

## **CAPITOLO V**

# **TENDENZE DELLA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA**

*a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea  
della Camera dei deputati*



## Principali tendenze della produzione normativa dell'UE nel 2012 e ruolo dei parlamenti nazionali

### 1. La produzione normativa

Il terzo anno della 7<sup>a</sup> legislatura europea (2009-2014) è stato segnato, rispetto all'anno precedente, da una moderata **diminuzione della produzione normativa** complessiva dell'Unione europea.

Il numero complessivo degli atti giuridici delle Istituzioni, secondo i dati riportati nella tabella 1, è sceso dai 1932 del secondo anno di legislatura a 1878, con un calo di poco meno del **3%**.

E' significativo rilevare come tale riduzione sia stata determinata in via esclusiva dalla contrazione del numero degli atti giuridici adottati dalla Commissione europea (da 1400 a 1310), a fronte di un significativo aumento degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria che salgono da **92 a 113, con un aumento di circa il 20%** e di un modesto aumento degli atti giuridici del Consiglio.

Sebbene la parte preponderante degli atti giuridici delle Istituzioni resti adottata dal Consiglio, secondo procedure non legislative o esecutive, e soprattutto dalla **Commissione europea** nell'esercizio delle competenze delegate ed esecutive ad essa conferite da atti legislativi, aumenta la rilevanza quantitativa della legislazione "ordinaria", sia in valori assoluti sia in percentuale.

Nel secondo anno di legislatura gli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria costituivano poco meno del 5% del totale (92 su 1932), nel terzo anno tale percentuale sale a poco più del 6% (113 su 1878).

L'incremento della produzione legislativa ordinaria è in realtà ben più marcato, ove si computino gli atti normativi in senso stretto, regolamenti e direttive: a fronte di 828 regolamenti e 46 direttive

complessivi ne sono stati adottati in codecisione rispettivamente 56 (circa il 7%) e 22 (quasi il 50%).

Questa tendenza, lenta ma costante, sembra riflettere primariamente l'estensione dell'ambito della procedura legislativa ordinaria a nuove basi giuridiche operata dal Trattato di Lisbona.

Tabella 1 – Atti giuridici delle Istituzioni dell'UE<sup>399</sup>

Tipologia di atto e procedura	5a Legislatura europea	6a Legislatura europea	7a Legislatura europea (dal 14 luglio 2009)		
			14 luglio 2009 31 luglio 2010	1° agosto 2010 31 luglio 2011	1° agosto 2011 31 luglio 2012
<i>Procedura legislativa ordinaria</i>	1999-2004	2004-2009			
<b>Regolamenti</b>	<b>128</b>	<b>170</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>56</b>
<b>Direttive</b>	<b>194</b>	<b>192</b>	<b>32</b>	<b>17</b>	<b>22</b>
<b>Decisioni</b>	<b>82</b>	<b>92</b>	<b>26</b>	<b>34</b>	<b>35</b>
Totale	404	454	88	92	113
<i>Consiglio</i>					
<b>Regolamenti - di esecuzione</b>	<b>774</b>	<b>688</b>	<b>94</b> 20	<b>101</b> 50	<b>109</b> 66
<b>Direttive</b>	<b>79</b>	<b>68</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>4</b>
<b>Decisioni - di esecuzione</b>	<b>1085</b>	<b>1241</b>	<b>236</b>	<b>334</b> 63	<b>342</b> 39
Totale	1938	1997	343	440	455
<i>Commissione</i>					
<b>Regolamenti - delegati - di esecuzione</b>	<b>7760</b>	<b>7749</b>	<b>571</b>	<b>667</b> 7 146	<b>673</b> 18 460
<b>Direttive - di esecuzione</b>	<b>247</b>	<b>280</b>	<b>83</b>	<b>91</b> 21	<b>20</b> 2
<b>Decisioni - delegate - di esecuzione</b>	<b>4030</b>	<b>3817</b>	<b>637</b>	<b>642</b> 63	<b>617</b> 2 220
Totale	12037	11846	1291	1400	1310
Totale atti	14379	14279	1726	1932	1878

<sup>399</sup> La tabella è stata predisposta mediante ricerche nella banca dati EurLex. I dati relativi alla 5° e alla 6° legislatura europea includono tutti gli atti adottati dall'Istituzione(i) competente(i) nella legislatura, indipendentemente dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea e dalla data di entrata in vigore o eventuale abrogazione. I dati relativi alla 7° legislatura includono i soli atti adottati nell'arco temporale indicato che hanno durata non inferiore ad un anno. Non sono così inclusi nel conteggio gli atti di natura meramente gestoria posti in essere di norma dal Consiglio e dalla Commissione per un periodo di vigenza limitato. Gli atti di esecuzione computati nella tabella sono quelli espressamente denominati come tali ai sensi dell'articolo 291 del TFUE e non includono pertanto altri atti del Consiglio e della Commissione recanti misure di attuazione di disposizioni legislative in base alle precedenti norme del Trattato CE.

Una seconda tendenza di medio periodo consolidatasi nell'ultimo anno di legislatura attiene al significativo aumento del ricorso al **regolamento** nell'ambito sia della procedura legislativa ordinaria sia delle procedure legislative speciali a detrimento della direttiva.

In particolare, i regolamenti adottati secondo la **procedura legislativa ordinaria** aumentano di oltre il 30% (**da 41 a 56**) mentre il numero di **direttive** aumenta in misura leggermente inferiore (da 17 a 22), dopo essersi peraltro quasi dimezzato nell'anno precedente (da 32 a 17). Il regolamento si consolida così quale principale fonte di produzione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, scalzando le direttive, principale strumento legislativo nelle legislature precedenti.

I regolamenti adottati del **Consiglio** – in parte nell'ambito di procedure legislative speciali o non legislative, in parte secondo procedure esecutive - aumentano in misura più modesta (**da 101 a 109**) a fronte tuttavia di una ulteriore riduzione delle **direttive** (**da 5 a 4**).

Anche i regolamenti adottati dalla **Commissione** (nell'esercizio di poteri delegati o di esecuzione ad essa conferiti dalla legislazione) registrano un modesto aumento (da 667 a 673) a fronte di una **marcata contrazione del numero di direttive** emanate dalla stessa istituzione, che scende da 91 a 20.

I regolamenti costituiscono inoltre lo strumento più utilizzato anche nell'ambito degli atti esecutivi (526 su un totale di 796) adottati dal Consiglio e dalla Commissione).

Alla base dell'affermazione del regolamento quale principale fonte di produzione normativa sembrano porsi tre principali fattori:

- il primo attiene alla necessità di apprestare una risposta urgente ed efficace alle lacune e criticità poste in evidenza dalla crisi economica sia in relazione alla debolezza dei meccanismi di coordinamento delle politiche economiche nell'area euro e nell'UE a 27 sia alla disciplina dei mercati finanziari. In questo contesto si spiega la scelta del regolamento piuttosto che della direttiva per la costruzione del nuovo sistema di *governance* economica (5 dei sei atti del c.d. *six pack* hanno natura di regolamento) e per l'ulteriore

rafforzamento della normativa concernente i **servizi finanziari** (2 regolamenti relativi alle vendite allo scoperto e agli strumenti derivati). Le Istituzioni dell'UE hanno infatti ritenuto che la definizione in tempi brevi di un quadro normativo più stringente ed organico per il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e per ripristinare il corretto funzionamento dei mercati finanziari mal si concilierebbe con i tempi richiesti dal recepimento di direttive e con il conseguente riconoscimento di ampi ambiti di discrezionalità ai singoli Stati membri. Tenuto conto delle numerose proposte di regolamento già presentate o in via di presentazione in questi settori (tra cui il c.d. *two pack*<sup>400</sup> e le proposte relative alla vigilanza bancaria unificata), il regolamento diviene lo strumento centrale per la progressiva costruzione di un'unione bancaria e di unione fiscale, prospettate dal Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012;

- una più generale **preferenza per lo strumento normativo più stringente** maturata dal Parlamento europeo ed dal Consiglio al fine di ridurre i rischi di mancata o incoerente trasposizione della normativa europea negli ordinamenti nazionali, anche alla luce del numero tuttora elevato (esemplare è il caso dell'Italia) di procedure di infrazione avviate dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 258 del TFUE, per mancato o non corretto recepimento di direttive. Le medesime esigenze di uniformità ed immediatezza nell'applicazione della normativa europea sembrano motivare anche il preponderante ricorso al regolamento ai fini della adozione di misure delegate ed esecutive;

---

<sup>400</sup> Il *two pack* consta di due proposte legislative, presentate il 23 novembre 2011, che mirano a completare e rafforzare il pacchetto legislativo sulla *governance* economica (*six pack*):

- una proposta di regolamento sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che affrontano o sono minacciati da serie difficoltà per la propria stabilità finanziaria nell'eurozona (COM(2011)819);
- una proposta di regolamento recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio e per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nell'eurozona (COM(2011)821).

- il consolidarsi del ricorso al regolamento (5 nel periodo considerato) in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia, incluso il settore della **cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale** (“terzo pilastro” previgente nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia), a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona.

L’elevato numero di **decisioni** adottate secondo la procedura legislativa ordinaria, già registrato nell’anno precedente, non sembra invece riflettere una tendenza strutturale ma ha piuttosto carattere contingente: i tre quinti delle 35 decisioni adottate (21) concernono infatti la mobilitazione del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, operata con grande frequenza a fronte della crisi economica e finanziaria, e del Fondo di solidarietà per le popolazioni di regioni colpite da catastrofi.

### Distribuzione degli atti legislativi per settore di attività

L’analisi della distribuzione per settore degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria (*cf.* tabella 2) mostra, per un verso, il forte impatto qualitativo e quantitativo della **crisi economica e finanziaria** sulla produzione legislativa dell’Unione e, per altro verso, la concentrazione dell’intervento normativo nel settore delle **relazioni esterne** (11 regolamenti ed una decisione), dello **spazio di libertà, sicurezza e giustizia** (5 regolamenti e 4 direttive) e **dell’ambiente** (3 regolamenti e cinque direttive).

Con riguardo al primo profilo, sono stati adottati, secondo la procedura di codecisione, 7 atti normativi nel settore della politica economica e monetaria (5 dei quali inclusi nel c.d. *six pack*); va sottolineato che un ulteriore regolamento e la direttiva sui quadri nazionali di bilancio, anch’essi inclusi nel *six pack*, sono stati adottati secondo una procedura legislativa speciale (con parere obbligatorio ma non vincolante del Parlamento europeo e non sono pertanto inclusi nella tabella II).



**Tabella 2 - Atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria nella 7<sup>a</sup> legislatura europea**

**Distribuzione per settore**

	Settore	14 luglio 2009 31 luglio 2010	1° agosto 2010 31 luglio 2011	1° agosto 2011 31 luglio 2012
<b>Regolamenti</b>	Agricoltura	5	3	7
	Questioni istituzionali e bilancio	0	5	0
	Pesca	0	5	3
	Unione doganale	0	1	4
	Politica industriale e mercato interno	5	5	2
	Trasporti	4	3	2
	Politica economica e monetaria	0	1	6
	Diritto delle imprese	0	0	1
	Ambiente	4	1	3
	Stabilimento e libera prestazione di servizi (inclusi i servizi finanziari)	3	3	3
	Consumatori e salute	0	2	4
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	2	4	1
	Politica regionale	2	2	3
	Libertà, sicurezza e giustizia	2	4	5
	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale)	1	2	11
	Energia	1	2	1
	Scienza, istruzione e cultura	1	0	0
<b>Direttive</b>	Politica industriale e mercato interno	9	3	5
	Diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi (inclusi i servizi finanziari)	5	4	1
	Ambiente	4	3	5
	Politica dei trasporti	3	1	2
	Diritto delle imprese	3	2	3
	Energia	2	0	0
	Agricoltura	2	0	1
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale:	1	0	1
	Politica economica e monetaria	0		1
Consumatori e tutela della	0	1	2	

	Settore	14 luglio 2009 31 luglio 2010	1° agosto 2010 31 luglio 2011	1° agosto 2011 31 luglio 2012
	salute:			
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia:	0	3	4
<b>Decisioni</b>	Questioni istituzionali e bilancio	3	28	6
	Politica economica e monetaria	14		
	Politica regionale	2	3	2
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	1		21 <sup>401</sup>
	Politica industriale e mercato interno	1	1	2
	Istruzione e cultura	0	0	1
	Agricoltura	2	0	0
	Concorrenza	1	0	0
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	1	1	2
	Relazioni esterne	0	1	1

Con riferimento agli altri settori va sottolineata la crescita dell'intervento legislativo nel settore dello **spazio di libertà, sicurezza e giustizia**, già richiamata in relazione ai regolamenti. Di particolare rilievo sono le direttive che intervengono in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (in particolare, sull'ordine di protezione europeo, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali e sulla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile), operando una parziale armonizzazione di importanti istituti di diritto sostanziale e processuale.

Non sembra invece configurabile, se non in parte, quale tendenza strutturale la forte crescita degli regolamenti nel settore delle **relazioni esterne** che è riconducibile, oltre che all'adozione di alcune specifiche misure di politica commerciale (importazione di particolari prodotti da specifici Paesi terzi), all'adozione di 3 regolamenti volti a modificare la disciplina degli strumenti finanziari

<sup>401</sup> Di cui 20 decisioni per la mobilitazione del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.

per l'azione esterna (per la cooperazione allo sviluppo, la democrazia e diritti umani e la cooperazione con i paesi industrializzati), in esito ad un riesame organico della materia.

## 2. Svolgimento della procedura legislativa ordinaria

I dati relativi ai tempi e alle modalità di svolgimento della procedura legislativa ordinaria nelle legislature in corso evidenziano il consolidamento di significative tendenze già manifestatesi nell'ultima parte della legislatura precedente: la conclusione **in prima lettura** della maggior parte delle procedure di codecisione, **la riduzione della durata** delle stessa prima lettura e delle altre fasi procedurali e il ricorso sempre più raro alla procedura di conciliazione<sup>402</sup>.

<i>6<sup>a</sup> LEGISLATURA DEL PARLAMENTO EUROPEO (2004 – 2009)</i>	<i>PROCEDURE</i>	<i>%</i>	<i>DURATA MEDIA (MESI)</i>
In prima lettura	321	72%	17
In seconda lettura (in fase iniziale)	42	9%	27
In seconda lettura	61	14%	34
Terza lettura (conciliazione)	23	5%	45
<b><i>Totale</i></b>	<b>447</b>	<b>100%</b>	
<i>7<sup>a</sup> LEGISLATURA DEL PARLAMENTO EUROPEO (14 luglio 2009 - 11 luglio 2012)</i>	<i>PROCEDURE</i>	<i>%</i>	<i>DURATA MEDIA (MESI)</i>
In prima lettura	173	78%	15
In seconda lettura (in fase iniziale)	18	8%	24
In seconda lettura	23	11%	33
Terza lettura (conciliazione)	7	3%	29
<b><i>Totale</i></b>	<b>221</b>		

<sup>402</sup> I dati sono stati predisposti dagli uffici del Parlamento europeo e pubblicati nel relativo sito.

Dall'inizio dell'attuale legislatura, il **78% delle procedure legislative** ordinarie si è chiuso infatti in prima lettura, a fronte del **72%** della legislatura precedente e del **28%** circa della quinta legislatura (1999-2004). A ciò si aggiunge che l'8% delle restanti procedure si è concluso nella c.d. **fase iniziale della seconda lettura**, attraverso il ricorso ai cosiddetti "accordi precoci", che si configurano nei casi in cui la posizione comune del Consiglio in prima lettura, pur non coincidendo con il testo votato del Parlamento europeo, è negoziato informalmente (attraverso trialoghi) con il Parlamento stesso in modo da recepirne le istanze (nella fase compresa tra la prima lettura del Parlamento e l'adozione da parte del Consiglio della propria posizione). Ciò consente al Parlamento europeo, attraverso l'accordo tra i gruppi, di approvare rapidamente la posizione comune del Consiglio, senza la presentazione di emendamenti, in seconda lettura.

Nella legislatura 2004-2009 si è affermata la prassi di "formalizzare" il compromesso raggiunto tra Parlamento e Consiglio mediante una lettera del Presidente della commissione competente del Parlamento europeo al Presidente di turno del COREPER, in cui si preannuncia che la medesima commissione raccomanderà all'aula di approvare la posizione comune del Consiglio senza emendamenti.

Soltanto **l'11%** delle procedure si è concluso in **seconda lettura** ed appena il **3% in conciliazione**.

Per quanto riguarda la **durata media** delle varie letture si evidenzia una sensibile accelerazione della **prima lettura (da 17 a 15 mesi)** rispetto alla precedente legislatura. Si tratta di un dato apparentemente sorprendente in quanto la ricerca di un accordo in prima lettura, soprattutto su questioni politicamente complesse, potrebbe, in linea di principio, allungare i tempi del negoziato tra Parlamento, Consiglio e Commissione.

Non a caso, a fronte del forte aumento delle procedure concluse in prima lettura, la durata media della stessa prima lettura era cresciuta sensibilmente nella passata legislatura europea, attestandosi a **16,2 mesi rispetto agli 11 mesi** della quinta legislatura (1999-2004).

In misura meno marcata, nella legislatura in corso si riducono i tempi della seconda lettura veloce e della seconda lettura ordinaria; significativa è invece la fortissima riduzione della durata delle procedure in conciliazione che scende da 45 mesi (3 anni e 9 mesi) a 29 mesi (poco meno di due anni e mezzo).

Per comprendere le ragioni di tali tendenze, appare significativo sottolineare, sempre sulla scorta delle analisi operate dal Parlamento europeo,<sup>403</sup> che ciascuna commissione permanente sembra aver assunto un approccio e prassi diverse in relazione alla fase di conclusione dell'esame dell'atto:

- alcune commissioni hanno approvato **in un'unica lettura tutte le proposte esaminate** con competenza principale (24 procedure per la Commissione affari economici e finanziari, 15 per la Commissione giuridica, 5 per la Commissione per la politica regionale, 1 per la Commissione Affari costituzionali);
- altre hanno approvato in un'unica lettura gran parte (oltre i tre quarti) delle procedure assegnate (16 procedure, pari al 93,3% di quelle ad essa assegnate, per la Commissione commercio internazionale, 16, pari all'85,6% per la Commissione libertà, 7 ciascuna per le Commissioni agricoltura e pesca, pari all'85,7%, e 27, pari al 74,3% per la Commissione ambiente);
- le altre commissioni hanno chiuso in un'unica lettura una percentuale di procedure assegnate oscillante tra un minimo del 50% (Commissioni occupazione, con 6 procedure, e bilancio, occupazione, esteri e cultura, con 2 procedure ciascuna) e poco più dei due terzi (industria, ricerca e energia, con 16 procedure, pari al 68%, trasporti e turismo, con 21, pari al 57,1%);
- le sole Commissioni per i diritti della donna e le pari opportunità e per lo sviluppo hanno chiuso tutte e due le

---

<sup>403</sup> Cfr. la richiamata relazione di attività delle delegazioni al comitato di conciliazione.

procedure assegnate a ciascuna rispettivamente in seconda e in terza lettura.

Nella legislatura 2004-2009 gli orientamenti delle commissioni erano sensibilmente diversi: le Commissioni Affari costituzionali, Agricoltura e Affari esteri avevano chiuso tutte le procedure assegnate in un'unica lettura; la Commissione Affari economici e monetari il 95%, la Commissione Giuridica, il 94%, rispettivamente, la Commissione Libertà, l'84,2%); altre (in particolare, le Commissioni Diritti della donna e uguaglianza di genere, con il 33,3%, e Trasporti, con il 38,5%) hanno chiuso l'esame in prima lettura in circa un terzo dei casi.

Queste tendenze sembrano tutte rivelare una accresciuta capacità, procedurale e politica, di Parlamento, Consiglio e Commissione di definire in tempi rapidi l'accordo sulle eventuali modificazioni da apportare alle proposte legislative iniziali o, comunque, di addivenire ad un compromesso, persino nei casi più complessi, che richiedono la conciliazione.

Questa maggiore "efficienza" della procedura legislativa ordinaria discende, secondo le analisi operate dallo stesso Parlamento europeo,<sup>404</sup> da alcuni fattori di ordine politico e procedurale:

- il consolidarsi **dell'esperienza e della conoscenza della procedura** legislativa ordinaria in seno alle Istituzioni e lo sviluppo di una rete di contatti sistematici, formali ed informali, tra le Istituzioni stesse (in particolare, mediante i trialoghi o triloghi informali);
- la trasmissione da parte della Commissione al Parlamento, ai sensi dell'accordo quadro sulle relazioni tra le due istituzioni del novembre 2010,<sup>405</sup> di **informazioni e documenti** durante la fase preparatoria della legislazione (in particolare in merito alle riunioni svolte dalla Commissione con gli esperti nazionali ai fini

---

<sup>404</sup> Cfr. la relazione di attività della delegazione del Parlamento europeo al Comitato di conciliazione, nel periodo luglio 2009-luglio 2014, presentata dai Vicepresidenti responsabili Pittella, Kratsa-Tsagaropoulou e Vidal-Quadras.

<sup>405</sup> Pubblicato in GU dell'UE, serie L 304 del 20 novembre 2010, pag. 49.

della predisposizione di proposte legislative o documenti non legislativi e di atti delegati. Su richiesta del Parlamento, la Commissione può altresì invitare esperti del Parlamento a partecipare a tali riunioni);

- la possibilità di approvare l'atto in prima lettura presso il Parlamento europeo a **maggioranza semplice** anziché a maggioranza assoluta come nelle letture successive;
- la tendenza delle **Presidenze di turno** del Consiglio a concludere l'accordo con il Parlamento in prima lettura per ragioni di prestigio e per la maggiore flessibilità del negoziato in questa fase (in prima lettura non vi sono limiti di tempo per la pronuncia di Parlamento e Consiglio a differenza della seconda e della terza).

Un ulteriore importante fattore potrebbe peraltro risiedere nel crescente numero di proposte la cui approvazione riveste **particolare urgenza**, soprattutto a fronte della crisi economica e finanziaria.

Ciò sembra confermato dal fatto che tutte le procedure di codecisione assegnate alla Commissione per gli affari economici e monetari (relative alla *governance* economica e ai mercati finanziari) e alla Commissione politica regionale (relativi a modifiche alla disciplina dei fondi strutturali per aumentarne il contributo al rilancio della crescita o alla mobilitazione del fondo di adeguamento alla globalizzazione) sono state concluse in un'unica lettura.

### ***Il ricorso ai trialoghi***

Le tendenze sopra esaminate confermano, come già rilevato, il ruolo centrale assunto nello svolgimento della procedura legislativa ordinaria dai trialoghi o triloghi, riunioni informali tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, intese a concordare la sostanza del testo dell'atto che sarà poi approvato dal Parlamento, in

commissione e/o in plenaria, e dal Consiglio (nel Comitato dei rappresentanti permanenti - COREPER e poi a livello ministeriale).

Il ricorso ai trialoghi si è consolidato in ogni fase della procedura di codecisione, inclusa la conciliazione, sia prima sia dopo l'esame della proposta legislativa in commissione; naturalmente, esso assume un particolare rilievo nel corso della prima lettura, potendo determinare la conclusione in unica lettura della procedura.

Alla luce della forte riduzione della durata della procedura legislativa ordinaria, il ricorso ai trialoghi sembra costituire una delle chiavi della accresciuta capacità delle tre Istituzioni del triangolo decisionale di convergere su testi condivisi.

Al tempo stesso, l'affermarsi dei trialoghi ha sollevato, sia in seno alle Istituzioni UE sia da parte dei parlamenti nazionali, preoccupazioni per **la trasparenza** delle procedure decisionali, non avendo i lavori dei trialoghi alcuna pubblicità, nonché per la partecipazione dei parlamentari europei alla formazione delle decisioni: i membri della commissione competente e/o dell'assemblea si trovano in sostanza a dover ratificare accordi già assunti con altre istituzioni.

Per quanto riguarda i **parlamenti nazionali** (e gli altri soggetti interessati), il ricorso ai trialoghi rende più difficile una tempestiva ed efficace definizione di indirizzi per l'azione del rispettivo Governo in seno al Consiglio, impedendo in taluni casi l'accesso ai testi e alle questioni oggetto di effettiva negoziazione .

Tenuto conto di questi profili critici e della crescente importanza dei trialoghi, Parlamento europeo, Consiglio e Commissione hanno concordato nel 1999 e rivisto poi nel 2007 una **dichiarazione comune sulle modalità pratiche** concernenti la procedura di codecisione.

Il Parlamento europeo ha inoltre definito nella prassi accorgimenti per rendere più trasparente e coerente lo svolgimento dei trialoghi, codificati poi nel regolamento (in particolare, l'art. 70) e in un apposito codice di condotta per la negoziazione nel contesto delle procedure di codecisione, allegato al regolamento stesso.



A seguito delle modifiche al regolamento del Parlamento europeo approvate il 6 maggio 2009, l'art. 70 stabilisce che i negoziati intrapresi con le altre istituzioni al fine di pervenire ad un accordo nel corso di una procedura legislativa sono condotti dagli organi parlamentari competenti sulla base del richiamato Codice di condotta.

L'art. 70 e il Codice di condotta stabiliscono, in particolare:

- l'esigenza che la commissione con competenza primaria definisca, a maggioranza dei suoi membri, prima di ogni dialogo, il mandato negoziale della propria delegazione;
- se i negoziati sfociano in un compromesso con il Consiglio dopo l'approvazione della relazione da parte della medesima commissione, quest'ultima è in ogni caso nuovamente consultata prima della votazione in Aula;
- il mandato negoziale deve definire la composizione della delegazione del PE, assicurando la partecipazione di tutti i gruppi, "almeno a livello di personale";
- il servizio competente del Parlamento europeo (segretariato commissione competente e segretario codecisione) è responsabile dell'organizzazione pratica dei negoziati;
- la base del mandato della squadra negoziale del Parlamento europeo è costituita dagli emendamenti approvati in commissione o in plenaria. Nel caso di un accordo in prima lettura anteriormente alla votazione in commissione, quest'ultima fornisce orientamenti alla squadra negoziale del PE e può anche determinare le priorità e stabilire un limite temporale per i negoziati;
- al fine di promuovere la trasparenza devono essere resi noti i dialoghi che si svolgono nell'ambito del Parlamento europeo e del Consiglio;
- i negoziati nell'ambito dei dialoghi si devono basare su un documento comune che indichi la posizione rispettiva delle istituzioni per quanto riguarda ogni singolo emendamento e includa anche i testi di compromesso distribuiti nelle riunioni del dialogo stesso. Nella misura del possibile, i testi di compromesso devono circolare in anticipo tra tutti i partecipanti;
- dopo ogni dialogo la squadra negoziale riferisce alla commissione sul risultato dei negoziati e mette a disposizione della commissione tutti i testi distribuiti.

Resta peraltro fermo il problema della **pubblicità dei dialoghi** per i parlamenti nazionali e gli altri soggetti interessati, in ragione

dell'assenza di una vera e propria resocontazione delle sedute delle commissioni del Parlamento europeo.

### 3. Atti delegati ed esecutivi

I dati relativi al terzo anno di legislatura europea consentono di operare una prima, anche se sommaria, valutazione della nuova disciplina dei poteri delegati ed esecutivi introdotta dal Trattato di Lisbona e, più in generale, del nuovo assetto delle fonti di produzione normativa dell'Unione europea.<sup>406</sup>

Sono stati infatti esercitati in misura crescente dalla Commissione i poteri ad essa conferiti dalle clausole di delega via via introdotte da specifici atti legislativi approvati dopo l'entrata in vigore del nuovo Trattato.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto una classificazione degli atti giuridici delle Istituzioni distinguendo, anche nella denominazione, quelli "legislativi", posti in essere nell'esercizio delle procedure legislative ordinaria o speciali, da quelli **delegati** e da quelli **esecutivi**.

Per effetto di questa nuova disciplina il regime giuridico e la stessa denominazione formale di ciascuna tipologia di atto consegue al suo procedimento di adozione.

Si configura in tal modo una nuova **classificazione e specializzazione** delle diverse tipologie di atto normativa che prefigura, in una certa misura, la definizione di **gerarchia delle fonti di produzione** di diritto derivato, eliminando l'incertezza determinata dall'assetto previgente.

In base all'articolo 290 del TFUE gli atti delegati sono atti non legislativi posti in essere esclusivamente dalla Commissione nell'esercizio della delega conferita da **un atto legislativo**. L'atto legislativo deve delimitare esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. La disciplina degli elementi essenziali di un settore è riservata all'atto legislativo e non può essere oggetto di delega.

---

<sup>406</sup> Per una ricostruzione dell'assetto dei poteri esercitativi vigente prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si rinvia al Rapporto sulla legislazione 2011.

Per quanto attiene alla procedura per l'esercizio della delega, la disposizione in esame prevede che l'atto legislativo fissi esplicitamente le condizioni generali cui è soggetta la delega:

- il Parlamento europeo o il Consiglio possono decidere di revocare la delega;

- l'atto delegato può entrare in vigore soltanto se, entro il termine fissato dall'atto legislativo, il Parlamento europeo o il Consiglio dei ministri non sollevino obiezioni.

Nell'aprile del 2011 la Commissione europea, Parlamento europeo e Consiglio hanno concluso **un'intesa comune** che stabilisce le disposizioni pratiche e le precisazioni e preferenze concordate applicabili alle deleghe di potere legislativo ai sensi dell'articolo 290 del TFUE. In particolare, essa prevede disposizioni in materia di:

- consultazioni nel contesto della preparazione e della stesura degli atti delegati, anche attraverso una trasmissione contemporanea, corretta e tempestiva dei documenti pertinenti al Parlamento europeo e al Consiglio;

- durata della delega: l'atto di base può autorizzare la Commissione ad adottare atti delegati **per un periodo determinato o indeterminato**. Nel primo caso, l'atto di base dovrebbe prevedere in linea di massima che la delega sia tacitamente prorogata per periodi di identica durata, a meno che il Parlamento europeo o il Consiglio non si oppongano a tale proroga al più tardi tre mesi prima della scadenza di ciascun periodo;

- termini per l'opposizione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio: fatta salva la procedura d'urgenza, il termine per l'opposizione definito caso per caso in ciascun atto di base dovrebbe in linea di massima essere **al minimo di due mesi**, prorogabile di altri due mesi su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio. Tuttavia, l'atto delegato può essere pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed entrare in vigore prima della scadenza del suddetto termine se il Parlamento europeo e il Consiglio hanno entrambi informato la Commissione che non intendono opporsi;

- procedura d'urgenza: dovrebbe essere riservata a casi eccezionali, come le questioni di sicurezza, la protezione della salute e della sicurezza, o le relazioni esterne, comprese le crisi umanitarie. Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero giustificare la scelta della procedura d'urgenza nell'atto di base.

Gli atti esecutivi sono invece posti in essere dalla Commissione o, in casi specifici, dal Consiglio, in base al conferimento di competenze contenuto in "atti giuridicamente vincolanti" dell'Unione (*pertanto anche in atti non legislativi e delegati*), se sono necessarie "**condizioni uniformi di esecuzione**" (in caso

contrario, si ribadisce che le competenze di esecuzione spettano agli Stati membri).

L'atto esecutivo, analogamente a quello delegato, deve essere espressamente denominato come tale nel proprio titolo.

Il regolamento (UE) n. 182/2011 del 16 febbraio 2011 ha stabilito, in attuazione dell'articolo 291, le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo degli Stati membri all'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

Il regolamento stabilisce, anzitutto, che un atto di base, tenendo presente la natura o l'impatto degli atti di esecuzione richiesti, può prevedere l'applicazione di due distinte procedure: la **procedura consultiva** o la **procedura d'esame**; in base ad entrambe le procedure la Commissione è assistita da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione, il quale esprime a maggioranza qualificata un parere sul progetto di atto di esecuzione che deve essere adottato dalla Commissione stessa. Gli effetti del parere variano a seconda della procedura seguita. Nel caso della procedura consultiva il parere è obbligatorio ma non vincolante per la Commissione; nel caso della **procedura d'esame**, se il parere del comitato è contrario o non è espresso la Commissione può adottare l'atto solo in presenza di determinate condizioni.

L'analisi degli atti adottati assume particolare rilievo in quanto consente di verificare la concreta applicazione da parte del legislatore europeo delle condizioni e dei parametri stabiliti, in termini generali, dal Trattato e dalla giurisprudenza, per il ricorso al conferimento di poteri delegati ed esecutivi.

L'articolo 290 del TFUE stabilisce, infatti, quale unico limite materiale alla delega, riprendendo la giurisprudenza che si era consolidata con riferimento all'esercizio dei poteri esecutivi secondo i trattati previgenti, gli "elementi essenziali" della materia che sono riservati all'atto legislativo.

Per quanto attiene agli atti esecutivi, l'ulteriore limite posto dal Trattato attiene, come già accennato, alla necessità di "condizioni uniformi di esecuzione" di atti giuridici dell'Unione che giustifichino l'adozione di misure comuni a livello europeo anziché nazionale.

La giurisprudenza inizialmente non aveva definito criteri rigorosi per la individuazione degli "elementi essenziali", definendoli come "norme che, presentando un carattere essenziale per la materia di

cui trattano (...)” (...) hanno per oggetto di tradurre gli orientamenti fondamentali della politica comunitaria”. La identificazione degli elementi essenziali era stata così rimessa alla discrezionalità del legislatore, generando così a più riprese *querelle* tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione in merito alla delimitazione dell’ambito disciplinare da demandare all’attività esecutiva.<sup>407</sup>

Un più recente orientamento della Corte di Giustizia sembra aver invece introdotto ulteriori elementi per valutare la natura essenziale di un elemento della materia da disciplinare<sup>408</sup>. In particolare, la Corte, accogliendo le posizioni del Parlamento europeo e rigettando le argomentazioni del Consiglio e della Commissione, ha statuito che “nell’accertare quali siano gli elementi di una materia che devono essere qualificati come essenziali non ci si deve basare sulla sola valutazione del legislatore dell’Unione, bensì su elementi oggettivi che possano essere sottoposti a sindacato giurisdizionale. A questo riguardo, occorre tener conto delle caratteristiche e delle peculiarità del settore in esame”.

Sulla base di questa premessa, la Corte considera essenziali gli elementi la cui disciplina implica “scelte politiche che rientrano nelle responsabilità proprie del legislatore dell’Unione, in quanto essa implica una ponderazione dei divergenti interessi in gioco sulla base di molteplici valutazioni”.

Inoltre, la Corte ha considerato riservate al legislatore le disposizioni che consentano, attraverso la previsione di poteri

---

<sup>407</sup> Cfr. la sentenza nella causa C-240/90, *Repubblica Federale di Germania contro Commissione*, punti 36 e 37, e la recentissima sentenza nella causa C 355/10, *Parlamento c. Consiglio e Commissione*.

<sup>408</sup> Cfr. la recentissima sentenza del 5 settembre 2012 nella causa C 355/10, *Parlamento c. Consiglio e Commissione*, con la quale, accogliendo il ricorso del Parlamento europeo, la Corte ha annullato la decisione 2010/252/UE del Consiglio, del 26 aprile 2010, che integra il codice frontiere Schengen per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea.

coercitivi, “ingerenze incisive nei diritti fondamentali delle persone coinvolte”.

### *Ambito del ricorso agli atti delegati ed esecutivi*

I dati di cui alla tabelle 3 e seguenti consentono di valutare, sul piano quantitativo, in che modo il legislatore (Parlamento e Consiglio) ha operato l’allocazione dei poteri normativi tra i tre distinti livelli delineati dal Trattato (legislativo, delegato ed esecutivo), non contenendo il Trattato “riserve di atto legislativo“ in senso stretto.

**TABELLA 3 - ATTI DELEGATI ADOTTATI DALL’ENTRATA IN VIGORE DEL TRATTATO DI LISBONA**

	<i>14 luglio 2009 - 31 luglio 2010</i>	<i>1° agosto 2010 - 31 luglio 2011</i>	<i>1° agosto 2011 - 31 luglio 2012</i>	<b>TOTALE</b>
<b>Regolamenti delegati</b>		6	18	24
<b>Decisioni delegate</b>			2	2
<b><i>Totale</i></b>		<b>6</b>	<b>20</b>	<b>26</b>

**TABELLA 4 - ATTI ESECUTIVI ADOTTATI DALL'ENTRATA IN VIGORE DEL TRATTATO DI LISBONA**

	14 luglio 2009 - 31 luglio 2010	1° agosto 2010 - 31 luglio 2011	1° agosto 2011 - 31 luglio 2012
<b>CONSIGLIO</b>			
Regolamenti	20	55	66
Decisioni		63	239
<b>Totale</b>		<b>118</b>	<b>305</b>
<b>COMMISSIONE</b>			
Regolamenti		146	460
Direttive		21	2
Decisioni		63	220
<b>Totale</b>		<b>230</b>	<b>682</b>

Il ricorso alla delega appare ancora ridotto, sul piano quantitativo, rispetto al conferimento di poteri esecutivi. Ciò sembra discendere da tre principali fattori.

Il primo attiene al fatto che il ricorso ad atti esecutivi era già ampiamente previsto da numerosi atti legislativi adottati prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in coerenza con l'articolo 202 del Trattato istitutivo della Comunità europea ed è stato confermato con gli opportuni adattamenti procedurali; i poteri delegati sono stati invece conferiti **esclusivamente dopo** l'entrata in vigore del medesimo Trattato.

Il secondo fattore, evidenziato nelle analisi del Parlamento europeo,<sup>409</sup> consiste nella spiccata tendenza del **Consiglio a prediligere il ricorso ad atti esecutivi** anziché ad atti delegati per l'adozione di disposizioni di attuazione, tenuto conto del fatto che i rappresentanti degli Stati membri possono influenzare la formulazione dell'atto esecutivo mediante la partecipazione di esperti nazionali ai comitati consultivi e di esame. Per parte sua la **Commissione**, sempre secondo le analisi del Parlamento europeo,

<sup>409</sup> Cfr. la richiamata relazione di attività della delegazione del Parlamento europeo al Comitato di conciliazione, nel periodo luglio 2009-luglio 2014,

avrebbe mostrato un duplice approccio: in alcuni casi si è dimostrata d'accordo con il Consiglio sulla necessità di utilizzare atti esecutivi laddove, ad avviso del Parlamento, sarebbe stato invece necessario ricorrere ad atti delegati; in altri casi ha invece contrastato l'approccio del Consiglio, comunicando la sua decisione in una dichiarazione e riservandosi di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea.<sup>410</sup>

Il terzo può essere ravvisato nelle **differenze strutturali** nella natura e nell'oggetto degli atti delegati e di quelli esecutivi, secondo la definizione degli articoli 290 e 291 del TFUE; mentre i primi dovrebbero avere natura esclusivamente normativa, completando la disciplina legislativa di una determinata materia, i secondi possono essere utilizzati anche per l'adozione di misure, sostanzialmente amministrative, necessarie per la gestione di specifiche politiche.

Ciò è dimostrato anzitutto dal fatto che il ricorso alla decisione (atto che dovrebbe avere in base alla definizione dei Trattati natura materialmente amministrativa, avendo destinatari determinati) è modesto per l'adozione di misure delegate (2 su 25) e rilevante nel caso di quelle esecutive (220 su 682).

### *Distribuzione per settore*

La distribuzione per settore degli atti delegati ed esecutivi e l'analisi delle clausole di delega e conferimento dei poteri esecutivi consente di delineare le funzioni sinora assunte nella prassi dalle due tipologie di atti.

Con riguardo ai regolamenti delegati è significativa la loro concentrazione in un settore quale il **mercato interno** in cui l'intervento dell'UE è volto tipicamente all'armonizzazione delle legislazioni nazionali.

---

<sup>410</sup> La citata relazione del Parlamento europeo riporta quale esempio al riguardo la direttiva 2011/24/UE concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera, e il dossier sui prodotti biocidi (2009/076(COD)).



TABELLA 5 - REGOLAMENTI DELEGATI

SETTORE	1° agosto 2010	1° agosto 2011	TOTALE
	– 31 luglio 2011	- 31 luglio 2012	
Mercato interno (inclusi servizi finanziari)	2	9	11
Energia	3	2	5
Agricoltura		2	2
Ambiente, tutela della salute e consumatori	1	1	2
Affari marittimi e pesca	-	2	2
Affari istituzionali	-	1	1
Affari fiscali e doganali	-	1	1
<b>Totale per anno</b>	6	18	24

Esemplare in questo senso è il caso dei **9 regolamenti** adottati nel settore del mercato interno nell'ultimo anno di riferimento, in gran parte relativi alla disciplina dei mercati finanziari.

In particolare, cinque regolamenti recano “norme tecniche” per l'attuazione del regolamento (legislativo) relativo alle **agenzie di rating** (fissando in particolare regole in merito alla presentazione, alla certificazione e al contenuto delle informazioni per la registrazione delle agenzie di rating presso il registro centrale istituito dall'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, alla valutazione della conformità delle metodologie di rating e alle commissioni imposte alle agenzie dalla medesima autorità).

Ulteriori due regolamenti dettano invece, modificando peraltro previgenti regolamenti esecutivi della Commissione, misure di attuazione della **direttiva sui prospetti** (con particolare riguardo al formato e al contenuto del prospetto, del prospetto di base e della nota di sintesi nonché alle informazioni contenute nei prospetti e nei messaggi pubblicitari).

Nei casi sopra indicati, il regolamento delegato completa e aggiorna la disciplina legislativa stabilendo (sul modello di quanto avviene peraltro nei sistemi nazionali di regolamentazione dei servizi finanziari) norme specifiche in relazione a profili specifici di elevata

complessità tecnica e soggetti (è il caso, ad esempio, dei prospetti) a continuo aggiornamento in relazione all'evoluzione dei mercati.

Questa funzione di integrazione, politicamente ed economicamente sensibile, della disciplina legislativa sembra essere alla base della introduzione in numerose clausole di delega di condizioni e limiti particolarmente rigorosi rispetto a quelli concordati nell'intesa comune, all'esercizio dei poteri delegati.

In particolare, nel settore dei servizi finanziari, oltre a fissare in tre mesi il termine minimo per l'esercizio del diritto di opposizione, sono state introdotte condizioni all'esercizio delle delega ulteriori rispetto a quelle previste dall'intesa comune (considerate non esaustive dal Parlamento europeo). Si è inoltre previsto che, in presenza di determinati presupposti, la Commissione recepisca in atti delegati gli standard tecnici adottati dalle tre nuove autorità europee di vigilanza su banche, assicurazioni e valori mobiliari.

Per quanto concerne i **regolamenti esecutivi** sembra possibile delineare una distinzione di massima tra i contenuti e le funzioni di quelli adottati dal Consiglio e quelli della Commissione, in coerenza con l'articolo 291 del TFUE che consente il conferimento di poteri esecutivi al Consiglio soltanto "in casi specifici debitamente motivati" e per l'attuazione di atti nel settore della politica estera e di sicurezza comune.

I regolamenti esecutivi del Consiglio consistono essenzialmente nell'adozione di **misure di difesa commerciale**, in attuazione della legislazione vigente in materia, e di **misure restrittive** nei confronti di Stati terzi, organizzazioni o persone giuridiche o fisiche **in attuazione di decisioni PESC** del Consiglio e di decisioni di esecuzioni delle medesime.

TABELLA 6 - REGOLAMENTI DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

SETTORE	1° agosto 2010 - 31 luglio 2011	1° agosto 2011- 31 luglio 2012	TOTALE
Relazioni esterne	39	35	75
Politica estera	7	28	35
Affari fiscali	1	-	1
Agricoltura	2	-	2
Affari istituzionali	1	1	2
Libertà, sicurezza e giustizia	-	1	1
Ambiente	-	1	1
<b>Totale per anno</b>	50	67	117

In altri termini il Consiglio sembra riservarsi l'esercizio di poteri esecutivi, oltre che nel caso della PESC espressamente previsto dal Trattato, in relazione a decisioni di particolare delicatezza economica e politica quali le misure di difesa commerciali (in particolare dazi antidumping).

I regolamenti esecutivi della Commissione sono invece volti in gran parte alla **gestione dei meccanismi della politica agricola comune**, alla applicazione del **codice doganale** (in particolare ai fini della classificazione di talune merci nella nomenclatura combinata), alla iscrizione di denominazioni nel registro delle **denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette** (materia riconducibile alla tutela dei consumatori) e all'adozione o modifica di **misure restrittive** applicabili a specifiche persone ed entità in attuazione delle richiamate decisioni PESC e dei regolamenti di esecuzione del Consiglio.

TABELLA 7 - REGOLAMENTI DI ESECUZIONE DELLA COMMISSIONE

SETTORE	1° agosto 2010 – 31 luglio 2011	1° agosto 2011 - 31 luglio 2012	TOTALE
Relazioni esterne	4	17	21
Energia	1	1	2
Agricoltura	88	203	291
Ambiente, tutela della salute e consumatori	45	101	146
Affari marittimi e pesca	5	23	28
Affari istituzionali	1	1	2
Affari fiscali e doganali	18	81	99
Politica estera	7	28	35
Trasporti	2	4	6
Politica industriale e mercato interno	2	-	2
Politica regionale	1	2	3
Libera circolazione lavoratori	-	3	3
Stabilimento e servizi	-	2	2
Istruzione e cultura	-	1	1
Diritto delle imprese	-	1	1
Libertà, sicurezza e giustizia	-	2	2
<b>Totale per anno</b>	146	460	606

L'attività esecutiva della Commissione ha dunque prevalentemente natura **gestoria o provvedimentale**, in quanto intesa ad applicare a fattispecie specifiche previgenti disposizioni legislative.

### *Prime valutazioni del nuovo assetto*

Dall'analisi sinora svolta sembra delinearsi una parziale tipizzazione dei contenuti e delle funzioni degli atti delegati ed esecutivi e del loro rapporto con la legislazione, in buona parte

riconducibile all'articolazione stabilita dagli articoli 290 e 291 del TFUE.

I primi appaiono volti essenzialmente a **completare e/o adeguare** la disciplina legislativa, in relazione a materie di elevata complessità tecnica, giuridica ed economica e soggette all'evoluzione tecnologica o dei mercati.

I secondi, con le differenze sopra richiamate, sono invece volti ad **applicare a casi specifici la disciplina legislativa** ovvero ad assicurare la **gestione di politiche** caratterizzata da meccanismi complessi.

Queste tendenze sembrerebbero confermare le funzioni svolte dall'attività normativa di esecuzione svolta dalla Commissione sin dagli anni sessanta (segnatamente dalla nascita della politica agricola comune nel 1962), ridimensionando i timori avanzati da più parti (soprattutto dai parlamenti nazionali) in merito al nuovo assetto definito dagli articoli 290 e 291 del TFUE.

Per un verso, gli atti delegati e di esecuzione complessivamente considerati **non determinano un aumento** della produzione normativa ed anzi, come rilevato in precedenza, crescono in misura modesta rispetto all'attività legislativa ordinaria.

Per altro verso, né gli atti delegati né tanto meno quelli esecutivi sembrano erodere l'ambito materiale della legislazione e, indirettamente, le prerogative dei parlamenti nazionali, in quanto volti a completare o applicare a casi concreti la disciplina legislativa.

Il nuovo assetto dei poteri delegati ed esecutivi disegnato dagli articoli 290 e 291 del TFUE ha destato critiche e preoccupazioni da parte di alcuni parlamenti nazionali con riferimento due principali profili: l'ambito della delega e la sua durata.

Non si può escludere che, a fronte della genericità delle previsioni di cui all'articolo 290 e dei criteri fissati dalla giurisprudenza per l'identificazione degli elementi essenziali della materia, singoli Stati membri o altri soggetti interessati ricorrano alla Corte di giustizia sostenendo che la delega concerne elementi essenziali della materia ovvero che siano stati conferiti poteri esecutivi alla Commissione o al Consiglio pur non essendo necessarie condizioni uniformi di esecuzione, come richiesto dall'articolo 291.

Con riferimento alla durata della delega, è stato contestato il conferimento, in numerose delle clausole sinora adottate, di **deleghe** alla Commissione **senza termine**.

L'**Intesa Comune** sugli atti delegati, conclusa tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nell'aprile 2011 e già richiamata in precedenza, stabilisce infatti che l'atto legislativo possa autorizzare la Commissione ad adottare atti delegati per un periodo di tempo **indeterminato o determinato**.

Alcuni **Parlamenti nazionali** (*cf. il paragrafo successivo*) hanno eccepito, in sede di esame di sussidiarietà e di dialogo politico, che l'articolo 290 del TFUE, laddove stabilisce che l'atto legislativo deve delimitare esplicitamente la durata della delega, imporrebbe sempre al legislatore la **fissazione di un termine di delega**.

La Commissione europea - oltre a ricordare che anche nel sistema previgente di regola non era fissato un termine per l'esercizio dei poteri esecutivi ad essa conferiti - ha sinora replicato osservando che l'articolo 290 imporrebbe esplicitamente al legislatore la sola **valutazione in merito alla opportunità o meno di stabilire un termine di delega**, come precisato dalla richiamata intesa.

Inoltre, la Commissione ricorda che l'articolo 290 consente al Parlamento europeo e al Consiglio di **revocare** in ogni momento la delega conferita, valutando caso per caso se "riappropriarsi" delle competenze delegate.

Infine, la Commissione rileva che, ove essa fosse costretta a presentare a intervalli regolari nuove proposte legislative per ottenere il rinnovo di una delega, si pregiudicherebbero gli obiettivi di **efficacia e rapidità** che giustificano il ricorso agli atti delegati.

Una valutazione più articolata andrà peraltro operata man mano che ulteriori ed importanti proposte legislative, recanti ampie clausole di delega o conferimento di poteri esecutivi, saranno stati approvati.

#### **4. L'intervento dei Parlamenti nazionali nella formazione della legislazione europea**

L'intervento dei parlamenti nazionali nella formazione delle politiche europee dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha registrato un fortissimo incremento sia sul piano quantitativo sia su quello qualitativo.

Con riguardo al primo profilo, va sottolineato come, secondo i dati riportati nella relazione annuale della Commissione sui rapporti con i parlamenti nazionali<sup>411</sup>, nel 2011 le assemblee nazionali hanno trasmesso alla Commissione stessa (ai fini sia del dialogo politico sia del controllo di sussidiarietà) **622 pareri**, con un **aumento del 60%** circa rispetto ai 387 del 2010 e del 125% rispetto ai 250 del 2009.

Questa tendenza sembra in via di ulteriore consolidamento nel 2012: fino al 31 luglio, infatti, la Commissione ha ricevuto oltre 400 pareri.

Sotto il secondo profilo, va evidenziato come l'intervento dei parlamenti nazionali si sia tradotto in misura crescente, alla luce della prassi sinora consolidata, in un contributo attivo alle scelte politiche e normative di fondo delle Istituzioni dell'UE piuttosto che nel mero controllo sull'esercizio delle competenze dell'Unione.

Contrariamente alle previsioni (e agli auspici) di alcuni dei primi commentatori, le assemblee hanno privilegiato, nel raccordo con i rispettivi Governi e con le Istituzioni europee, l'interlocuzione sul merito delle misure legislative e degli orientamenti strategici piuttosto che il controllo di sussidiarietà secondo il meccanismo di allerta precoce previsto dal Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona.

E' sufficiente rilevare che nel 2011 **solo il 10%** dei pareri trasmessi alla Commissione europea (64 su 622) è stato costituito da **pareri motivati** per violazione del principio di sussidiarietà.

### *Dialogo politico*

Alla luce dei dati già riportati in precedenza il dialogo politico costituisce il principale canale di interazione tra la Commissione e i parlamenti nazionali, assorbendo 558 dei 622 pareri trasmessi nel 2011.

---

<sup>411</sup> 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)373).

Anche il numero di parlamenti che partecipano al dialogo politico è in forte crescita: solo quattro camere non hanno trasmesso pareri alla Commissione nel 2011 contro dieci nel 2010.

Il Parlamento più attivo è stato, anche nel 2011, quello portoghese, con 184 pareri, a fronte dei 106 del 2010, seguito dal Senato italiano con 76 pareri (71 nel 2010), dal Senato ceco, con 43 (29 nel 2010), e dalla Camera e dal Senato rumeni che, rispettivamente, con 40 e 33 pareri segnano l'incremento più significativo rispetto al 2010 (2 a testa).

La **Camera dei deputati** si colloca all'ottavo posto per numero di pareri, **28 rispetto ai 25 dell'anno precedente**.

Va peraltro sottolineato come la quantità di atti esaminati non sia in sé indice della qualità e dell'efficacia dell'intervento parlamentare nei confronti dei rispettivi Governi e delle Istituzioni europee.

Alcuni parlamenti o camere che pur intervengono in modo sistematico ed incisivo, come il Folketing danese o il Bundestag tedesco hanno infatti trasmesso alla Commissione un numero ridotto di pronunce (rispettivamente 14 e 6) 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.

### ***Distribuzione dei pareri per settore e documento***

La relazione per il 2011 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.

Per la maggior parte dei documenti della Commissione il numero di pareri ricevuti varia da **1 a 3**; sono stati oggetto di osservazioni di più di quattro camere 67 documenti (con un forte aumento rispetto ai 25 del 2010).



Peraltro oltre la metà dei pareri ricevuti nell'ambito del dialogo politico hanno riguardato **cinque settori politici: mercato interno e servizi, giustizia, agricoltura, affari interni e fiscalità.**

Analogamente a quanto avvenuto nel 2010, i documenti oggetto del maggior numero di osservazioni sono costituiti dalle **stesse proposte legislative che hanno prodotto il maggior numero di pareri motivati** nel quadro del meccanismo di controllo della sussidiarietà: la **base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società** (17 pareri, di cui 9 motivati), il ripristino temporaneo del **controllo di frontiera alle frontiere interne** in circostanze eccezionali (11 nel 2011, di cui 6 motivati), **effetti patrimoniali delle unioni registrate** (8, di cui 4 motivati) e **diritto comune europeo della vendita** (7 nel 2011, di cui cinque motivati).

Tale tendenza sembra dimostrare 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 sembra rispondere, nell'applicazione sinora ricevuta, ad una generica esigenza di salvaguardia della sfera di competenza nazionale rispetto a potenziali invasioni a livello europeo ma viene piuttosto utilizzato uno **strumento aggiuntivo** per far valere posizioni ed interessi politici nazionali, in raccordo tra Parlamento e Governo.

Gli altri documenti che hanno costituito oggetto di un numero rilevante di pareri sono, come rilevato in premessa, quelli relativi alla **governance economica e al QFP 2014-2020**, nonché le proposte di direttiva sull'**efficienza energetica e sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità** (con dieci pareri ciascuna nel 2011, cui se ne sono aggiunti ulteriori nel 2012) e la comunicazione sulle **modalità di controllo di Europol** da parte del Parlamento europeo in associazione con i parlamenti nazionali (con nove pareri, tra cui quello della Camera).

Un numero molto limitato di parlamenti nazionali – tra cui la Camera - ha trasmesso osservazioni sul **programma di lavoro**

**annuale** della Commissione, nonostante la Commissione stessa abbia incoraggiato – anche in occasione delle ultime riunioni della COSAC – le assemblee a considerare tale documento come uno strumento strategico per contribuire a creare consenso in merito ai temi sui quali l’Unione dovrebbe concentrare le proprie politiche nei prossimi anni.

La relazione riporta infine che i pareri, come nel 2010, hanno riguardato **prevalentemente proposte legislative ed in misura 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 ha, 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 alle consultazioni.

La relazione per il 2011, analogamente a quella per il 2010, non contiene 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.

Sebbene l’impatto dei pareri dei parlamenti nazionali sull’esame di un determinato atto legislativo definitivo non sia facilmente misurabile, andrebbe valutata la possibilità che la Commissione europea indichi – anche richiamando alcuni esempi concreti - il modo in cui i pareri sono stati tenuti in considerazione nel corso del processo decisionale nonché – come era avvenuto nella relazione 2009 – se essi sostengono la posizione dei rispettivi governi o configurino posizioni autonome o addirittura alternative dei parlamenti.

### ***Controllo di sussidiarietà***

L'applicazione del nuovo meccanismo di controllo della sussidiarietà, oltre che dalla relazione sui rapporti con i Parlamenti nazionali, è illustrata in dettaglio nella relazione della Commissione sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità "Legiferare meglio 2011".

In base ai dati forniti da entrambe le relazioni, già ricordati in premessa, nel 2011 la Commissione ha ricevuto 64 pareri motivati dai parlamenti nazionali a fronte dei 34 del 2010, con un aumento di oltre **il 90%**.

Ciò nonostante, i 64 pareri motivati rappresentano poco più del 10% dei 622 pareri pervenuti alla Commissione nel 2011 nell'ambito del dialogo politico, a conferma della maggiore rilevanza delle questioni sostanziali rispetto a quelle relative alle competenze.

Analogamente alle pronunce trasmesse ai fini del dialogo politico, i pareri motivati sono stati distribuiti su un **ampio numero di proposte, 28**, relative in gran parte a **questioni fiscali, agricoltura, mercato interno e giustizia**.

Il maggior numero di pareri si è concentrato sulle 5 proposte già richiamate in precedenza in relazione al dialogo politico.

La soglia per l'attivazione della procedura del cartellino arancione è stata peraltro raggiunta per la prima volta solo nel 2012 in relazione alla proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, c.d. Monti II.<sup>412</sup>

Sulla proposta, presentata dalla Commissione europea il 21 marzo 2012, sono stati **espressi pareri motivati da 12 Camere di Parlamenti nazionali**<sup>413</sup> che rappresentano 19 voti (sui 54 attribuiti ai Parlamenti nazionali), superando pertanto il limite minimo di un terzo dei voti perché scatti l'obbligo di riesame della proposta da

---

<sup>412</sup> (COM(2012)130).

<sup>413</sup> Folketing (Danimarca) Riksdag( Svezia) Chambre des Députés (Lussemburgo), Eduskunta (Finlandia), Sejm (Polonia), Assembleia da Republica (Portogallo), Sénat (Francia), Saeima (Lettonia), Chambre des représentants (Belgio), House of Commons (Regno Unito), Kamara Tad Deputati (Malta) Tweede Kamer (Paesi Bassi).

parte della Commissione europea, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato ai Trattati.

I parlamenti nazionali che hanno adottato il maggior numero di pareri motivati sono stati il **Riksdag svedese** (con 11), la **Chambre des Députés del Lussemburgo** (con 7), il **Sejm e il Senato polacchi** (rispettivamente con 5 e 4).

### *Natura delle contestazioni formulate*

Le argomentazioni sostenute nei pareri motivati per evidenziare una violazione del principio di sussidiarietà sono riconducibili a diversi profili giuridici.

In alcuni casi sono state sollevate contestazioni **strettamente attinenti alla sussidiarietà e alla sua motivazione**, o ad altri profili relativi alla **sussistenza e ai presupposti per l'esercizio della competenza**, con particolare riferimento alle violazioni della proporzionalità, alla inidoneità della base giuridica e al ricorso ad atti delegati.

In altri casi sono state avanzate contestazioni basate su **argomenti di merito**, come i potenziali effetti negativi di una misura proposta sulla situazione economica generale.

Anche la varietà delle contestazioni formulate, sembra confermare la **natura eminentemente politica del controllo di sussidiarietà** svolto dai parlamenti nazionali, che non viene limitato alla rigorosa verifica dei presupposti della necessità e del valore aggiunto dell'azione europea nelle materia di competenza legislativa concorrente (richiesti dal Trattato ai fini della conformità con il principio di sussidiarietà) ma utilizzato in modo flessibile per sostenere o proteggere interessi nazionali.

La stessa Commissione europea sembra aver avallato questa interpretazione non contestando, in base ad un'analisi dei contenuti, la natura di parere motivato degli atti così qualificati e trasmessi dai parlamenti nazionali ma attenendosi alla **denominazione formale** della pronuncia trasmessa.

Questa linea interpretativa è stata in particolare seguita nell'unico caso, sopra richiamato, in cui è stata raggiunta la soglia per il cartellino giallo: la Commissione ha preso atto, senza alcuna verifica approfondita della natura delle contestazioni mosse dei singoli pareri, della trasmissione del numero minimo di pareri richiesti e ha notificato ai parlamenti nazionali l'impegno a riconsiderare, in coerenza con il Protocollo n. 2, la proposta, al fine di valutare se mantenerla, ritirarla o modificarla.

Nei casi in cui non si è raggiunta la soglia richiesta, la Commissione ha deciso di **rispondere a ciascun parere motivato nel contesto del dialogo politico**, tenendo in considerazione le contestazioni formulate nelle successive discussioni e nei negoziati interistituzionali.

### **Impatto dei singoli pareri motivati**

Nella relazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, la Commissione dà conto, per la prima volta, in termini sintetici, dell'impatto dei pareri motivati sulle proposte cui essi si riferivano e delle proprie risposte.

Su gran parte delle proposte l'espressione l'adozione dei pareri **non sembra avere prodotto effetti diretti sensibili** in termini di condizionamento del processo decisionale.

Al di là delle indicazioni contenute nella relazione, un caso peculiare sembra tuttavia costituito dalla **proposta di direttiva sulla base imponibile consolidata dell'imposta sulle società**, sulla quale non è stato sinora possibile raggiungere l'unanimità richiesta in seno al Consiglio in quanto diversi Governi nazionali hanno formulato rilievi sulla competenza analoghi a quelli avanzati nei pareri motivati dei rispettivi parlamenti.

In questo caso, i pareri motivati sembrano aver concorso a consolidare la ferma opposizione di alcuni Stati membri all'intervento normativo in un materia, quale la fiscalità diretta, da essi considerata riservata alla competenza nazionale.

Alla luce dell'analisi della prassi sinora sviluppata, il principale merito del meccanismo di controllo della sussidiarietà sembra risiedere, analogamente al dialogo politico, nella sua capacità di rendere più trasparente il processo decisionale, suscitando il dibattito parlamentare e pubblico all'interno degli Stati membri su importanti questioni europee ed aumentando di conseguenza la consapevolezza delle assemblee parlamentari e dell'opinione pubblica sulle scelte politiche e normative dell'UE.

### Prospettive

Nelle considerazioni conclusive della relazione sui rapporti con i parlamenti nazionali, la Commissione propone di rafforzare il dialogo con questi ultimi su alcuni temi chiave, tra cui la **governance economica** ed in particolare il **semestre europeo**, il **quadro finanziario pluriennale** e il **controllo su Europol ed Eurojust**.

Con riguardo al **semestre europeo**, la Commissione sottolinea come il successo della procedura si valuta in base a quanto le raccomandazioni specifiche per paese vengono rispecchiate nelle politiche nazionali durante la seconda metà dell'anno ("il semestre nazionale"), ponendo l'accento sul ruolo dei parlamenti nazionali nella spiegazione di scelte politiche spesso difficili e nella adesione necessaria per creare le condizioni politiche che consentano il successo delle riforme.

La relazione ritiene che vi siano due particolari momenti nell'arco del semestre europeo dove un dialogo intensificato con i parlamenti nazionali potrebbe fornire un reale valore aggiunto: il primo **dopo la pubblicazione dell'analisi annuale della crescita**, che definisce priorità generali per l'UE nel suo complesso per l'anno successivo; il secondo, una volta che la Commissione ha presentato e il Consiglio ha approvato gli **orientamenti specifici per ciascun paese** sulla base dei programmi nazionali di riforma e dei programmi di stabilità e convergenza.

In queste fasi cruciali, la Commissione è pronta a discutere con i parlamenti nazionali di questioni trasversali e specifiche per paese relativamente alla *governance* economica e a fornire ulteriori chiarimenti.

La Camera si è già avvalsa di questa opportunità per il primo dei due momenti, esaminando sia nel 2011 che nel 2012 l'analisi annuale e svolgendo al riguardo audizioni di commissari e alti funzionari della Commissione europea; con riguardo al secondo momento indicato dalla Commissione, la situazione economica ha imposto di dare attuazione – con provvedimenti di urgenza – a buona parte delle raccomandazioni formulate alla Commissione stessa prima ancora che esse fossero formalmente adottate dal Consiglio.

La relazione, riferendosi al 2011, non reca invece alcuna indicazione specifica con riguardo agli altri aspetti del nuovo sistema di *governance* economica, ed in particolare alla creazione di un'unione fiscale e bancaria che, incidendo in misura ancora più significativa sulla sovranità nazionale richiederanno un rafforzamento anche del raccordo dei parlamenti nazionali con le Istituzioni europee.

Con specifico riguardo al coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel controllo sui nuovi meccanismi di *governance* economica, occorre ricordare che andranno definite, in seno alla Conferenza dei Presidenti dei parlamenti dell'UE, le modalità di attuazione **dell'articolo 13 del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'unione economica e monetaria" (cd. *fiscal compact*)**, firmato a margine del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012.

In base a tale disposizione, il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali delle parti contraenti, come previsto dal Titolo II del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al TFUE, determineranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei presidenti delle Commissioni competenti dei parlamenti nazionali e delle competenti Commissioni del PE.

La formulazione dell'articolo è stato oggetto di un intenso negoziato in seno al gruppo di lavoro che ha predisposto il *fiscal compact*.

I punti controversi concernevano il coinvolgimento nella Conferenza del Parlamento europeo e la composizione delle delegazioni dei parlamenti nazionali.

Con riferimento al primo punto sono stati accolti gli emendamenti della Commissione e del Parlamento europeo, i quali avevano proposto di porre i rappresentanti del Parlamento europeo sullo stesso piano dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali e di effettuare un rinvio al Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al TFUE (che affida congiuntamente al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali di organizzare la cooperazione interparlamentare).

Per quanto attiene al secondo profilo, la versione originaria del progetto prevedeva la partecipazione alla Conferenza di rappresentanti delle Commissioni competenti in materia economica e finanziaria dei parlamenti nazionali; una seconda versione, del 5 gennaio 2011 conteneva invece il riferimento alle Commissioni "competenti" dei parlamenti nazionali. Nella versione del 19 gennaio si era tornati alla indicazione dei rappresentanti delle Commissioni bilancio.

Il dibattito sull'attuazione dell'articolo 13 è stato avviato, prima ancora della firma del Trattato, in occasione della Riunione dei presidenti della COSAC che si è svolta a Copenhagen il 30 gennaio 2012.

In quella occasione alcune delegazioni (Senati francese e ceco) hanno suggerito di individuare nella COSAC il forum più idoneo per esercitare il controllo parlamentare sulla *governance* economica; altre (Bundestag tedesco) hanno invece proposto di utilizzare il "modello" COSAC per definire la composizione e il funzionamento della conferenza prevista dall'art. 13 del nuovo Trattato.

La delegazione della Camera ha invece ribadito che l'individuazione e l'organizzazione delle sedi di cooperazione in materia di *governance* economica andrà operata dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti, cui competono le funzioni di coordinamento della cooperazione interparlamentare.

### ***Dialogo con il Parlamento europeo***

I **pareri motivati** adottati dai singoli Parlamenti nazionali e i "**contributi**" - ovvero i documenti che riguardano le previsioni sostanziali dei progetti di atti dell'UE o che non soddisfano le



condizioni per essere qualificati come pareri motivati o che sono adottati in relazione ad atti che non ricadono nell'ambito di applicazione del Protocollo n. 2 - sono trasmessi, oltre che alla Commissione, anche al Parlamento.

Sulla base dell'*Approccio comune per il trattamento a livello di Commissioni dei pareri motivati e degli altri contributi trasmessi dai Parlamenti nazionali*, adottato dalla Conferenza dei Presidenti di Commissione del Parlamento europeo nel dicembre 2010:

- i **pareri motivati** sono assegnati alle Commissioni competenti e alla Commissione giuridica, tradotti nelle lingue ufficiali dell'UE, resi disponibili nell'ambito del fascicolo cartaceo e informatico della seduta, distribuiti a tutti i membri delle Commissioni competenti; queste ultime non procedono alla votazione finale prima della scadenza del termine di otto settimane previsto all'articolo 6 del Protocollo 2 e richiamano i pareri motivati nelle premesse dei progetti di risoluzione che predispongono per la seduta plenaria;
- i **contributi** sono invece trasmessi per *e-mail* alle Commissioni competenti, della loro presentazione sono informati il Presidente e il relatore e, soltanto su richiesta di questi ultimi, i contributi sono tradotti nelle lingue ufficiali dell'UE.

Pure a fronte del sopra evidenziato incremento del numero di contributi trasmessi e del numero di Parlamenti che partecipano al dialogo politico, la **conoscibilità** dei contributi nelle singole Commissioni parlamentari è stata finora ostacolata sia dal **dato linguistico** (traduzione solo su richiesta) sia dalla mancata formale inclusione di tale categoria di documenti nell'ambito dei **documenti di seduta** delle Commissioni parlamentari.

Pur nell'evidente impossibilità di verificare se e quando emendamenti presentati nelle Commissioni parlamentari hanno ripreso il contenuto di osservazioni presenti in documenti trasmessi dai Parlamenti nazionali, un dato appare particolarmente significativo: nel 2012, soltanto un progetto di risoluzione discusso in plenaria ha richiamato il contributo di un Parlamento nazionale (si trattava del documento approvato dal Parlamento portoghese

sulla proposta di risoluzione presentata dalla Commissione per il commercio internazionale in merito alla raccomandazione per la seconda lettura relativa alla posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione del regolamento in materia di regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso - COM(2010)0509).

Il Presidente Fini ha affrontato l'argomento dell'asimmetria tra l'impegno profuso dalle singole Camere nell'adozione dei contributi e il loro limitato impatto sui lavori degli organi del Parlamento europeo, prima nell'incontro a Roma con il Presidente Schulz lo scorso 23 febbraio e successivamente in una **lettera inviata allo stesso Presidente del Parlamento europeo il 5 aprile 2012**. Il Presidente Fini ha richiamato la prassi consolidata della Commissione europea di inviare nell'ambito del cosiddetto "dialogo politico" un documento di risposta nel quale si forniscono chiarimenti sulle osservazioni avanzate dai Parlamenti nazionali e ha sottolineato la necessità di realizzare un **raccordo più stretto anche con il Parlamento europeo sul contenuto delle proposte legislative dell'UE**, valorizzando i pareri e le opinioni espresse da questi ultimi nell'ambito dell'esame di proposte di atti normativi e di documenti dell'UE. A tal fine il Presidente ha proposto che le relazioni preparate sui singoli atti dalle Commissioni del Parlamento europeo in vista della seduta plenaria tengano conto, sia pure sinteticamente, dei rilievi e delle osservazioni anche attinenti a profili di merito.

Nella sua **lettera di risposta** del 19 aprile, il Presidente del Parlamento europeo ha preannunciato l'adozione di misure finalizzate a rendere più **visibili e accessibili** i contributi dei Parlamenti nazionali, attraverso in particolare:

- **l'informazione e l'aggiornamento mensile** a tutti i parlamentari europei circa l'esistenza di contributi;
- l'inserimento **sul sito internet** del Parlamento europeo della **banca dati**, attualmente su intranet, dei documenti trasmessi dai Parlamenti nazionali, al fini di rendere disponibili i

medesimi documenti anche ad attori esterni e agli stessi Parlamenti nazionali.

Attualmente, il Parlamento europeo sta procedendo alla trasmissione mensile ai deputati europei della lista dei documenti trasmessi dai Parlamenti nazionali, ha reso disponibile ai Parlamenti nazionali la banca dati e sono in corso le procedure amministrative per l'inserimento della stessa su internet. Con la medesima finalità di agevolare la disponibilità dei documenti trasmessi dai Parlamenti nazionali, la lista dei contributi e dei pareri motivati sarà disponibile anche nelle pagine intranet delle singole Commissioni parlamentari (*e-Committee*).

Le iniziative adottate o in corso di adozione al Parlamento europeo a seguito della corrispondenza Fini-Schulz sono d'indiscutibile utilità affinché i documenti trasmessi dai Parlamenti nazionali siano disponibili nelle sedute delle Commissioni e maggiormente visibili all'esterno. Esse rappresentano senz'altro un primo passo di un percorso verso un'effettiva utilizzabilità dei medesimi documenti nell'ambito dell'attività istruttoria delle Commissioni parlamentari. Tale percorso potrebbe essere ulteriormente agevolato, da un lato, dall'invio da parte degli stessi Parlamenti nazionali della traduzione di cortesia dei documenti adottati, dall'altro da iniziative volte a rendere disponibili agli organi del Parlamento europeo informazioni, sia pure in forma sintetica, oltre che sull'esistenza anche sul **merito dei documenti trasmessi**.

I contributi dei Parlamenti nazionali potrebbero fornire spunti rilevanti anche nell'attività di analisi da parte delle Commissioni del Parlamento europeo delle **valutazioni d'impatto** predisposte dalla Commissione sulle singole proposte legislative o di elaborazione di proprie valutazioni di impatto da parte del Parlamento europeo, attività la cui crescente complessità ha condotto alla recente creazione, all'interno della Direzione generale per le politiche interne del Parlamento europeo, di un'apposita Unità *Impact assessment*.

