quello nazionale.

L'esame di proporzionalità postula invece, una volta valutati positivamente i profili di sussidiarietà e accertata quindi l'esistenza dei presupposti dell'intervento a livello europeo, una accurata valutazione dell'impatto regolamentare, amministrativo, economico e finanziario dei progetti legislativi sull'ordinamento europeo e su quelli statale, regionale e locale, sui cittadini e sul sistema produttivo italiano che non può non essere strettamente legata

alla valutazione del merito dei medesimi progetti. Questa valutazione può richiedere, pertanto, tempi più lunghi di quella di sussidiarietà, implicando anche adeguate attività conoscitive.

Tenuto conto della riflessione avviata dal Consiglio affari generali e dalla COSAC sul ruolo dei parlamenti nazionali, ritiene opportuno acquisire nel corso dell'esame della Relazione ulteriori elementi di valutazione, mediante l'audizione del sottosegretario GOZI, nella sua qualità di Presidente in carica del Consiglio Affari generali, nonché di rappresentanti di altri parlamenti e di esperti.

Michele BORDO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Relazione annuale 2013 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali. COM(2014)507 final.

(Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del documento dell'Unione europea in oggetto.

Paolo TANCREDI (NCD), *relatore*, rammenta che l'esame della Relazione sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali nel 2013, presentata il 5 agosto 2014, costituisce, in coerenza con l'approccio seguito dalla XIV Commissione sin dal 2009, una importante occasione per riflettere sull'adeguatezza delle procedure di raccordo della Camera con le Istituzioni dell'Unione europea e per prospettare eventuali correzioni dell'impostazione sinora seguita.

Quest'anno la riflessione assume un significativo rilievo in quanto si innesta nella discussione avviata della Presidenza italiana del Consiglio dell'UE sul miglioramento dell'assetto istituzionale e del funzionamento dell'UE, anche con riferimento al ruolo dei parlamenti nazionali. Il Consiglio affari generali – che ha istituito

allo scopo un apposito gruppo di lavoro – presenterà su questi temi una relazione al Consiglio europeo di dicembre.

La XIV Commissione, anche alla luce del documento oggi in esame, dovrà essere pienamente coinvolta dal Governo in questo processo, formulando proposte pragmatiche.

Ricorda, inoltre, che sui medesimi temi è prevista una apposita sessione nell'ambito della prossima riunione plenaria della COSAC, che avrà luogo qui a Roma sotto Presidenza delle due Commissioni politiche UE di Camera e Senato, dal 30 novembre al 2 dicembre prossimo.

La Relazione in esame opera un'analisi quantitativa e qualitativa delle pronunce trasmesse ai parlamenti nazionali alla Commissione ai fini del controllo di sussidiarietà e del dialogo politico nonché una rassegna delle altre due principali attività di raccordo, quali le visite di commissari presso i parlamenti nazionali e la loro partecipazione a riunioni interparlamentari.

Questa analisi è preceduta, analogamente alle Relazioni per il 2012 e il 2011, da una riflessione sulle politiche e sui progetti legislativi dell'UE cui tutti i parlamenti hanno riservato, con forme diverse, un'attenzione prioritaria, e, per la prima volta, da un richiamo ad alcune delle sedi di cooperazione interparlamentare.

Con riguardo al primo aspetto, la Relazione conferma in ampia misura le tendenze consolidate nei due anni precedenti: i parlamenti nazionali si sono pronunciati nel 2013 soprattutto su politiche e misure adottate dall'Unione in risposta alla crisi, inclusi la strategia Europa 2020, l'unione economica e monetaria e il quadro finanziario pluriennale 2014-2020; un forte accento è stato sulla necessità di assicurare una maggiore legittimità democratica del nuovo sistema di *governance* economica, anche rafforzando le prerogative parlamentari in tale ambito.

Numerosi contributi dei parlamenti nazionali hanno riguardato altresì, come negli anni precedenti, provvedimenti nei settori della giustizia e degli affari interni e

del mercato interno, nonché questioni più specifiche, come la direttiva sul tabacco e la direttiva relativa all'imposta sulle transazioni finanziarie, sulle quali anche la Camera, nell'ultimo scorcio della passata legislatura si è pronunciata.

Per quanto attiene alla cooperazione interparlamentare, la Relazione si limita a richiamare, peraltro in termini essenzialmente descrittivi, le riunioni della COSAC e la cosiddetta « Settimana parlamentare europea », organizzata su iniziativa del Parlamento europeo nel gennaio del 2013 (la seconda edizione ha poi avuto luogo nel 2014).

Dopo le considerazioni preliminari sopra richiamate, la Relazione si concentra essenzialmente su una descrizione del funzionamento del dialogo politico.

Il meccanismo di allerta precoce per il controllo di sussidiarietà viene esaminato in dettaglio nella Relazione annuale sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, di cui la nostra Commissione avvia oggi l'esame con la Relazione della collega Iacono.

La Relazione conferma che nel 2013 il dialogo politico si consolida, sia sul piano qualitativo sia su quello quantitativo, quale principale canale di interazione tra Commissione e Parlamenti nazionali: il numero di pareri trasmessi da questi ultimi, inclusi pareri motivati sulla sussidiarietà, ammonta a 621, in calo (di circa il 6 per cento) rispetto ai 663 del 2012 ma in linea con il dato del 2011 (622). Il calo sembra dovuto soprattutto alla riduzione dei contributi trasmessi da alcuni dei parlamenti più attivi negli anni precedenti, quale quello portoghese. Si conferma in ogni caso la crescita del dialogo politico rispetto ai primi anni di applicazione (è sufficiente ricordare al riguardo che i pareri erano stati 387 del 2010 e 250 del 2009).

La Relazione ricorda che l'attività di dialogo politico è distribuita in maniera disomogenea tra le camere dei parlamenti nazionali, provenendo quasi l'80 per cento di tutti i pareri dalle dieci camere più attive; tra queste, si colloca al primo posto, come nei due anni precedenti, quello por-

toghese, con 192 pareri (rispetto ai 227 pareri del 2012), seguito dal Senato ceco con 64 e dal *Bundesrat* tedesco, dall'Assemblea nazionale francese con 40 pareri ciascuna, dalla Camera rumena con 38 e dal Senato italiano con 36. La Camera dei deputati si colloca al diciannovesimo posto con 6 contributi trasmessi, a fronte dei 15 del 2012, dei 28 del 2011 e dei 25 del 2010.

Questi dati meritano alcune precisazioni.

In via preliminare va ribadito che la quantità di pronunce trasmesse da ciascuna assemblea alla Commissione nulla dice in merito alla qualità dell'istruttoria svolta e soprattutto all'efficacia delle pronunce stesse.

Alcuni Parlamenti o Camere che pur intervengono in modo regolare ed incisivo in materia europea, come la *House of Commons* britannica e il *Folketinget* danese hanno infatti trasmesso alla Commissione un numero ridottissimo di pronunce (rispettivamente 5 e 4) in quanto concentrati più sul raccordo con il rispettivo Governo che sul dialogo politico con le Istituzioni europee. Addirittura il *Bundestag* tedesco – che pure dal 2009 esercita significativi poteri di indirizzo e controllo sull'azione del Governo federale – non ha trasmesso alcun parere alla Commissione europea.

Altre assemblee si pronunciano invece, in via quasi sistematica, su qualsiasi progetto legislativo (o altro documento) trasmesso dalle Istituzioni dell'UE, anche ai fini del controllo di sussidiarietà (entro le 8 settimane previste a tale scopo) e registrano pertanto un elevato numero di pronunce trasmesse alla Commissione. Questo approccio, tuttavia, comporta inevitabilmente un sacrificio in termini di approfondimento dei dossier più complessi.

La Camera dei deputati, secondo un approccio consolidatosi nelle ultime due legislature, segue un approccio selettivo, esaminando soltanto i progetti legislativi o i documenti prelegislativi che, anche in base alle segnalazioni del Governo, appaiono effettivamente meritevoli di esame

per la rilevanza della materia e per l'impatto potenziale sull'interesse nazionale.

Il netto calo dei pareri della Camera nel 2013 rispetto agli anni precedenti non sembra tuttavia riconducibile a questo approccio, ma riflette la preoccupante tendenza delle commissioni di settore a ritenere, persino nel caso in cui la XIV Commissione abbia già avviato l'esame di progetti di atti dell'UE, le questioni europee di rilevanza ed urgenza minore rispetto a quelle di politica interna.

La XIV Commissione – alla luce di questa preoccupante tendenza – aveva suggerito, nell'ambito delle proposte di riforma regolamentare sottoposte nel settembre 2013 alla Presidenza della Camera, l'attribuzione di un potere surrogatorio alla medesima Commissione in caso di inerzia delle commissioni di settore, sul modello del Regolamento del Senato. L'efficacia di questo meccanismo è peraltro dimostrata proprio dall'elevato numero di pareri trasmessi dal Senato alle Istituzioni dell'UE che, in parte, può essere attribuita proprio all'effetto deterrente costituito dal potere surrogatorio della 14a Commissione.

Lo schema di modifica regolamentare predisposto dal Gruppo di lavoro sulle riforme del Regolamento – attualmente all'esame della Giunta per il Regolamento – contempla espressamente questo potere surrogatorio nel testo novellato dell'articolo 127. Sarebbe opportuno che questa previsione fosse mantenuta nella proposta di modifica del Regolamento che sarà portata all'attenzione dell'aula della Camera.

La Relazione per il 2013 conferma due grandi tendenze del dialogo politico già delineatesi negli anni passati.

La prima è costituita dalla grande varietà dei documenti oggetto delle osservazioni, a testimonianza del fatto che ogni Parlamento o Camera sceglie, in ragione degli interessi nazionali e del suo approccio verso il processo di integrazione, ambiti differenti di intervento.

Nel 2013 la maggior parte dei documenti della Commissione su cui si sono espressi i parlamenti nazionali è stata

oggetto di un massimo di tre pareri; le 15 proposte « più gettonate » della Commissione sono state oggetto di 144 pareri (23 per cento del totale).

La seconda consiste nel fatto che i parlamenti nazionali continuano a incentrare il loro dialogo politico con la Commissione sui documenti legislativi mentre soltanto una percentuale limitata dei loro pareri riguarda iniziative prelegislative. Questo approccio riduce in misura non trascurabile le potenzialità dell'intervento parlamentare che, ove fosse concentrato in una fase precoce del processo decisionale europeo, avrebbe maggiore possibilità di incidere nella formazione delle grandi scelte politiche e legislative dell'Unione.

Non sembra pertanto avere prodotto effetti, almeno ai fini del dialogo politico, una importante innovazione posta in essere nel 2013 dalla Commissione, la sistematica segnalazione ai Parlamenti nazionali di tutte le consultazioni pubbliche da essa avviate.

Per quanto concerne i settori oggetto di intervento parlamentare, oltre la metà dei pareri trasmessi alla Commissione concerne sei grandi ambiti: giustizia, mercato interno e servizi, mobilità e trasporti, affari interni, salute e consumatori, e comunicazioni.

Le proposte legislative della Commissione su cui sono stati espressi più pareri da parte dei parlamenti nazionali sono quelle relative all'istituzione della Procura europea (20 pareri), alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco (17 pareri), alla pianificazione dello spazio marittimo e alla gestione integrata delle zone costiere (14 pareri), ai servizi portuali e alla trasparenza finanziaria dei porti (10 pareri), alla modifica della disciplina di Europol (10 pareri).

È importante sottolineare come, in continuità con quanto già avvenuto nel 2011 e nel 2012, i documenti oggetto del maggior numero di osservazioni siano costituiti dalle stesse proposte legislative che hanno prodotto il maggior numero di pareri motivati nel quadro del meccanismo di controllo della sussidiarietà.

Ciò sembra confermare che i Parlamenti nazionali intervengono sul merito e sulla sussidiarietà, utilizzando tutti gli strumenti a loro disposizione, soprattutto quando sono in gioco interessi nazionali di particolare rilevanza.

In altri termini, il controllo di sussidiarietà non risponde tanto ad una generica esigenza di salvaguardia della sfera di competenza nazionale rispetto a potenziali invasioni a livello europeo ma è piuttosto uno strumento aggiuntivo per far valere posizioni ed interessi politici sostanziali.

La Relazione per il 2013, analogamente a quelle dei tre anni precedenti, opera un'analisi di natura essenzialmente quantitativa ma appare carente di indicazioni in merito alla valutazione degli effetti concreti del dialogo politico, che era stata invece offerta nelle Relazioni per il 2008 e per il 2009.

Questa lacuna pregiudica fortemente l'interesse della Relazione, soprattutto per i parlamenti nazionali e rischia anzi di fornire un quadro parzialmente fuorviante delle funzioni del dialogo politico, fondato sulla quantità anziché sulla qualità ed effettività dell'interazione con la Commissione.

Va riconosciuto che l'impatto dei pareri dei Parlamenti nazionali sull'esame a livello europeo di un determinato progetto legislativo e, in particolare, l'incidenza sul testo finale del medesimo atto non è facilmente misurabile.

Sarebbe stato tuttavia auspicabile che la Commissione indicasse – anche sulla base di alcuni esempi concreti – il modo in cui i pareri sono stati tenuti in considerazione nel corso del processo decisionale nonché – come nella Relazione 2009 – se essi sostengono la posizione dei rispettivi Governi o configurino posizioni autonome o addirittura alternative dei Parlamenti.

Un secondo profilo di criticità, non presente nelle precedenti Relazioni, attiene ai numerosi riferimenti alle sedi di cooperazione interparlamentare. Pur avendo tali riferimenti natura prevalentemente descrittiva, la Commissione sembra attribuire eccessiva rilevanza ai dibattiti in

seno alla COSAC o a specifiche riunioni interparlamentari, quali quelle svolte nell'ambito della settimana europea, ignorando il quadro ben più complesso ed articolato della cooperazione interparlamentare. È in parte comprensibile che la Commissione faccia riferimento a sedi e riunioni alle quali di solito il Commissario competente per i rapporti con i parlamenti nazionali è invitato; ma appare, al tempo stesso, non appropriato trarre conclusioni di carattere generale sulla cooperazione interparlamentare sulla base di questa esperienza parziale.

Nella Relazione si segnalano invece misure concrete per assicurare la tempestività delle risposte della Commissione alle osservazioni dei Parlamenti nazionali, elemento di criticità che era stato più volte rilevato, anche nei documenti finali approvati in esito all'esame delle Relazione per il 2011 e per il 2012. La Commissione si è posta infatti quale regola generale di rispondere entro tre mesi ai contributi da essa ricevuti, regola che nella prassi risulta generalmente rispettata. Nel 2013 si è registrato inoltre un generale miglioramento della qualità delle risposte, confermando lo sviluppo di una cultura del dialogo con i Parlamenti nazionali nei servizi della Commissione.

La Relazione per il 2013 conferma il consolidamento del dialogo politico quale principale canale di interlocuzione diretta tra la Commissione e Parlamenti nazionali, in coerenza con la scelta di questi ultimi di privilegiare l'interlocuzione sul merito piuttosto che il controllo di sussidiarietà.

Il dialogo politico sembra aver contribuito a stimolare l'esame di progetti legislativi e di altri documenti della Commissione da parte dei parlamenti nazionali e a far maturare nei servizi della Commissione una maggiore consapevolezza del ruolo che questi ultimi possono giocare nella formazione delle decisioni europee.

Al tempo stesso, continua ad essere incerto se il dialogo politico abbia anche contribuito ad incrementare l'effettività delle pronunce parlamentari, nel caso sia dei parlamenti che lo utilizzano quale

autonoma procedura di intervento sia a supporto dell'indirizzo e controllo sul Governo.

Questo aspetto potrà essere oggetto di approfondimento nell'ambito della riflessione avviata dalla Presidenza italiana sul funzionamento dell'UE e sul ruolo dei parlamenti nazionali, richiamata in precedenza.

Appare tuttavia sin d'ora evidente che l'esito di questa riflessione non potrà essere – come proposto da alcuni parlamenti nazionali – tradursi nella attribuzione ai parlamenti nazionali di nuovi poteri vincolanti di intervento diretto nel processo decisionale europeo o in forme « collettive » di dialogo politico mediante la COSAC e altre sedi di cooperazione interparlamentare.

Il ruolo « costituzionale » dei parlamenti nazionali nella costruzione europea è, come riconosciuto espressamente dall'articolo 10 del Trattato sull'UE, quello di contribuire ad assicurare la legittimità democratica delle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio mediante l'indirizzo e il controllo sui rispettivi governi.

Rispetto a questa funzione primaria, assumono carattere ancillare il dialogo politico e le prerogative di intervento diretto dei parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo elencate dall'articolo 12 del TUE, prima tra tutte il controllo di sussidiarietà; esse costituiscono, al fine di rafforzare la legittimazione democratica dell'UE, un canale di azione aggiuntivo e complementare, ma non sostitutivo del raccordo tra ciascun parlamento ed il rispettivo governo.

Sarà pertanto necessario evitare che la riflessione in corso si traduca nella rivendicazione di un ruolo « collettivo » dei parlamenti nazionali in concorrenza con il Parlamento europeo. Una reale parlamentarizzazione dell'Unione – e quindi una maggiore legittimazione democratica – presuppone, al contrario, che siano utilizzate tutte le potenzialità insite nella Relazione complementare tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo. Si tratta, in sostanza, di assicurare che le nostre assemblee si sostengano reciprocamente,

nell'ambito della cooperazione interparlamentare, per rafforzare l'esercizio dei poteri di cui ciascuna di esse dispone nel proprio ordinamento.

In questo contesto, va ribadita la bontà dell'approccio seguito dalla Camera in materia di dialogo politico, che si esplica inoltrando alle Istituzioni dell'Ue i medesimi atti di indirizzo rivolti al Governo in esito all'esame dei soli progetti legislativi o documenti prelegislativi selezionati in ragione della loro effettiva rilevanza politica, economica o giuridica.

L'obiettivo dell'intervento in fase ascendente alla Camera non è quello di esprimere a tutti i costi un qualsivoglia documento o parere nel più breve tempo possibile, come se si prendesse parte ad una gara con altre Camere o Parlamenti: la priorità è piuttosto quella di svolgere un'istruttoria adeguata, mediante attività conoscitive mirate e raccordandosi con il Governo.

L'efficacia di questa impostazione è testimoniata da tre elementi positivi: a differenza di quanto avviene a volte per altri Parlamenti o Camere, le pronunce degli organi della Camera sono ben argomentate e motivate; si è verificato in rarissimi casi un consapevole disallineamento tra gli orientamenti delle Camere e

quelli poi seguiti dal Governo; si è evitata – anche a detta degli interlocutori europei – il rischio di un'ipertrofia che, puntando solo sulla quantità di atti approvati e le graduatorie pubblicate in allegato alla Relazione annuale della Commissione, svisasse il contributo del Parlamento anziché esaltarlo.

Ritiene, in conclusione, che alla luce della delicatezza delle questioni da affrontare e in considerazione della riflessione avviata dal Governo e in seno alla COSAC, sia opportuno acquisire nel corso dell'esame della Relazione ulteriori elementi di valutazione, mediante l'audizione del sottosegretario GOZI, nella sua qualità di Presidente in carica del Consiglio Affari generali, nonché di rappresentanti di altri parlamenti e di esperti.

Michele BORDO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.20.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.20 alle 13.30.