

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

| | |
|--|-----|
| Relazione della Commissione «Relazione annuale 2012 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali». COM(2013)565 final (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e rinvio</i>) | 188 |
| Relazione della Commissione «Relazione annuale 2012 in materia di sussidiarietà e proporzionalità». COM(2013)566 final (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e rinvio</i>) | 192 |

SEDE CONSULTIVA:

| | |
|---|-----|
| DL 101/2013: Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni. C. 1682 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni I e XI) (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) | 197 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 197 |
|---|-----|

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Mercoledì 16 ottobre 2013. — Presidenza del presidente Michele BORDO.

La seduta comincia alle 14.10.

Relazione della Commissione «Relazione annuale 2012 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali».
COM(2013)565 final.

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

La Commissione inizia l'esame della relazione in oggetto.

Michele BORDO, *presidente*, avverte che è stato chiesto che della seduta odierna sia data pubblicità anche attraverso la trasmissione mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni ne dispone pertanto l'attivazione.

Paolo TANCREDI (PdL), *relatore*, evidenzia che l'esame della Relazione sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali nel 2012, presentata il 10 luglio 2012, costituisce, in coerenza con l'approccio seguito dalla XIV Commissione nella passata legislatura, l'occasione per riflettere sull'adeguatezza delle procedure di raccordo della Camera con le Istituzioni dell'Unione europea e per prospettare eventuali correzioni delle procedure e prassi sinora seguite.

La Relazione fornisce, infatti, 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 attività di raccordo, quali le visite di Commissari presso i Parlamenti nazionali o la loro partecipazione a riunioni interparlamentari.

Peraltro, va osservato che questa ricostruzione e valutazione dei vari canali di interazione, è preceduta nella Relazione per il 2013, analogamente a quella per il 2012, da una riflessione sulle grandi questioni politiche e legislative cui tutti i Parlamenti hanno riservato, con forme diverse, un'attenzione prioritaria.

La Commissione rileva, come, nell'ultimo anno, a fronte della crescente instabilità economica e sociale determinata dalla crisi, l'attenzione si è invece spostata sulla sostanza delle politiche europee, con particolare riferimento alle iniziative connesse alla nuova *governance* economica e al quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020.

Si tratta di un dato di estrema importanza in quanto dimostra che i Parlamenti nazionali, quando intervengono nel processo di formazione delle politiche dell'UE, si concentrano sul merito delle scelte legislative e strategiche anziché limitarsi alla mera difesa delle competenze nazionali contro la presunta invadenza delle Istituzioni europee.

Ciò è confermato pienamente dai dati relativi alle pronunce complessivamente inviate dai Parlamenti nazionali alla Commissione europea nel 2012: poco più del 10 per cento (70 su 663) ha espresso parere motivato per violazione del principio di sussidiarietà; il restante 90 per cento delle pronunce solleva questioni di merito.

Questi dati confortano l'approccio da sempre sostenuto dal Parlamento italiano e confermato in questa legislatura dalla XIV Commissione, che privilegia l'interlocazione diretta con le Istituzioni dell'UE, oltre che con il Governo, sul merito delle politiche e della normativa europea.

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

Il funzionamento del meccanismo di allerta precoce per il controllo di sussidiarietà viene esaminato in dettaglio nella Relazione annuale sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

(COM(2012)566), di cui la nostra Commissione avvia oggi l'esame con la relazione della collega Iacono.

Con riferimento al dialogo politico, nel 2012, alla luce dei dati riportati nella Relazione, questo 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, come già ricordato, a 663, in aumento rispetto ai 622 del 2011 (i pareri erano stati 387 del 2010 e 250 del 2009).

Il Parlamento più attivo è stato, come nei due anni precedenti, quello portoghese, con 227 pareri (rispetto ai 184 del 2011, seguito dal Senato italiano con 96 (a fronte dei 76 del 2010) e dal *Bundesrat* tedesco (da 59 a 33). La Camera dei deputati si colloca al nono posto per contributi trasmessi, 15 a fronte dei 28 che erano stati inviati nel 2011 e dei 25 del 2010, riduzione posta in rilievo anche dalla relazione.

Questi dati meritano alcune precisazioni. In via preliminare va sottolineato che la quantità di atti esaminati nulla dice in merito alla qualità dell'istruttoria svolta e soprattutto all'efficacia delle pronunce adottate. Alcuni Parlamenti o Camere che pur intervengono in modo regolare ed incisivo, come il *Folketinget* danese o il Bundestag tedesco hanno infatti trasmesso alla Commissione un numero ridottissimo di pronunce (rispettivamente 8 e 2) in quanto concentrati più sul raccordo con il rispettivo Governo – che generalmente non si traduce in formali atti di indirizzo – che sul dialogo politico con le Istituzioni europee. Altre assemblee si pronunciano invece, in via quasi sistematica, su qualsiasi progetto legislativo (o altro documento) trasmesso dalle Istituzioni dell'UE, in particolare ai fini del controllo di sussidiarietà (entro le 8 settimane previste a tale scopo): questo approccio comporta inevitabilmente un sacrificio in termini di approfondimento.

La Camera, secondo un criterio 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 2012 rispetto agli anni precedenti non sembra tuttavia riconducibile a questo approccio, ma riflette la preoccupante tendenza delle Commissioni di settore a ritenere, persino in presenza di pareri già espressi dalla XIV Commissione, che l'esame di atti dell'UE sia di rilevanza minore rispetto a questioni di mera politica interna. Questa tendenza si è manifestata anche nei primi mesi di questa legislatura, inducendo la XIV Commissione a suggerire, nell'ambito delle proposte di riforma regolamentare sottoposte 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.

La Relazione per il 2012 conferma un'altra tendenza già delineatasi negli anni passati: la grande varietà dei documenti oggetto delle osservazioni, a testimonianza del fatto che ogni Parlamento o assemblea sceglie, in ragione degli interessi nazionali e della diversa sensibilità politica e culturale nonché della situazione economica e sociale, ambiti differenti di intervento.

I 663 pareri inviati dai Parlamenti nazionali hanno riguardato infatti 354 diversi documenti della Commissione (legislativi e non legislativi). I 23 documenti della Commissione su cui sono stati inviati almeno cinque pareri costituiscono soltanto il 25 per cento del totale dei contributi. Sulla massima parte dei documenti della Commissione su cui si sono espressi i Parlamenti nazionali sono stati trasmessi non più di tre pareri.

Analogamente agli anni precedenti, i settori in cui si concentra il maggior numero di pareri sono il mercato interno, la giustizia e gli affari interni, i trasporti, l'occupazione e la tutela della salute. Le proposte e le iniziative della Commissione su cui sono stati espressi più pareri da parte dei Parlamenti nazionali sono: il regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nota come Monti II (17 pareri), su cui per la prima volta si è raggiunta la soglia del cartellino giallo; la direttiva sulla protezione dei dati (13 pareri, tra cui un parere motivato della Camera); il regolamento sulla protezione dei dati (12 pareri), la direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (11 pareri, tra cui quello della Camera); la direttiva sui diritti d'autore e la concessione di licenze (10 pareri), il regolamento sul controllo tecnico e gli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (9 pareri, tra cui quello della Camera), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (8 pareri), la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle crisi degli enti creditizi (8 pareri).

È importante sottolineare come, analogamente a quanto già avvenuto nel 2011, 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 ad una generica esigenza di salvaguardia della sfera di competenza nazionale rispetto a potenziali invasioni a livello europeo ma è uno strumento aggiuntivo per far valere posizioni ed interessi politici sostanziali.

La Relazione riporta infine che nel 2012 sembra essersi consolidata la tendenza dei Parlamenti nazionali ad esami-

nare prevalentemente proposte legislative ed in misura nettamente minore documenti prelegislativi, che peraltro consentirebbero ai Parlamenti nazionali di contribuire costruttivamente all'elaborazione della normativa e delle iniziative future dell'UE, come dimostrano numerosi esempi concreti. La Commissione aveva lo scorso anno, a questo scopo, reso nota la sua disponibilità a esaminare la possibilità di allertare sistematicamente i Parlamenti nazionali in merito a tutte le consultazioni pubbliche che vengono varate, nonché a evidenziare in modo più specifico i contributi dei Parlamenti nazionali. Questa importante innovazione non sembra avere prodotto effetti.

Va sottolineato come la Camera si sia invece distinta per la forte attenzione riservata, anche in questa legislatura, ai principali documenti di consultazione, indirizzo e azione dell'Unione; è sufficiente ricordare che tra i primi documenti su cui ci siamo pronunciati vi sono le due comunicazioni sul coordinamento delle politiche economiche e quella sulla politica di vicinato.

Quanto alle prospettive del dialogo politico, la Commissione, in coerenza con quanto già ricordato in premessa, prende atto del rilievo prioritario che i Parlamenti nazionali riconoscono alla costruzione di un'autentica Unione economica e monetaria che comporterà nuove ed ampie condivisioni di sovranità. Pertanto, la Commissione intende, dando seguito ad impegni già manifestati in occasione di riunioni interparlamentari sulla materia, attuare un dialogo politico rafforzato nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche, con particolare riguardo a due passaggi: quello iniziale, in cui i Parlamenti nazionali dovrebbero esaminare le priorità individuate nell'analisi annuale della crescita presentata dalla Commissione (al più tardi nel mese di gennaio dell'anno di riferimento) e quello conclusivo, l'adozione delle misure nazionali per l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese approvate dal Consiglio sulla base dei programmi nazionali di riforma e dei pro-

grammi di stabilità e convergenza. In queste fasi cruciali, la Commissione si è dichiarata pronta a discutere direttamente con i Parlamenti nazionali di questioni trasversali o specifiche per paese.

La Camera si è già avvalsa di questa opportunità sia per il primo dei due momenti, esaminando nel 2011 e nel 2012 l'analisi annuale e svolgendo al riguardo audizioni di Commissari e alti funzionari della Commissione europea sia, quest'anno, con riguardo al secondo momento. Va ricordata al riguardo l'audizione del Vicepresidente della Commissione Rehn nello scorso mese di settembre presso la Commissione bilancio della Camera.

La Relazione per il 2012, analogamente a quella per il 2011 e per il 2010, appare carente di indicazioni in merito alla valutazione degli effetti concreti del dialogo politico, che erano state invece offerte nelle Relazioni per il 2008 e per il 2009. Indubbiamente l'impatto dei pareri dei Parlamenti nazionali sull'esame di un determinato atto legislativo definitivo 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.

Nella Relazione mancano inoltre indicazioni specifiche su un ulteriore elemento di criticità più volte rilevato, anche nei documenti finali approvati in esito all'esame delle Relazioni per il 2010 e per il 2011, la tempestività delle risposte della Commissione alle osservazioni dei Parlamenti nazionali. Nell'ultimo anno si è registrato un generale miglioramento della qualità di tali risposte, confermando lo sviluppo di una cultura del dialogo con i Parlamenti nazionali nei servizi della Commissione; tuttavia, i tempi per la risposta continuano ad essere in media di almeno tre mesi con punte addirittura superiori ai 6 mesi per alcuni atti. Pur

comprendendo la difficoltà di predisporre risposte tempestive a fronte di una forte crescita quantitativa e qualitativa dei pareri, sarebbe auspicabile un *feed back* più rapido, eventualmente in forma sintetica, compatibile con la possibilità che i Parlamenti nazionali si pronuncino nuovamente sul punto o quanto meno ne tengano conto nel seguire lo sviluppo del processo decisionale europeo.

Osserva che la Relazione per il 2012 conferma la crescita qualitativa oltre che quantitativa dei raccordi tra la Commissione e Parlamenti nazionali, che discende dalla scelta di questi ultimi di privilegiare l'interlocuzione sul merito, nell'ambito del dialogo politico, piuttosto che il controllo di sussidiarietà. Ne risulta confermata la bontà dell'approccio selettivo consolidatosi alla Camera, su impulso della XIV Commissione, nella passata legislatura come in quella in corso, che si sostanzia nella scelta di pronunciarsi soltanto su 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: occorre invece svolgere un'istruttoria adeguata, mediante attività conoscitive mirate e raccordandosi con il Governo.

Anche per l'esame di sussidiarietà la XIV Commissione ha operato una scelta coerente con questa impostazione: anziché puntare all'esame sistematico di qualsiasi progetto legislativo trasmesso dalle Istituzioni europee allo scopo, ci si è concentrati soltanto sugli atti che – ad una prima istruttoria svolta con l'ausilio degli uffici – presentassero elementi problematici da approfondire. L'efficacia di questa impostazione è testimoniata da tre elementi: 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 evitato – 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.

In conclusione, è auspicabile che sulla base dei dati sopra richiamati si possa sviluppare un ulteriore dibattito in seno alla XIV Commissione volto anche a definire soluzioni idonee a migliorare ulteriormente il raccordo con le Istituzioni europee.

Si riserva quindi di predisporre successivamente, anche alla luce del dibattito in Commissione, una bozza di documento finale.

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

Relazione della Commissione «Relazione annuale 2012 in materia di sussidiarietà e proporzionalità». COM(2013)566 final.

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

La Commissione inizia l'esame della relazione in oggetto.

Maria IACONO (PD), *relatore*, ricorda che la Relazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nel 2012 è stata presentata dalla Commissione europea, lo scorso 30 luglio, 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 e gli eventuali cambiamenti occorsi nella prassi rispetto agli anni precedenti, concentrandosi soprattutto sul funzionamento del meccanismo di allerta precoce attraverso il quale i Parlamenti nazionali verificano la con-

formità dei progetti legislativi europei al principio di sussidiarietà.

In considerazione di tale ultimo profilo 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, sulla quale ha appena riferito il collega Tancredi. Si intende in tal modo svolgere, 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, l'esame della Relazione costituisce l'occasione per una riflessione sui criteri e le procedure attraverso i quali la Camera procede all'esame di sussidiarietà dei progetti legislativi dell'Unione. Riflessione che assume quest'anno un particolare rilievo, non avendo ancora la XIV Commissione — che ha competenza primaria in materia — ritenuto di esaminare nella legislatura in corso alcun progetto di atto dell'UE ai fini della verifica di sussidiarietà.

Il documento in esame si articola 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, 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, che gli orientamenti in materia di valutazione d'impatto, adottati dalla Commissione europea nel 2005 e da ul-

timo modificati nel 2009, contengono una serie di domande strutturate attraverso le 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. Le valutazioni di impatto sono successivamente esaminate dal Comitato per la valutazione d'impatto — organismo composto da alti funzionari della medesima Commissione — che in circa un terzo dei casi ha chiesto ai servizi competenti di approfondire e/o motivare meglio la conformità di proposte legislative con il principio di sussidiarietà.

Per quanto riguarda il Consiglio, la relazione si limita a ricordare che il Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri (Coreper) vigila sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, 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.

Con riferimento all'altro colegislatore, il Parlamento europeo, la Relazione sottolinea come esso abbia creato una nuova direzione orizzontale incaricata di valutare l'impatto e il valore aggiunto europeo delle proposte legislative della Commissione. La direzione svolge, in particolare, analisi delle valutazioni d'impatto della Commissione (semplificate in via sistematica o dettagliate, su richiesta di singole Commissioni), analisi complementari su aspetti delle proposte legislative non presi inizialmente in considerazione dalla Commissione nonché la valutazione d'impatto di emendamenti previsti dal Parlamento. Su richiesta di una sua Commissione parlamentare, la direzione può fornire valutazioni sul valore aggiunto europeo al fine di stimare le eventuali ripercussioni e soppesare i pro e i contro delle proposte avanzate nelle relazioni legislative del Parlamento. Inoltre, il Parlamento europeo può ora elaborare anche relazioni sul costo di una mancata azione dell'UE, sui

settori politici con un notevole potenziale in termini di aumento dell'efficienza e/o sulla realizzazione del « bene pubblico » attraverso un intervento legislativo dell'UE.

La relazione ricorda che nel 2012 il Parlamento europeo ha presentato le prime undici analisi di valutazioni d'impatto della Commissione (di cui una dettagliata) e tre relazioni sul valore aggiunto europeo. Queste innovazioni introdotte dal Parlamento europeo vanno valutate in senso positivo sotto un duplice profilo. In primo luogo, esse riflettono un preciso impegno politico a valutare in modo effettivo e sistematico i principi di proporzionalità e sussidiarietà, non limitandosi a sindacare i progetti legislativi della Commissione ma valutando anche l'opportunità di ulteriori azioni ad alto valore aggiunto europeo. In questo senso, il Parlamento europeo riafferma una concezione dinamica della sussidiarietà – 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 secondo luogo, è apprezzabile 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. Sotto questo profilo, ritiene che andrebbe valutata dalla Camera come dagli altri Parlamenti nazionali, l'opportunità di rafforzare i servizi incaricati di verificare puntualmente le relazioni tecniche predisposte dal Governo, al fine di potenziare la qualità dell'istruttoria.

La Relazione riserva forte attenzione alle attività del Comitato delle regioni che nel 2012 ha adottato una nuova strategia per il controllo del principio di sussidiarietà, sia ai fini della verifica del principio nel corso del processo decisionale dell'UE, sia al fine di consolidare la capacità di impugnarne, dando attuazione ad una delle

nuove prerogative ad esso conferite dal Trattato di Lisbona, atti legislativi europei innanzi alla Corte di giustizia in caso di violazione della sussidiarietà stessa. Come ricordato dalla Relazione, il principale strumento di controllo della sussidiarietà da parte del Comitato delle regioni è la apposita rete di monitoraggio della sussidiarietà (*Subsidiarity Monitoring Network*, SMN), istituita nel 2007, cui, alla fine del 2012 hanno aderito 141 soggetti (in particolare Parlamenti e Governi regionali ed altri enti territoriali nell'UE). Sulla base delle consultazioni degli aderenti i relatori del Comitato elaborano i progetti di parere sulle proposte legislative con riguardo ai profili di sussidiarietà.

La Relazione rileva infine che nel 2012 la Corte di giustizia non ha emesso alcuna sentenza che abbia elaborato significativamente il principio di sussidiarietà, richiamando soltanto due pronunce che hanno confermato, rispettivamente, la non applicabilità del principio alla disciplina degli aiuti di Stato, in quanto materia di competenza esclusiva dell'UE, e l'esclusione della responsabilità extracontrattuale dell'Unione e delle sue istituzioni per danni causati dalla loro violazione della sussidiarietà.

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 Relazione riporta, come già accennato dal collega Tancredi, che nel 2012 la Commissione ha ricevuto dai Parlamenti nazionali 70 pareri motivati, numero leggermente superiore (del 9 per cento circa) rispetto a quello del 2011 (64). Peraltro i pareri in questione costituiscono poco più del 10 per cento del totale delle pronunce trasmesse dai Parlamenti nazionali alla Commissione europea nell'ambito del più ampio dialogo politico, pari a 663. Nel 2012 per la prima volta i Parlamenti nazionali hanno attivato la procedura del « cartellino giallo » in relazione alla proposta di regolamento della Commissione sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei

servizi (c.d. Monti II), su cui sono stati espressi 12 pareri motivati pari a 19 voti.

La Commissione sottolinea che i pareri motivati continuano a essere estremamente vari, sia per la forma che per il tipo di osservazioni avanzate dai Parlamenti nazionali per argomentare la violazione del principio di sussidiarietà, e hanno riguardato 23 distinte proposte della Commissione. A parte la proposta Monti II, è stata oggetto del maggior numero di pareri motivati la proposta di regolamento relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (5 pareri motivati). Altre otto proposte sono state oggetto di tre pareri. Questa frammentazione dell'intervento dei Parlamenti nazionali conferma che essi utilizzano il controllo di sussidiarietà non per verificare il rispetto del principio sul piano strettamente giuridico – compiti che spetta agli organi giurisdizionali – ma per far valere i rispettivi interessi e posizioni politiche.

La Commissione osserva giustamente che ciò rende 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.

La Relazione ricorda che anche nel 2012 il *Riksdag* svedese è stato il Parlamento nazionale che ha formulato il numero più elevato di pareri motivati (20), quasi il doppio rispetto al 2011 (11), seguito dal *Sénat* francese con 7 pareri motivati e dal *Bundesrat* tedesco con 5. Queste tre Camere hanno formulato circa il 50 per cento di tutti i pareri motivati trasmessi dai Parlamenti nazionali nel 2012. La Camera ha adottato nel 2012 un solo parere motivato che, peraltro, singolarmente, non viene contabilizzato dalla Commissione.

La Relazione rammenta, infine, che le diverse opinioni dei Parlamenti nazionali sull'interpretazione e sull'applicazione del principio di sussidiarietà hanno condotto a posizioni differenti riguardo alla necessità di adottare a livello europeo orientamenti

volti a precisare il campo di applicazione del controllo della sussidiarietà e i relativi criteri. In seno alla COSAC soltanto la metà dei Parlamenti nazionali si è espressa favorevolmente al riguardo. La Camera si è espressa in senso contrario non ritenendo opportuno irrigidire una valutazione che non può che essere prettamente politica. Peraltro, la Commissione europea rileva giustamente che, sul piano strettamente giuridico, i già richiamati orientamenti in materia di valutazione d'impatto definiscono con chiarezza i criteri per esaminare la conformità delle proposte legislative con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Dall'analisi della relazione emergono con evidenza due principali considerazioni.

La prima attiene all'accresciuta attenzione per la corretta applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte di alcune Istituzioni ed organi e, in particolare, come sottolineato dalla Commissione europea, del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni, che hanno adattato le loro procedure interne e strutture amministrative per poter esaminare meglio l'impatto e il valore aggiunto dell'azione legislativa europea.

Una seconda considerazione concerne la natura prettamente politica dei principi di sussidiarietà e proporzionalità: la prassi istituzionale dimostra – come sottolineato dalla Commissione europea – 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.

Non a caso la Corte di giustizia ha sinora limitato il suo sindacato alla sola verifica della correttezza del procedimento di valutazione del principio di sussidiarietà e non è mai addivenuta all'annullamento di un atto legislativo per violazione del principio stesso.

Ritiene che sulla base di queste due conclusioni la XIV Commissione – come

accennato in premessa – possa avviare una riflessione sulla metodologia sinora seguita ai fini dell'esame di sussidiarietà che si informa ai seguenti capisaldi:

la selettività dell'esame. A differenza di altre Assemblee, tra cui il Senato, la XIV Commissione della Camera 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 non coerenza con il principio stesso. Ciò consente di concentrare l'attività della Commissione sugli atti di maggiore rilevanza e di svolgere un'istruttoria approfondita, privilegiando la qualità rispetto alla quantità;

l'estensione del controllo alla base giuridica delle proposte. La XIV Commissione, analogamente ad altri Parlamenti nazionali, non si limita a valutare i presupposti per l'esercizio di una competenza a livello europeo piuttosto che nazionale ma, verifica preliminarmente la riconducibilità della proposta legislativa ad una norma attributiva della competenza europea;

la separazione delle pronunce sulla sussidiarietà da quelle sulla proporzionalità, che viene considerata alla Camera unitamente al merito delle proposte legislative. L'estensione della procedura di allerta precoce anche ai profili di proporzionalità sarebbe infatti in contrasto con la lettera del Protocollo n. 2 e, alla luce delle misure applicative adottate dal Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, non produrrebbe alcun effetto concreto. I rilievi concernenti la proporzionalità, anche ove inclusi in un parere motivato, non sarebbero quindi considerati ai fini del calcolo delle soglie per il meccanismo di allerta precoce e continuerebbero ad essere trattati nell'ambito del dialogo politico.

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 mecca-

nismo 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 verificare 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.

Sul piano strettamente politico, l'estensione del meccanismo di allerta precoce anche ai profili di proporzionalità 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.

In considerazione delle rilevanti implicazioni politiche e giuridiche del principio di sussidiarietà, propone, ai fini della prosecuzione dell'esame, si svolgere un breve ciclo di audizioni dei seguenti soggetti: Ministro degli affari europei; rappresentanti della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali nonché rappresentanti dell'ANCI; esperti della materia.

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

La seduta termina alle 14.45.

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 16 ottobre 2013. — Presidenza del presidente Michele BORDO.

La seduta comincia alle 14.45.

DL 101/2013: Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni.

C. 1682 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alle Commissioni I e XI).

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 15 marzo 2013.

Michele BORDO, *presidente*, avverte che è stato chiesto che della seduta odierna sia data pubblicità anche attraverso la trasmissione mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni ne dispone pertanto l'attivazione.

Vega COLONNESE (M5S) preannuncia l'intenzione del suo gruppo di formulare, nella seduta già convocata per domani mattina, una bozza alternativa di parere sul provvedimento in titolo.

Emanuele PRATAVIERA (LNA) preannuncia anch'egli la presentazione di una bozza alternativa di parere.

Adriana GALGANO (SCpI), *relatore*, si riserva di valutare le proposte che saranno avanzate dai colleghi e di formulare a sua volta una proposta di parere.

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

La seduta termina alle 14.50.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.50 alle 15.10.