

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2024

Data: 4 giugno 2024

Una nuova vicenda nelle procedure europee del Parlamento italiano: l'espressione del parere motivato sulla sussidiarietà a ridosso delle otto settimane e le sue conseguenze*

di Luca Bartolucci – Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate presso l'Università La Sapienza e Lecturer di Diritto pubblico presso la Luiss School of Government

TITLE: A new affair in the European procedures of the Italian Parliament: the expression of the reasoned opinion on subsidiarity close to the eight-week mark and its consequences

ABSTRACT: Nel marzo 2024 una *reasoned opinion* – su una proposta di regolamento relativo al benessere di cani e gatti e alla loro tracciabilità – è stata approvata il giorno precedente rispetto alla scadenza del termine di otto settimane, previsto dalla normativa europea e da quella interna. Si tratta di una violazione dei termini previsti dal parere della Giunta del regolamento del 2010, che disciplina il diritto di rimessione del parere motivato approvato dalla Commissione in Assemblea. La vicenda solleva alcuni interessanti spunti di diritto parlamentare, legati al modo di intendere come meramente ordinatori i termini del diritto parlamentare ed emerge anche in questo caso una evidente “commistione” tra il principio di sussidiarietà, quello di proporzionalità e il merito della proposta. Obiettivo del contributo è pertanto quello di ricostruire la vicenda poc’anzi richiamata, inquadrandola nel più ampio contesto dei procedimenti euro-nazionali, per poi svolgere alcune

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza “CC BY-NC-ND” Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

considerazioni sulla trasformazione del ruolo del Parlamento e sulle conseguenze – anche procedurali – che se ne devono trarre.

In March 2024, a reasoned opinion – on a Proposal for a Regulation on the welfare of dogs and cats and their traceability – was approved the day before the expiry of the eight-week deadline, provided for by European and internal legislation. This is a violation of the terms set out in the opinion of the regulation committee of the 2010, which governs the right to submit the reasoned opinion approved by the committee to the Assembly. The story raises some interesting ideas about parliamentary law, linked to the way of understanding the terms of parliamentary law as merely authoritative and also in this case a clear “mixture” emerges between the principle of subsidiarity, that of proportionality and the merit of the proposal. The objective of the paper is therefore to reconstruct the affair mentioned above, framing it in the broader context of euro-national proceedings, and then carrying out some considerations on the transformation of the role of Parliament and the consequences – including procedural ones – that must be drawn from it.

KEYWORDS: Parlamenti nazionali; opinione motivata; proposta di regolamento; otto settimane; sussidiarietà; National Parliaments; reasoned opinion; Proposal for a Regulation; eight-week; subsidiarity

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il controllo di sussidiarietà nella normativa europea e in quella interna. – 3. La proposta di regolamento relativo al benessere di cani e gatti e alla loro tracciabilità: l’elusione del termine previsto per l’esame in Commissione. – 4. Conclusioni: sull’impossibile ordinarietà dei termini parlamentari nel quadro di una trasformazione del ruolo dei Parlamenti.

1. Premessa

Le procedure europee del Parlamento italiano stanno di recente offrendo plurimi e interessanti spunti di riflessione.

Solo pochi mesi fa, infatti, vi è stata la prima rimessione in Aula di un’opinione motivata con la quale la XIV Commissione della Camera aveva ritenuto che una proposta di direttiva UE non fosse

conforme al principio di sussidiarietà¹, applicando una procedura sperimentale – ma ancora vigente – creata con un parere della Giunta per il regolamento del 2010. Nel marzo 2024, invece, una *reasoned opinion* – su una proposta di regolamento relativo al benessere di cani e gatti e alla loro tracciabilità – è stata approvata il giorno precedente rispetto alla scadenza del termine di otto settimane, previsto dalla normativa europea e da quella interna per un utile invio del parere stesso alla Commissione europea nell’ambito del controllo di sussidiarietà.

Aver approvato il parere solo il giorno prima rispetto al termine delle otto settimane appare come una violazione dei termini previsti dal parere della Giunta del regolamento del 2010, che disciplina il diritto di rimessione del parere motivato approvato dalla Commissione in Assemblea. In tal modo, sebbene la rimessione in Assemblea sia stata richiesta il giorno stesso dell’approvazione del parere motivato, è stato ovviamente impossibile prevederne la discussione in Aula rispettando al contempo il termine di otto settimane per l’invio del parere alla Commissione europea.

Il Presidente della Camera si è dunque trovato nella scomoda posizione di decidere il da farsi: due strade sarebbero state teoricamente possibili. La prima, quella di inviare il parere approvato dalla Commissione alle istituzioni europee, facendo salvo il termine di otto settimane e dunque facendo rientrare la procedura nell’*early warning mechanism* ma, in tal modo, frustrando l’applicazione di una procedura stabilita da un parere della Giunta per il regolamento e, peraltro, togliendo all’opposizione un utile strumento per contestare in Aula l’approvazione in Commissione di un parere motivato². La seconda strada, che è stata quella effettivamente seguita dal Presidente, è quella di dare corso alla discussione in Assemblea, così sforando rispetto al termine delle otto settimane e, quindi, trasformando la procedura, non più rivolta all’invio di una *reasoned opinion*, bensì facendola rientrare nell’ambito del c.d. “dialogo politico” in cui, come è noto, non si prevede un termine temporale massimo per l’invio delle opinioni dei Parlamenti nazionali³.

La vicenda solleva alcuni interessanti spunti di diritto parlamentare, legati al modo di intendere come meramente ordinatori i termini del diritto parlamentare, sebbene si tratta, molto

¹ Sul punto, sia consentito un rinvio a L. Bartolucci, *La prima rimessione in Aula di una opinione motivata sul controllo di sussidiarietà*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2023, p. 5 s.

² Si può forse individuare anche una variante di questa prima possibilità, ovvero quella di mandare comunque il parere motivato nei termini e poi eventualmente confermare o revocare lo stesso dopo l’Aula.

³ Del resto, tutti i documenti trasmessi alla Commissione dai Parlamenti nazionali che non hanno natura di parere motivato sono considerati ai fini del dialogo politico. Così A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’UE. Parte 1, Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2013, p. 44.

probabilmente, di una regola che può considerarsi ormai superata in quanto non si presta più ad essere funzionale in un Parlamento che deve necessariamente interfacciarsi – con termini perentori – con altre istituzioni, nell’ambito di procedimenti (soprattutto quelli euro-nazionali⁴) rigidamente scanditi anche sotto il profilo temporale. Il fattore tempo, dunque, si lega alla perdita di solitudine dei Parlamenti come istituzioni e al fatto che le Camere non sono più del tutto padrone di procedimenti che si svolgono anche nella relazione con altri soggetti.

Obiettivo del contributo è pertanto quello di ricostruire la vicenda poc’anzi richiamata, inquadrandola nel più ampio contesto dei procedimenti euro-nazionali, per poi svolgere alcune considerazioni sulla trasformazione del ruolo del Parlamento e sulle conseguenze – anche procedurali – che se ne devono trarre.

2. Il controllo di sussidiarietà nella normativa europea e in quella interna

Com’è noto, il Trattato di Lisbona ha ampliato le prerogative dei Parlamenti nazionali, prevedendo, all’art. 12 TUE, che gli stessi contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell’Unione⁵. Tra i c.d. “poteri europei” dei Parlamenti nazionali vi è quello di vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà, secondo le procedure previste dal Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, istituendo in tal modo un meccanismo di allerta

⁴ Categoria che è nata da tempo nel diritto amministrativo, ove si parla di “procedimenti amministrativi composti”, in cui intervengono amministrazioni sia dell’Unione europea sia di uno Stato membro, e che sono disciplinati in parte dal diritto UE e per altra parte dal diritto nazionale. Cfr. G. Della Cananea, *I procedimenti amministrativi composti dell’Unione europea*, in *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, a cura di F. Bignami e S. Cassese, Milano, 2004, p. 307 s. Tali procedimenti si sono poi estesi al diritto costituzionale, ove sono stati ridenominati “procedimenti euro-nazionali” e, nei casi in cui in tali procedimenti sia previsto un coinvolgimento dei Parlamenti, si tende a parlare di “procedimenti parlamentari euro-nazionali”. Sul punto, cfr. A. Manzella, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, p. 4 s. e N. Lupo, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in *Amministrazioneincammino.it*, n. 9, 2020, p. 1 s. All’interno di questi, particolare centralità rivestono i procedimenti euro-nazionali di bilancio, tra cui si possono annoverare sia il semestre europeo sia quello delineato dal NGEU. Cfr., per tutti, N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023 e G. Piccirilli, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la “fisarmonica” governativa*, in *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, a cura di V. Di Porto, F. Pammolli, A. Piana, Bologna, 2022, p. 137 s.

⁵ Sulle prerogative che il Trattato di Lisbona ha assegnato ai Parlamenti nazionali la letteratura è ampia. Cfr., almeno, P. Kiiver, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Jour. Eur. Comp. Law*, n. 1, 2008, p. 77 s; M. Olivetti, voce *Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, in *Dig. disc. Pubbl.*, Agg., 2012, spec. p. 509 s.; D. Fromage, *Les Parlements dans l’Union Européenne après le Traité de Lisbonne. La Participation des Parlements allemands, britanniques, espagnols, français et italiens*, Parigi, 2015.

precoce che consente, a un certo numero di Parlamenti nazionali, di “bloccare”, seppur con il concorso di altri attori istituzionali e a particolari condizioni, l’azione legislativa della Commissione europea⁶. Attraverso tale controllo, si tratta di verificare che, “nel caso d’intervento dell’Unione in una materia di competenza non esclusiva, detto intervento sia strettamente limitato ai casi in cui l’obiettivo perseguito della relativa proposta legislativa possa essere ‘meglio realizzato’ a livello dell’Unione, ai sensi dell’art. 5, par. 3, TUE”⁷.

Il termine di otto settimane entro cui un Parlamento nazionale deve inviare l’opinione motivata – se ritiene che il progetto di atto legislativo violi il principio di sussidiarietà – si può rintracciare nei Protocolli allegati al Trattato di Lisbona. In particolare, il termine è previsto una prima volta nel Protocollo (n. 1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea ove, all’art. 4, si prevede che un periodo di otto settimane intercorre tra la data in cui si mette a disposizione dei Parlamenti nazionali, nelle lingue ufficiali dell’Unione, un progetto di atto legislativo e la data in cui questo è iscritto all’ordine del giorno provvisorio del Consiglio ai fini della sua adozione o dell’adozione di una posizione nel quadro di una procedura legislativa⁸.

Il termine è poi menzionato una seconda volta nel Protocollo (n. 2) sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità ove, all’art. 6, si stabilisce chiaramente che ciascuno dei Parlamenti nazionali o ciascuna Camera di uno di questi Parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell’Unione, inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della

⁶ Com’è noto, vi sono due possibili procedure, in base al numero delle opinioni motivate che giungono dai Parlamenti nazionali. Nella c.d. procedura del “cartellino giallo”, quando cioè i pareri motivati rappresentano almeno un terzo dell’insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, la Commissione è tenuta a riesaminare la sua proposta e può poi decidere se mantenere, modificare o ritirare la proposta, motivando la decisione. Nel caso, invece, della c.d. procedura del “cartellino arancione”, i pareri motivati devono rappresentare la maggioranza dei voti: in tal caso, la Commissione deve riesaminare la proposta e decidere se mantenere, modificare o ritirare il progetto di atto. Se decide di mantenere la proposta, deve spiegare, in un parere motivato al Parlamento europeo e al Consiglio, perché la proposta è conforme al principio di sussidiarietà. Se la maggioranza semplice dei membri del Parlamento europeo o il 55% dei membri del Consiglio ritengono che la proposta violi il principio di sussidiarietà, la proposta legislativa non forma oggetto di ulteriore esame.

⁷ L. Gianniti e N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, 2023, pp. 331-332.

⁸ Peraltro, lo stesso art. 4 stabilisce che in caso di urgenza sono ammesse eccezioni le cui motivazioni sono riportate nell’atto o nella posizione del Consiglio. Salvo in casi urgenti debitamente motivati, nel corso di queste otto settimane non può essere constatato alcun accordo riguardante il progetto di atto legislativo. Salvo nei casi urgenti debitamente motivati, tra l’iscrizione di un progetto di atto legislativo all’ordine del giorno provvisorio del Consiglio e l’adozione di una posizione devono trascorrere dieci giorni.

Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà⁹.

Diverso è il caso del c.d. “dialogo politico”, per il quale non si prevede nessun termine temporale, non essendo disciplinato da fonti normative¹⁰. Il “dialogo politico” è infatti una procedura che la Commissione europea ha inaugurato nel 2006 (la c.d. “procedura Barroso”), trasmettendo direttamente gli atti europei ai Parlamenti nazionali (ancor prima che questi divenissero interlocutori diretti delle istituzioni dell’Unione col Trattato di Lisbona¹¹) e invitando questi ultimi ad inviare, a loro volta, osservazioni anche sul merito dei provvedimenti legislativi europei con il preciso impegno della Commissione di rispondere, in maniera motivata, ai pareri parlamentari. Il “dialogo” così instaurato è tuttavia di squisita natura politica, in quanto non è previsto nel Trattato e non è pertanto idoneo a produrre effetti sul piano strettamente giuridico.

Sebbene vi sia stato chi ha ritenuto che il controllo di sussidiarietà possa essere una spinta nella direzione di un più consistente sviluppo del “dialogo politico”, vista la stessa intrinseca politicità dei principi di sussidiarietà e proporzionalità¹², ciò non toglie che si tratta di due strumenti differenti e che, come tali, solo il controllo di sussidiarietà è soggetto a uno stringente limite temporale, assente invece nel dialogo politico.

La legge italiana rispecchia ovviamente questa diversità dei due strumenti. L’articolo 8 della legge n. 234 del 2012 disciplina il controllo di sussidiarietà, stabilendo che ciascuna Camera può

⁹ Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all’occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi, all’interno ovviamente delle otto settimane previste.

¹⁰ Come si ricorda in A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’UE*, cit., p. 44, “l’avvio del dialogo politico con la Commissione fa seguito all’impegno assunto dal Presidente Barroso in occasione del primo incontro interparlamentare sul futuro dell’Europa svoltosi l’8 e il 9 maggio 2006 a Bruxelles, poi ribadito dalla Commissione europea nella comunicazione “Il periodo di riflessione e il Piano D”, adottata il 10 maggio 2006 (COM(2006)211). L’iniziativa è stata poi accolta con favore dal Consiglio europeo del 15 e 16 giugno 2006 e trovata concreta attuazione a partire dal settembre 2006, secondo le modalità annunciate dal Presidente Barroso ai Presidenti dei Parlamenti nazionali con due lettere, rispettivamente del 17 luglio 2006 e del 16 ottobre 2006. Con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona la Commissione europea, con la lettera inviata dal Presidente Barroso ai Presidenti dei Parlamenti nazionali il 1° dicembre 2009, ha deciso di tenere fermo, con le medesime modalità, il dialogo politico accanto al meccanismo di allerta precoce”.

¹¹ L. Gianniti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali, in Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, p. 171.

¹² Ivi, p. 177, in cui si sottolinea come, pur consapevole della strutturale differenza tra dialogo politico e controllo di sussidiarietà, “la Commissione europea ha dichiarato di voler far rifluire il controllo di sussidiarietà sostanzialmente nel più ampio dialogo politico avviato sin dal 2006”. Sul punto, volendo, cfr. anche D.A. Capuano, *Il Senato e l’attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2011, spec. p. 2-6.

esprimere, secondo le modalità previste nel rispettivo regolamento, un parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea ovvero delle proposte di atti basate sull'articolo 352 del TFUE, ai sensi del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al TUE e al TFUE. Si prevede altresì che il parere motivato che ciascuna Camera invia ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea ai sensi del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità sia trasmesso contestualmente anche al Governo e che le Camere possono consultare, secondo le modalità previste nei rispettivi regolamenti, i consigli e le assemblee delle regioni e delle province autonome, in conformità all'articolo 6, primo paragrafo, del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità¹³.

L'articolo 9 della legge n. 234 del 2012 si occupa invece del dialogo politico¹⁴. Si stabilisce, in particolare, che le Camere possono far pervenire alle istituzioni dell'Unione europea e contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee e che i documenti tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome.

Dal richiamo di tali disposizioni di natura legislativa si evince anche il necessario intarsio tra la legge e i regolamenti che scandiscono le procedure parlamentari. Se, infatti, la legge definisce le procedure nella fase ascendente e discendente e le modalità di partecipazione di altri soggetti agli affari europei, i regolamenti devono indicare nel dettaglio quali organi parlamentari sono chiamati ad intervenire nelle diverse procedure, con quali poteri ed entro quali termini. D'altro canto, è la stessa legge n. 234 del 2012 a rinviare sovente ai regolamenti parlamentari per la disciplina di

¹³ Sulla legge n. 234 del 2012, cfr. almeno A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*, cit., p. 44 e G. Rivosecchi, *Il ruolo del Parlamento – La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea*, Legge n. 24 dicembre

2012, n. 234, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2013, p. 436 s.

¹⁴ Come nota, A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*, cit., p. 45, “nonostante la forte rilevanza assunta nella prassi dal dialogo politico, appare singolare l'inserimento nella legge di norme relative ad un meccanismo privo di base giuridica nei trattati e soggetto, conseguentemente, ad una continua evoluzione nella prassi. Il dialogo politico, proprio nella sua informalità e flessibilità, mal si presta ad un inquadramento normativo, a differenza del controllo di sussidiarietà, che, oltre a trovare una specifica disciplina nei trattati presenta, per gli effetti riconosciuti ai pareri motivati dal Protocollo n. 2, esigenze sistemiche che ne hanno giustificato la codificazione in previsioni legislative in diversi ordinamenti nazionali”.

particolari procedure, tra cui proprio l'art. 8, comma 1, sul controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, in base al quale ciascuna Camera può esprimere un parere motivato “secondo le modalità previste nel rispettivo regolamento”.

In tale ambito, com'è noto, la Camera dei deputati non si è adeguata con una riforma del proprio regolamento, bensì con alcune procedure sperimentali, nate con due diversi pareri della Giunta per il regolamento¹⁵. Un primo parere della Giunta, del 6 ottobre 2009 – su questioni concernenti le procedure di raccordo tra la Camera dei deputati e le istituzioni europee – ha ampliato in via interpretativa il novero degli atti comunitari assegnati alle Commissioni, disciplinato le modalità del relativo esame, le audizioni in Commissione dei componenti della Commissione europea e dei rappresentanti delle altre istituzioni e organi riconosciuti dai Trattati europei e ha istituito una disciplina sperimentale di esame della relazione del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Ma, soprattutto, ha definito le procedure per l'esame in via sperimentale dei profili di sussidiarietà, stabilendo che è attribuita alla XIV Commissione la verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi, mentre per l'esame di merito il documento è inviato alla Commissione di settore¹⁶.

In quel parere si stabiliva anche che, una volta entrato in vigore il Trattato – con la conseguente attribuzione degli effetti procedurali dei pareri parlamentari in sede europea – la procedura

¹⁵ Al contrario, il Senato si è adeguato alle nuove procedure dapprima con una lettera del Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni permanenti del 6 ottobre 2009 e poi con le riforme del proprio regolamento del 2017 e del 2022. Cfr., sulla riforma del regolamento del Senato del 2017 e, in particolare, sulle procedure europee, N. Lupo, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di quad. cost.*, 5 gennaio 2018, ove si critica l'avvicinamento delle procedure europee del Senato a quelle della Camera, in quanto “le soluzioni adottate dal Senato, con un coinvolgimento pieno e in parallelo in tale procedura anche delle altre commissioni, erano parse più convincenti di quelle della Camera, sia perché più coerenti con l'approccio fin qui prevalso in sede europea, che ha valorizzato la natura politica del controllo di sussidiarietà e la sua connessione con il c.d. “dialogo politico”; sia perché idonee a consentire l'adozione di un maggior numero di pareri motivati, anche grazie all'iniziativa di singole commissioni di merito”. Sulla riforma del 2017, cfr. anche F.S. Toniato, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, n. 1, 2018, p. 59 s. e A. Carboni e M. Magalotti, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 3 gennaio 2018. Sulla riforma del 2022, cfr. L. De Carlo, *L'adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, in *Forum di quad. cost.*, 28 settembre 2022, p. 78 s.; F. Galli, “Tra il dire e il fare”. *La riforma del Regolamento del Senato in adeguamento al taglio dei seggi*, in *Forum di quad. cost.*, 27 giugno 2023. Cfr., da ultimo, M. Nardini, *Le prime prassi applicative del nuovo regolamento del Senato e le ulteriori prospettive di riforma regolamentare*, in *Federalismi.it*, 20 marzo 2024, p. 154 s.

¹⁶ Su tali procedure sperimentali sia consentito un rinvio a L. Bartolucci e C. Fasone, *Le procedure di raccordo con l'unione europea: un bilancio in attivo, ma con qualche occasione persa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2014. In generale, sulla necessità di una riforma dei regolamenti parlamentari dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, cfr. G. Rivosecchi, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2009, spec. p. 3 s e C. Fasone, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 2, 2011, p. 353 s.

sperimentale avrebbe dovuto essere oggetto di nuova valutazione soprattutto al fine di verificare la possibilità, in presenza di talune circostanze, di investire l'Assemblea della decisione sui profili di sussidiarietà. Questa nuova valutazione è stata in concreto effettuata con un nuovo parere della Giunta per il regolamento della Camera del 14 luglio 2010, sull'esame in Assemblea del documento della XIV Commissione concernente la conformità al principio di sussidiarietà e sull'esame delle relazioni sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, proprio ad integrazione del parere del 6 ottobre 2009.

Il parere del 2010, in particolare, prevede espressamente che il documento motivato della XIV Commissione contenente la decisione sui profili di sussidiarietà possa essere sottoposto all'Assemblea su richiesta del Governo, di un quinto dei componenti della medesima Commissione (ovvero di rappresentanti dei Gruppi in Commissione di pari consistenza numerica) o di un decimo dei componenti dell'Assemblea (ovvero di presidenti di Gruppi di pari consistenza numerica). Peraltro, lo stesso parere prevede che la richiesta di rimessione all'Assemblea debba essere avanzata entro 5 giorni dalla data della deliberazione della XIV Commissione, la quale deve comunque concludere la verifica sulla sussidiarietà entro 40 giorni dall'assegnazione del progetto di atto legislativo comunitario. In caso di richiesta di rimessione all'Assemblea, il Presidente della Camera iscrive il documento della XIV Commissione contenente la decisione sui profili di sussidiarietà direttamente all'ordine del giorno, in termini tali da consentire che il procedimento si concluda comunque nel termine di otto settimane dalla trasmissione del progetto. Si prevede quindi un preciso cadenzamento temporale tra Commissione e Assemblea, in modo da lasciare un margine per l'eventuale rimessione in Aula del parere approvato in Commissione. Con questa modulazione dei tempi, si prevedono 40 giorni per l'esame in Commissione, così da lasciare un margine di tempo per l'eventuale rimessione in Aula (otto settimane corrispondono all'incirca a 50 giorni, per cui vi è un margine di una decina di giorni per esaminare in Assemblea il parere motivato approvato dalla Commissione).

Sempre con la logica di salvaguardare il termine delle otto settimane, il parere della Giunta prevede che sia ammissibile il rinvio in Commissione, purché non comprometta il rispetto dei termini previsti dal Trattato di Lisbona: in tal caso, una volta concluso il riesame della questione da parte della XIV Commissione, può essere ulteriormente richiesta la rimessione in Assemblea della nuova decisione. I termini sono stabiliti dal Presidente della Camera in modo da assicurare la tempestiva conclusione del procedimento. Il parere disciplina poi le modalità di esame

dell'opinione motivata da parte dell'Assemblea, stabilendo che si tratta di una c.d. “discussione limitata”, in quanto non si procede a dichiarazioni di voto¹⁷.

Infine, il parere prevede il caso di rimessione in Assemblea in caso di parere favorevole: si stabilisce, cioè, che quando la rimessione all'Assemblea ha ad oggetto una decisione favorevole della XIV Commissione, entro un'ora prima dell'inizio della discussione venti deputati o uno o più presidenti di Gruppo di pari consistenza numerica presentino un apposito ordine del giorno motivato che esponga le ragioni per le quali ritengono che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Se non è presentato alcun ordine del giorno, non si procede all'esame del punto. L'ordine del giorno, previo parere del Governo, è posto in votazione solo ove respinta la decisione favorevole della XIV Commissione. In presenza di più ordini del giorno essi sono posti in votazione in successione secondo l'ordine di presentazione, salvi preclusioni e assorbimenti. Tale previsione si spiega con la considerazione per cui l'art. 6 del Protocollo prevede che il parere negativo debba essere motivato: quindi, qualora manchino le motivazioni, il parere sarebbe irricevibile da parte della Commissione europea.

Come ricordato poc'anzi, nel mese di luglio 2023 la procedura della rimessione in Aula di un parere motivato ha trovato applicazione per la prima volta, quando, nella seduta del 19 luglio 2023, la Commissione politiche dell'Unione europea della Camera ha approvato una *reasoned opinion*, con la quale la Camera intendeva comunicare alla Commissione europea che, a suo avviso, la proposta di direttiva non fosse conforme al principio di sussidiarietà¹⁸. Il giorno successivo all'approvazione del parere motivato, l'On. Francesco Silvestri, capogruppo M5S alla Camera, ha dichiarato che la bocciatura della direttiva UE sull'anticorruzione avrebbe rischiato di indebolire gli elementi di prevenzione contro la criminalità e di creare attriti superflui con l'Unione Europea e che, per tale ragione, aveva scritto una lettera al Presidente della Camera per chiedergli un nuovo esame in Aula della direttiva.

¹⁷ In particolare, quindi, la discussione consiste negli interventi del relatore (per 10 minuti), dei relatori di minoranza se designati (per 5 minuti), eventualmente di uno dei firmatari della richiesta di rimessione all'Assemblea se questa è stata avanzata da un decimo dei componenti della Camera (anch'esso per 5 minuti), del Governo (per 10 minuti), di un rappresentante per Gruppo (per 5 minuti); è riservato un tempo, stabilito dal Presidente, per gli interventi dei rappresentanti delle componenti politiche del Gruppo misto. Non sono ammessi questioni pregiudiziali e sospensive, emendamenti, richieste di votazione per parti separate, ordini del giorno d'istruzione al Governo.

¹⁸ Non è successo lo stesso presso il Senato della Repubblica, il quale ha esaminato la proposta di direttiva nella seduta del 26 luglio e in quella del 1° agosto 2023, rinviando la questione e, quindi, senza aver inviato un eventuale parere motivato alla Commissione entro le otto settimane previste.

Secondo quanto stabilito dal parere della Giunta per il regolamento del 14 luglio 2010, sul documento è stata quindi avanzata da parte di un gruppo parlamentare una richiesta di rimessione all'Assemblea. Nella seduta del 26 luglio (giorno, peraltro, in cui scadevano le otto settimane previste per il controllo di sussidiarietà), vi è stato presso l'Assemblea l'esame del Doc. XVIII-bis, n. 10, cioè il Documento approvato dalla XIV Commissione nell'ambito della verifica di sussidiarietà. Senza dichiarazioni di voto, come previsto dal parere del 2010, il Presidente ha quindi indetto la votazione nominale, mediante procedimento elettronico, sul documento approvato dalla XIV Commissione. La Camera ha approvato il parere della Commissione con 187 voti favorevoli (a fronte di 100 voti contrari e 3 astenuti), che è stato inviato alle istituzioni europee entro il termine delle otto settimane e, pertanto, nell'ambito della procedura di allerta precoce.

Pochi mesi dopo, nel mese di marzo 2024, si è verificato un nuovo interessante caso nei procedimenti europei del Parlamento italiano: non sono stati infatti rispettati i termini temporali previsti dalla procedura sperimentale per l'invio alla Commissione europea del parere motivato approvato dalla Commissione e, conseguentemente, si è verificato un coinvolgimento anche della rimessione in Assemblea.

3. La proposta di regolamento relativo al benessere di cani e gatti e alla loro tracciabilità: l'elusione del termine previsto per l'esame in Commissione

La nuova vicenda ha preso le mosse da una proposta di regolamento con cui la Commissione europea ha intenzione di introdurre nuove norme dell'UE in materia di benessere e tracciabilità di cani e gatti allevati, detenuti e commerciati a fini economici come animali da compagnia¹⁹. Il pacchetto prevede una revisione delle attuali norme per la protezione degli animali durante il trasporto. In particolare, le nuove norme sul benessere e la tracciabilità di cani e gatti mirano a introdurre, per la prima volta, standard uniformi per l'allevamento, la stabulazione e la manipolazione di cani e gatti negli stabilimenti di allevamento, nei negozi di animali da compagnia e nei rifugi. Al fine di combattere il commercio illegale e controllare meglio le condizioni di

¹⁹ Base giuridica della proposta di regolamento è individuata nell'articolo 43, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sulla politica agricola comune, e nell'articolo 114 del TFUE, sul ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia di mercato interno.

benessere degli animali negli stabilimenti, anche la tracciabilità di cani e gatti viene rafforzata, rendendone obbligatoria l'identificazione e la registrazione nelle banche dati nazionali²⁰.

Come si è notato presso la Commissione per le politiche UE del Senato, durante l'illustrazione del progetto di provvedimento dal relatore della proposta (Sen. Scieurria, FDI), l'assenza di disposizioni europee specifiche in materia e la divergenza tra le normative nazionali hanno prodotto situazioni in cui tali animali sono nati, sono stati allevati e venduti o adottati in condizioni dannose per il loro benessere. Ciò si ripercuote sulla concorrenza commerciale tra gli allevatori, a danno di quelli che attuano *standard* di livello elevato per il benessere degli animali. Inoltre, i consumatori si trovano spesso ad affrontare le conseguenze negative delle condizioni di scarso benessere in cui gli animali sono stati allevati e detenuti negli stabilimenti, come problemi di salute, problemi comportamentali o difetti genetici del cane o del gatto acquisito. Parallelamente, si è sviluppato il commercio illegale di cani e gatti, anche a causa della mancanza di tracciabilità di questi animali che consenta di risalire alla cucciolata originaria. A loro volta, le pratiche commerciali illegali sono associate a pratiche di allevamento non controllate che spesso comportano sofferenze di cani e gatti²¹.

La proposta è stata oggetto di esame da parte di 15 Camere dei Parlamenti nazionali. Tra questi, soltanto la Camera dei deputati ceca ha emesso un parere motivato, di contrarietà al principio di sussidiarietà, ritenendo che alcune armonizzazioni, come quelle su temperatura, spazio disponibile, illuminazione, non hanno impatto diretto sul mercato interno. In particolare, la Commissione per gli affari europei della Camera dei deputati ceca ha approvato una risoluzione (n. 282 del 14 febbraio 2024) in cui, tra le altre cose, ritiene che la proposta di regolamento sia contraria al principio di sussidiarietà e ha adottato pertanto un parere motivato ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Tuttavia, secondo la Commissione europea, il principio di sussidiarietà è rispettato poiché solo un intervento a livello di Unione consente di superare le differenze nel livello di protezione del benessere degli animali che, a fronte di una elevata richiesta, determina una compartimentazione del mercato di cani e gatti nell'Unione, a discapito degli Stati in cui è rispettato un elevato *standard* di benessere degli animali. Inoltre, solo un intervento dell'Unione consente di

²⁰ Per maggiori dettagli, cfr. Camera dei deputati, Ufficio rapporti con l'Unione europea, Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di regolamento relativo al benessere di cani e gatti e alla loro tracciabilità, 20 febbraio 2024.

²¹ Senato della Repubblica, XIX legislatura, 4ª Commissione permanente, Res. somm., 5 marzo 2024.

assicurare l'interoperabilità dei sistemi di tracciamento dei cani e dei gatti, essenziali per contrastare il commercio illegale di tali animali. In particolare, gli obiettivi non possono essere conseguiti autonomamente dagli Stati membri – le cui iniziative potrebbero essere causa di ulteriore frammentazione del mercato interno – e devono essere perseguiti dall'Unione²². Infine, la Commissione richiama la dimensione transnazionale degli scambi di natura commerciale e non delle adozioni di cani e gatti a fondamento della necessità di adottare a livello dell'UE norme sulla tracciabilità²³.

Anche il principio di proporzionalità – secondo la Commissione europea – è rispettato, in quanto la proposta prevede solo prescrizioni minime (essenziali per il funzionamento del mercato interno e tali da non andare al di là di quanto necessario) in materia di benessere degli animali per l'allevamento, la detenzione e l'immissione sul mercato dell'Unione di cani e gatti. Inoltre, sono esclusi dall'applicazione gli allevamenti di dimensioni molto piccole e agli allevatori che producono meno di un certo numero di cucciolate l'anno, che sono tenuti solo a identificare e registrare i cani o i gatti prima di immetterli sul mercato. Alcune disposizioni in materia di alloggiamento (temperatura, spazio disponibile, illuminazione), poi, non si applicano ai rifugi che non hanno finalità di lucro. Analogamente, l'obbligo di registrare gli animali e dotarli di *microchip* non è previsto per le persone fisiche che forniscono occasionalmente cani o gatti sul mercato senza ricorrere a servizi *online*²⁴.

Sul versante italiano, il 15 febbraio 2024 è pervenuta alle Camere anche la relazione del Governo ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012, elaborata dal Ministero della Salute, in cui si reputa l'iniziativa conforme agli interessi nazionali e di particolare urgenza, poiché

²² Eventuali differenze nel livello di protezione del benessere degli animali potrebbero determinare una compartimentazione del mercato interno di cani e gatti. Regimi nazionali differenti in ordine al divieto di mutilazioni o pratiche dolorose (taglio dell'orecchio, taglio della coda), ad esempio, danneggerebbero gli allevatori ed operatori commerciali più attenti al benessere degli animali, che non potrebbero effettuare scambi a livello transfrontaliero e potrebbero produrre la delocalizzazione delle attività verso Stati membri in cui tale divieto non si applica. Nella relazione che accompagna la proposta si motiva specificamente necessario l'inclusione nell'ambito di applicazione del regolamento dei rifugi, che forniscono al mercato un numero di animali considerevole indipendentemente dal fatto che l'attività svolta possa essere considerata un'attività economica. Ciò in considerazione della dimensione transfrontaliera dell'attività dei rifugi che di frequente, grazie a internet, pubblicizzano l'adozione o la vendita degli animali anche al di fuori dei confini nazionali.

²³ Camera dei deputati, Ufficio rapporti con l'Unione europea, Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di regolamento relativo al benessere di cani e gatti e alla loro tracciabilità, 20 febbraio 2024.

²⁴ Infine, la normativa di armonizzazione minima consente agli Stati membri di mantenere o adottare norme nazionali più rigorose in materia di benessere degli animali, purché non vietino o ostacolino l'immissione sul mercato nel loro territorio di cani e gatti detenuti in un altro Stato membro.

attualmente non esiste una legislazione in materia di benessere di cani e gatti. Il principio di sussidiarietà è rispettato, secondo il Governo, in quanto l'obiettivo della proposta è di garantire lo sviluppo razionale del settore, evitare ostacoli al commercio e contrastare il commercio illegale di cani e gatti, garantendo nel contempo un elevato livello di protezione del benessere degli animali. Questi obiettivi possono essere conseguiti solo mediante un intervento a livello di Unione, poiché gli Stati membri singolarmente rischierebbero di causare un'ulteriore frammentazione del mercato interno, a discapito degli operatori commerciali che mantengono elevati livelli di benessere degli animali, causando una delocalizzazione della produzione verso Stati membri in cui la normativa è meno tutelante per gli animali.

La proposta – secondo il Governo – rispetta anche il principio di proporzionalità, poiché stabilisce prescrizioni minime in materia di benessere degli animali per l'allevamento, la detenzione e l'immissione sul mercato dell'Unione di cani e gatti, senza andare al di là di quanto necessario a tal fine²⁵. Infine, la proposta consente agli Stati membri di mantenere o adottare norme nazionali più rigorose in materia di benessere degli animali, purché non vietino o ostacolino l'immissione sul mercato nel loro territorio di cani e gatti detenuti in un altro Stato membro.

Il 21 febbraio è iniziato l'esame presso la Camera dei deputati e il termine delle otto settimane per l'esame della sussidiarietà sarebbe scaduto il 15 marzo 2024. Dopo qualche attività istruttoria²⁶, il 14 marzo 2024 la Commissione ha proseguito nell'esame del Provvedimento e l'On. Pisano, relatore, ha illustrato i contenuti della proposta di parere motivato, per non conformità con il principio di sussidiarietà, ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2. Dopo un dibattito in Commissione, in cui non è mancato chi ha ritenuto la proposta del tutto conforme al principio di

²⁵ In tale contesto sono esclusi gli stabilimenti di dimensioni molto piccole, che producono meno di un certo numero di cucciolate all'anno, e i rifugi e negozi di animali da compagnia che detengono un numero limitato di cani o gatti, che sono tenuti solo a identificare e registrare i cani o i gatti prima di fornirli nell'Unione. Inoltre, per i rifugi, alcune delle disposizioni, ad esempio prescrizioni dettagliate in materia di alloggiamento (temperatura, spazio disponibile, illuminazione), non sono necessarie, dato che questi generalmente non hanno finalità lucrative. È ritenuta proporzionata anche la misura che prevede che gli animali siano dotati di microchip e siano registrati, in particolare contrastare il commercio illegale, dato l'impatto limitato di tale obbligo sulle persone fisiche che forniscono cani o gatti sul mercato dell'Unione. La proposta non impone tale obbligo alle persone fisiche che forniscono occasionalmente cani o gatti sul mercato dell'Unione senza ricorrere a servizi *online*.

²⁶ Nella seduta della XIV Commissione del 12 marzo 2024 si è svolta un'attività istruttoria, tramite le audizioni informali di rappresentanti dell'Associazione nazionale medici veterinari italiani (ANMVI) e di rappresentanti della Lega Anti Vivisezione (LAV), nell'ambito dell'esame, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al benessere di cani e gatti e alla loro tracciabilità. Il giorno seguente tale attività istruttoria è proseguita, con l'audizione di rappresentanti della Federazione Nazionale Ordine Veterinari Italiani (FNOVI).

sussidiarietà (come, ad esempio, il gruppo IV²⁷), la Commissione ha approvato la proposta di parere motivato formulata dal relatore. Il Documento approvato dalla Commissione è un documento breve, in cui si afferma che, pur essendo condivisibili le finalità della proposta e che la stessa appare correttamente fondata sull'articolo 43, paragrafo 2, e sull'articolo 114 del TFUE, complessivamente non risulta pienamente coerente con il principio di sussidiarietà, in quanto non appare adeguatamente motivata, sotto il profilo della necessità e del valore aggiunto, la scelta di procedere ad un'armonizzazione integrale della normativa di settore, che potrebbe comportare importanti oneri di spesa da parte degli allevatori non associati ad un reale beneficio per gli animali. Per tale ragione, la Commissione esprime un parere motivato per non conformità della proposta con il principio di sussidiarietà.

Nello stesso documento, tuttavia, si evidenziano una serie di aspetti che chiaramente riguardano il merito della proposta, e non i profili relativi alla sussidiarietà. In particolare, si sottolinea l'esigenza di coordinare la previsione che ricomprende le abitazioni tra gli stabilimenti di allevamento ed il considerando n. 15 che precisa che le abitazioni in cui cani e gatti siano detenuti per scopi diversi dalla riproduzione non sono considerate stabilimenti di allevamento; si rileva l'assenza di parametri oggettivi in base ai quali va accertata la capacità degli addetti alla custodia degli animali di riconoscere le loro espressioni, compreso qualsiasi segno di sofferenza, e di ridurre al minimo i rischi per il benessere degli animali; si evidenzia l'esigenza di sopprimere la previsione riguardante l'esigenza che cani e gatti dispongano di spazio sufficiente per socializzare; si richiama l'esigenza di meglio specificare la previsione in tema di protezione da condizioni climatiche avverse, correlandola esplicitamente ad eventi climatici estremi; si sottolinea, inoltre, l'opportunità di circoscrivere il divieto di tenere cani esclusivamente all'interno; si rileva, infine, che il conferimento alla Commissione del potere di adottare atti delegati per integrare numerosi ed importanti aspetti anche essenziali della disciplina legislativa non risulta conforme all'articolo 290 del TFUE e che occorre pertanto circoscrivere la portata e l'ambito di tale potere delegato.

²⁷ Isabella De Monte (IV-C-RE), in particolare, nel dichiarare il voto contrario del suo Gruppo, ha evidenziato come la proposta di regolamento sia pienamente conforme al principio di sussidiarietà, in quanto gli obiettivi perseguiti richiedono per la loro natura e portata un intervento a livello europeo. Gli Stati membri, agendo singolarmente, potrebbe invece causare un'ulteriore frammentazione del mercato interno, esacerbare le attuali differenze nel livello di protezione del benessere degli animali e impedire il realizzarsi di parità di condizioni tra gli operatori. Sottolinea che una normativa armonizzata a livello dell'UE è necessaria anche per assicurare la tracciabilità di cani e gatti nell'intero territorio dell'Unione quale strumento di contrasto del commercio illegale e tenendo conto delle attività orientate alle adozioni dei rifugi, che spesso hanno carattere transfrontaliero.

Come si era già notato in altre occasioni, emerge anche in questo caso una evidente “commistione” tra il principio di sussidiarietà, quello di proporzionalità e il merito della proposta. Per certi versi, l’introduzione del controllo di sussidiarietà aveva anche l’obiettivo di trainare un esame nel merito dei Parlamenti nazionali, ma nell’inviare un’opinione motivata sarebbe bene prendere in considerazione la conformità della proposta al solo principio di sussidiarietà. Allo stesso tempo, tuttavia, si deve rilevare come, in generale, utilizzare il controllo di sussidiarietà anche per entrare nel merito possa essere letto come mezzo per far valere le posizioni dei Parlamenti, utilizzando in tal modo tutte le potenzialità del controllo di sussidiarietà. D’altro canto, la vera e propria esplosione, nella XIX legislatura, del controllo di sussidiarietà presso la Camera²⁸ sembra potersi spiegare anche con la necessità di supplire all’inerzia delle Commissioni di merito su alcuni provvedimenti di grande rilevanza²⁹. È possibile, dunque, leggere la commistione tra sussidiarietà, proporzionalità e merito come una reazione per evitare di lasciare silente la Camera su temi di tale importanza³⁰. La stessa Commissione europea ha evidenziato che gran parte dei pareri motivati si fondano non tanto su critiche puntuali riguardo a violazioni del principio di sussidiarietà, quanto piuttosto sulla percezione della mancanza di un’analisi della situazione nazionale³¹.

Anche in questa occasione è stata richiesta la rimessione in Aula del parere motivato approvato dalla Commissione. Si tratta di un caso estremamente interessante sotto il profilo strettamente procedurale, in quanto il parere motivato è stato approvato il giorno precedente alla scadenza del termine di otto settimane, in violazione dei termini previsti dal parere della Giunta del regolamento dell’ottobre 2010 a salvaguardia del diritto di rimessione della pronuncia della commissione in Aula. La rimessione in Aula è stata chiesta, nel caso di specie, dal M5S, il giorno stesso dell’espressione del parere motivato, ma è stato naturalmente impossibile prevederne la discussione in Aula entro il termine di otto settimane. Tendenzialmente, negli altri casi in cui sono stati espressi pareri motivati, sono stati lasciati alcuni giorni per una eventuale rimessione in Assemblea.

²⁸ Cfr. Camera dei deputati, *Interventi della Camera dei deputati nella formazione delle politiche UE*, 31 marzo 2024 (qui consultabile: https://europa.camera.it/sites/europa/files/europa/dati_statistici/03_2024_0.pdf).

²⁹ Si pensi al caso di proposte legislative come quella sulle materie prime critiche, sulla rappresentanza di interessi per conto di Stati terzi, sulla corruzione, sulle sostanze chimiche, sulle emissioni dei veicoli a motore, che non sono state esaminate dalle Commissioni permanenti competenti per materia ai sensi dell’articolo 127 del regolamento.

³⁰ Anche il Senato, peraltro, spesso invia pareri di proporzionalità sul lato degli oneri, che evidenziano un problema delle proposte europee, con una valutazione di non necessità e che contengono, dunque, una valutazione di natura politica.

³¹ Commissione europea, *Relazione annuale 2022 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i Parlamenti nazionali*, Bruxelles, 12.10.2023 COM(2023) 640 final, p. 10.

Pertanto, non si ritiene che l'approvazione dell'opinione motivata a ridosso della scadenza del termine sia stata una precisa scelta della maggioranza per evitare la rimessione in Aula.

Il Presidente della Camera ha ritenuto comunque opportuno che si desse corso alla discussione in Assemblea ai fini dell'eventuale trasmissione del "parere motivato" alle istituzioni dell'Unione Europea nell'ambito del dialogo politico. Nella seduta del 21 marzo 2024, pertanto, si è discusso e votato nell'Aula della Camera il parere approvato dalla Commissione. Il Presidente ha ricordato le regole previste nel parere del 2010 e il relatore ha illustrato la proposta di regolamento e ha ribadito le ragioni per cui la proposta – ad avviso della XIV Commissione – non è pienamente coerente con il principio di sussidiarietà.

Nel successivo dibattito in Aula, è emersa di nuovo la "commistione" tra il principio di sussidiarietà, quello di proporzionalità e il merito della proposta. Infatti, l'On. Dori (AVS) ha notato come "la scelta della maggioranza, in realtà, appare pretestuosa, perché si nasconde dietro al principio di sussidiarietà, ma, di fatto, evidentemente, non condivide il contenuto della proposta di regolamento"³². Come continua l'On., la maggioranza, nel suo parere approvato in XIV Commissione, "ha detto in modo esplicito il vero motivo per il quale è stato dato un parere contrario alla proposta di regolamento e, certamente, non è il principio di sussidiarietà che viene, a nostro parere, utilizzato nel caso specifico come una foglia di fico"³³. Secondo il deputato di AVS, quindi, non c'entra il principio di sussidiarietà, ma la maggioranza valuta il merito della proposta, in quanto "sul piatto della bilancia si mette, da un lato, il benessere animale e, dall'altro, gli interessi economici degli allevatori, e la prevalenza viene data a questi ultimi"³⁴.

Nell'intervento dell'On. Cherchi (M5S), invece, risaltano le motivazioni per cui è stata richiesta la rimessione in Assemblea: infatti, si è fatta "richiesta di rimettere il parere al giudizio dell'Aula, affinché si esprimesse con un voto, per cercare di capire perché il Governo è sempre contrario a un miglioramento del benessere animale"³⁵. La rimessione in Aula è dunque strumento per chiamare ad una pubblica assunzione di responsabilità la maggioranza che ha precedentemente approvato il parere motivato in Commissione. L'On. Iacono (PD) ha invece segnalato che sono, in ogni caso,

³² Camera dei deputati, XIX legislatura, Assemblea, Res. sten., 21 marzo 2024, p. 43.

³³ *Ibidem*: infatti, nel parere di maggioranza si legge espressamente: "La scelta di procedere ad una armonizzazione integrale della normativa di settore potrebbe comportare importanti oneri di spesa da parte degli allevatori".

³⁴ *Ivi*, p. 44.

³⁵ *Ibidem*.

conclusi i termini previsti dal Trattato di Lisbona per la verifica della sussidiarietà, risultando quindi precluso il rinvio in Commissione.

Dopo altri interventi, il parere è stato votato e approvato dall'Assemblea e il Presidente della Camera ha avvertito che, come già anticipato nella riunione della Conferenza dei Presidenti di gruppo del 19 marzo, tenuto conto della tempistica, il parere motivato sarà trasmesso alle istituzioni europee ai fini del dialogo politico.

4. Conclusioni: sull'impossibile ordinarietà dei termini parlamentari nel quadro di una trasformazione del ruolo dei Parlamenti

Vi sono quindi diversi elementi di estremo interesse nella procedura poc'anzi ripercorsa: in primo luogo, vi è una conferma del fatto che, spesso, gli elementi di merito entrano indebitamente nella valutazione dei profili relativi al controllo di sussidiarietà; in secondo luogo, vi è stata una trasformazione in corsa del controllo di sussidiarietà in dialogo politico, in quanto non è stato rispettato il termine delle otto settimane per l'invio del parere motivato; infine, il termine delle otto settimane non è stato rispettato in quanto in Commissione non si sono osservati i termini previsti dal parere della Giunta per il regolamento del 2010, che avrebbero lasciato un congruo lasso di tempo per l'esame in Assemblea dopo l'eventuale rimessione.

Quest'ultimo, in particolare, appare un elemento di sicuro interesse relativamente alla procedura parlamentare, anche perché solleva riflessioni sul carattere dell'ordinarietà dei termini parlamentari, anche nel quadro della trasformazione del ruolo dei Parlamenti. Partendo da quest'ultima considerazione, si deve ormai ritenere che il Parlamento non sia più un'istituzione "sola" come era fino a qualche decennio fa e non è più pertanto neppure l'unico "porticato" tra Stato e società civile³⁶: al contrario, il Parlamento deve oggi "muoversi" in una "rete" di Assemblee elettive, partendo dai Consigli regionali, passando attraverso l'interazione con gli altri Parlamenti dell'Unione europea fino a giungere al Parlamento europeo.

³⁶ A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 30, dove si riporta questa espressione, la cui paternità è di Georg Wilhelm Friedrich Hegel.

Se cambia tale concezione del Parlamento, difficilmente diventa difendibile l'idea secondo cui i termini temporali che si rintracciano nei regolamenti parlamentari (o nei pareri della Giunta per il regolamento) possano considerarsi soltanto ordinatori in applicazione della tradizionale regola secondo cui tutti i termini del diritto parlamentare sarebbero ordinatori e non, invece, perentori³⁷. Si ritiene infatti, in genere, che non si tratta di termini perentori, in quanto non rispettarli non comporta conseguenze negative e non vi è sanzione.

Si tratta di una regola che è frutto di una visione del Parlamento ormai superata, in quanto non può più essere considerato pienamente arbitro dei suoi tempi. Si tratta, com'è evidente, di un'idea sempre più in crisi, "perché si moltiplicano i soggetti normatori e il Parlamento dispone di un arco temporale limitato entro cui può, se vuole, intervenire, ma che, una volta trascorso, rende sostanzialmente inutile tale intervento"³⁸. Soprattutto i procedimenti euro-nazionali, ove le opportunità di intervento sono rigidamente scandite da fonti sovranazionali, in questo senso, rappresentano l'esempio perfetto per dimostrare come il Parlamento non sia più autonomamente padrone delle sue tempistiche. Infatti, in questi casi, "o il Parlamento interviene in quell'arco temporale che ha a disposizione, o il processo decisionale va comunque avanti tranquillamente, anche senza il suo contributo"³⁹.

Tale circostanza si rintraccia non solo nei procedimenti derivanti dal Trattato di Lisbona, come il controllo di sussidiarietà, ma ora anche nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, che contiene non solo un rigido cronoprogramma, ma anche la tipologia di atti legislativi che il Parlamento stesso deve approvare, togliendo in tal modo alle Camere la possibilità di non decidere, oppure quella di decidere in un tempo indeterminato.

Il fatto che il Parlamento non abbia più a disposizione completamente le tempistiche ma, al contrario, debba adeguarsi a vincoli – anche di natura temporale – stabiliti altrove, significa che i termini previsti dalle regole parlamentari stesse, inseriti proprio per cucire la parte nazionale del

³⁷ Cfr. N. Lupo, *I "tempi" della decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in *Amministrazioneincammino.it*, 12 maggio 2010, spec. p. 4, ove si richiama un istituto tradizionale, nel diritto parlamentare italiano, che consiste in una vecchia regola che si insegna ai funzionari parlamentari appena hanno preso servizio e che è stato ribadito dal Presidente della Camera in occasione della decisione sul "lodo Alfano": la regola per cui tutti i termini prescritti dai regolamenti parlamentare sono di norma da intendersi come meramente ordinatori, cioè la loro scadenza non produce effetti giuridici. Regola che, ormai, probabilmente non tiene più, e che ha ben poco senso nel momento in cui i tempi per l'intervento delle Camere sono, sempre più spesso, dettati dall'esterno".

³⁸ N. Lupo, *Il parlamento e la Corte costituzionale*, in *Quaderno - Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 2010, p. 109 s., spec. p. 114.

³⁹ *Ibidem*.

procedimento a quella europea, dovrebbero essere ormai considerati come perentori, per far sì che le Camere abbiano la possibilità di inserirsi per tempo nel procedimento che si sta svolgendo.

Ciò non toglie, allo stesso tempo, che vi è stata – nel caso di specie – la possibilità per il Parlamento di utilizzare il parere nell’ambito del dialogo politico e, considerando che comunque non si sarebbe raggiunta neppure con il parere motivato italiano la soglia per far scattare il c.d. “cartellino giallo”, tutto sommato non c’è una grande differenza rispetto all’invio dell’opinione motivata. C’è anche da considerare che il parere, sebbene inviato fuori termine e nell’ambito del dialogo politico, evidenzia comunque una violazione del principio di sussidiarietà. Non avrà pertanto gli effetti nel procedimento *ex ante*, ma potrebbe per certi versi valere come diffida ad adottare l’atto. Ma si tratta comunque di un’occasione che dovrebbe far riflettere sul cambiamento intervenuto nei procedimenti parlamentari e, con essi, del necessario rispetto delle tempistiche inserite nelle regole parlamentari per un coerente intarsio del procedimento euro-nazionale.

Nel caso in esame, peraltro, e considerato il tenore del parere che si è approvato in Commissione, incentrato più sui profili di merito che su quelli relativi alla sussidiarietà, appare in effetti più corretto che si sia entrati nell’ambito del dialogo politico invece di utilizzare il canale del controllo di sussidiarietà. Ovviamente, bisogna rilevare come non si sia scelto di utilizzare il dialogo politico per i contenuti del documento approvato, bensì a causa di una questione prettamente procedurale, in specie per aver approvato il documento in Commissione a ridosso della scadenza del termine di otto settimane, in tal modo non rendendo possibile la rimessione in Aula e i conseguenti dibattito e voto rispettando la scadenza prevista dalle norme europee e italiane.

Bene ha fatto in ogni caso il Presidente della Camera a permettere comunque la rimessione in Assemblea del documento approvato dalla Commissione, per non far attecchire una prassi che, altrimenti, si sarebbe rischiato di avallare anche pro-futuro: e cioè quella di approvare i documenti sulla sussidiarietà a ridosso del termine delle otto settimane, in tal modo vanificando la richiesta dell’opposizione di rimessione in Aula. È vero che, in tal modo, applicando il parere della Giunta del 2010, di fatto è stato bloccato un parere motivato, facendo prevalere il diritto delle opposizioni a scapito di quello della maggioranza di influire nell’*iter* decisionale europeo. Proprio per evitare che accada di nuovo, è bene aver messo un paletto sin d’ora, per permettere alla maggioranza –

rispettando i tempi – di influire nella fase ascendente senza per questo compromettere le prerogative delle opposizioni, previste (ancora) da un parere della Giunta per il regolamento⁴⁰.

⁴⁰ Sulla necessità di intervenire sul regolamento della Camera anche per codificare, se ritenuto opportuno, le procedure sperimentali, sia consentito un rinvio a L. Bartolucci, *La prima rimessione in Aula di una opinione motivata sul controllo di sussidiarietà*, cit., p. 17 s., ove si affermava come, sebbene le procedure sperimentali abbiano funzionato e funzionino, si tratta comunque di procedure inevitabilmente incerte, non codificate e quindi sottratte alle forme di pubblicità che sono, invece, proprie dei regolamenti parlamentari. Sarebbe allora bene che la Camera dei deputati procedesse a un ulteriore intervento riformatore del proprio regolamento, occupandosi anche delle procedure relative ai poteri europei del Parlamento italiano.