

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2023

Data: 5 dicembre 2023

La prima rimessione in Aula di un parere motivato sul controllo di sussidiarietà*

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

TITLE: The first submission to the Assembly of a reasoned opinion on subsidiarity control

ABSTRACT: il contributo analizza la prima rimessione in assemblea di un'opinione motivata con la quale la Commissione per le politiche dell'Unione europea della Camera ha ritenuto, nella seduta del 19 luglio 2023, che una proposta di direttiva UE – sulla lotta contro la corruzione – non fosse conforme al principio di sussidiarietà. A partire da questo caso concreto, vi sono poi alcune considerazioni sul controllo di sussidiarietà nella XIX legislatura e, infine, sull'auspicabile intervento sul regolamento della Camera e sul rapporto tra Commissioni e Assemblea dopo la riduzione del numero dei parlamentari.

The paper analyzes the first submission to the assembly of a reasoned opinion with which the Chamber's Committee for European Union policies considered that a proposal for an EU directive - on the fight against corruption - did not comply with the principle of subsidiarity. Starting from this concrete case, there are then some considerations on the subsidiarity control in the 19th legislature and, finally, on the desirable intervention on the Chamber's rules of procedure and on the relationship between Committees and Assembly after the reduction in the number of members of Parliament.

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

KEYWORDS: sussidiarietà; Camera dei deputati; corruzione; controllo di sussidiarietà; Assemblea; subsidiarity; Chamber of Deputies; corruption; subsidiarity control; Assembly

SOMMARIO: 1. Premessa: la direttiva UE per la lotta contro la corruzione – 2. La *reasoned opinion* approvata dalla Commissione politiche dell’Unione europea della Camera – 3. La rimessione in Assemblea della *reasoned opinion* – 4. Il controllo di sussidiarietà nella XIX legislatura – 5. Conclusioni: l’auspicabile intervento sul regolamento della Camera e il rapporto tra Commissioni e Assemblea dopo la riduzione del numero dei parlamentari

1. Premessa: la direttiva UE per la lotta contro la corruzione

Dopo il primo caso di bocciatura di uno scostamento di bilancio nell’aprile 2023¹, il Parlamento della XIX legislatura ha regalato un’altra “prima volta”, in questo caso in materia di procedimenti europei delle Camere. In particolare, si tratta della richiesta di rimessione in Assemblea di un’opinione motivata con la quale la XIV Commissione della Camera ha ritenuto, nella seduta del 19 luglio 2023, che una proposta di direttiva UE – sulla lotta contro la corruzione – non fosse conforme al principio di sussidiarietà.

Com’è noto, il Trattato di Lisbona ha ampliato le prerogative dei Parlamenti nazionali, prevedendo, all’art. 12 TUE, che i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell’Unione². Tra i c.d. “poteri europei” dei parlamenti nazionali vi è quello di

¹ In particolare, il 27 aprile 2023, per la prima volta da quando lo strumento è stato introdotto, alla Camera dei deputati non è stata approvata, a maggioranza assoluta, la risoluzione approvativa della Relazione con cui il Governo chiede al Parlamento di autorizzare il maggiore indebitamento. Sul punto, sia consentito un rinvio a L. Bartolucci, *La prima bocciatura del c.d. scostamento di bilancio*, in *Quad. Cost.*, n. 2, 2023, p. 414 s. Sullo scostamento di bilancio cfr. anche R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, n. 2, 2017, p. 206 s.

² 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.; P. Caretti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, p. 535 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; K. Auel e T. Christiansen, *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, in *West European Politics*, 38(2), 2015, p. 261 s.; C. Fasone e D. Fromage, *From Veto Players to Agenda-Setters? National Parliaments and their*

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 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 europea. 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”³.

Con la direttiva esaminata dalla XIV Commissione della Camera, adottata il 4 maggio 2023 dalla Commissione europea, si intendono introdurre misure per lottare contro la corruzione nell'UE e onorare l'impegno assunto dalla presidente von der Leyen nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 2022⁴ (anche sull'onda delle note vicende giudiziarie che hanno interessato eminenti personaggi politici europei). In particolare, secondo la Commissione europea, le proposte anticorruzione presentate rappresentano una pietra miliare nella lotta alla corruzione a livello nazionale e dell'UE. In tal modo, la Commissione europea intende introdurre un quadro giuridico organico in materia di lotta contro la corruzione, vincolando gli Stati membri all'adozione di un complesso di disposizioni relative a tre profili: l'armonizzazione minima di un'ampia serie di fattispecie di reato riconducibili al fenomeno corruttivo; le misure per la prevenzione della corruzione; gli strumenti per rafforzare la cooperazione nelle relative attività di contrasto.

La base giuridica della proposta si rintraccia negli articoli 83, paragrafi 1 e 2, e nell'articolo 82, paragrafo 1, lettera d), del TFUE. L'articolo 83, paragrafo 1, prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio possano, secondo la procedura legislativa ordinaria, stabilire mediante direttive norme minime relative alla definizione dei reati e delle relative sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave, che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Il paragrafo 2 dell'articolo 83 afferma la competenza dell'UE a stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni anche nei settori di intervento dell'UE oggetto di misure di

“Green Card” to the European Commission, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 23(2), 2016, p. 294 s.

³ L. Gianniti e N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, 2023, pp. 331-332.

⁴ Si può trovare qui: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_22_5493

armonizzazione, se ciò si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in tali settori. L'articolo 82, paragrafo 2, lettera d) del TFUE, infine, costituisce la base giuridica per misure volte a favorire la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione a procedimenti penali e all'esecuzione delle decisioni, come l'adozione di norme comuni concernenti la giurisdizione in questioni penali.

Nella relazione illustrativa della proposta, la Commissione motiva l'ampiezza dell'ambito di intervento evidenziando, da una parte, che “non esiste un'unica definizione di corruzione poiché questo reato si presenta in forme differenti che coinvolgono differenti partecipanti”, mentre, dall'altro lato, sottolinea che la disciplina prospettata dalla nuova direttiva è intesa ad integrare nel quadro legislativo dell'Unione anche norme internazionali vincolanti per l'UE, come quelle contenute nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), che contempla numerose fattispecie di reato⁵.

Per quanto attiene ai profili di sussidiarietà, la Commissione afferma che, considerando la dimensione transazionale della corruzione e tenendo conto dell'attuale quadro giuridico UE, un'iniziativa a livello europeo sia più efficace ed efficiente e costituisca un valore aggiunto rispetto a possibili interventi individuali degli Stati membri, in particolare ravvicinando ulteriormente il diritto penale e contribuendo a creare condizioni di parità tra gli Stati membri. Al contrario, il mancato intervento a livello UE, ad avviso della Commissione, provocherebbe il probabile aumento della portata del problema della corruzione, con implicazioni transfrontaliere e un effetto diretto sul mercato unico, sugli interessi finanziari dell'Unione e, più in generale, sulla sicurezza interna.

2. La reasoned opinion approvata dalla Commissione politiche dell'Unione europea della Camera

Dai dati forniti dal sito IPEX si evince che l'atto è stato esaminato da una serie di Parlamenti nazionali⁶. Tra questi, il Riksdag svedese e, in particolare, la Commissione giustizia, che ha

⁵ Sul punto, anche per maggiori dettagli sulla finalità e sul contesto della direttiva, cfr. Camera dei deputati, Ufficio rapporti con l'Unione europea, *Elementi per l'esame in Assemblea del parere motivato adottato dalla XIV Commissione (Doc. XVIII-bis, n. 10) sulla proposta di direttiva sulla lotta contro la corruzione*, Dossier n. 4, 24 luglio 2023.

⁶ Cfr. il sito dell'IPEX: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2023-234>

formulato un *early warning* sulla direttiva, ritenendo che la proposta sia in conflitto con il principio di sussidiarietà per quanto riguarda la disposizione sulle sanzioni accessorie che implicherebbe la privazione del diritto di candidarsi alle elezioni di una persona fisica che sia stata perseguita per reati di corruzione. Inoltre, il Riksdag esprime dubbi sull'introduzione di ulteriori sanzioni in merito alla cessazione o all'interdizione dal pubblico impiego⁷.

La data di adozione della direttiva è il 3 maggio 2023, pertanto i parlamenti nazionali avrebbero dovuto inviare eventuali opinioni motivate entro le fatidiche otto settimane, *a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo*, previste dall'art. 6 del Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà allegato al TUE: termine che, in questo caso, è scaduto il 26 luglio 2023. Dunque, con sole due *reasoned opinions* inviate alla Commissione europea, ci si trova decisamente al di sotto della soglia richiesta per far scattare il c.d. “cartellino giallo” (e ancora più lontani ovviamente dalla soglia per il “cartellino arancione”)⁸.

Nella seduta del 19 luglio 2023 della Commissione politiche dell'Unione europea della Camera è stato approvato un parere motivato ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al TUE, col quale, quindi, la Camera intende comunicare alla Commissione che, secondo la sua opinione, la proposta di direttiva non è conforme al principio di sussidiarietà⁹.

Nell'articolato documento approvato dalla Commissione si afferma che “nel preambolo della proposta non risultano adeguatamente né la necessità né il valore aggiunto della stessa, non accompagnata da alcuna valutazione d'impatto ma soltanto da una mera ricognizione del lavoro

⁷ Inoltre, il Senato della Repubblica Ceca ha rilevato, in una risoluzione del 13 luglio, la violazione del principio di attribuzione richiamando gli stessi elementi della proposta, senza tuttavia per questo inviare un'opinione motivata.

⁸ Si ricorda che finora la procedura del “cartellino giallo” è stata attivata in tre occasioni, mentre quella del “cartellino arancione” non è mai stata utilizzata. In particolare, nel 2012 la soglia di un terzo dei voti è stata raggiunta per la prima volta per una proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive. Nel 2013 vi è stata una seconda procedura attivata in relazione alla proposta di regolamento della Commissione che istituisce la Procura europea. Nel 2016 la procedura è stata attivata per la terza volta, dopo che 14 camere parlamentari di 11 Stati membri hanno espresso parere contrario alla proposta della Commissione di rivedere la direttiva sul distacco dei lavoratori. Sul punto, cfr. F. Fabbrini e K. Granat, “Yellow card, but no foul”: *The role of the national parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike*, in *Common Market Law Review*, 50(1), 2013, p. 115 s.; D. Fromage, *The Second Yellow Card on the EPPO Proposal: An Encouraging Development for Member State Parliaments?*, in *Yearbook of European Law*, 35(1), 2016, p. 5 s.; D. Fromage e V. Kreiling, ‘National Parliaments’ *Third Yellow Card and the Struggle over the Revision of the Posted Workers Directive*, in *European Journal of Legal Studies*, 2017, p. 125 s.; D. Jančić, *EU Law’s Grand Scheme on National Parliaments. The third Yellow Card on Posted Workers and the Way Forward*, in *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis*, a cura di Id., Oxford, 2017, p. 299 s.

⁹ 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.

istruttorio che ha preceduto l’elaborazione del testo normativo”. Inoltre, la XIV Commissione Camera ritiene che “le diverse argomentazioni utilizzate dalla Commissione europea a giustificazione della proposta sono in misura non trascurabile di natura metagiuridica, non fondandosi su un’analisi rigorosa dei dati relativi alle fattispecie criminali oggetto della proposta e delle relative previsioni legislative nazionali ma su indici di percezione del livello di corruzione o del livello di rischio di corruzione da parte di cittadini o imprese”. Ma, soprattutto, la Commissione ritiene che la proposta esorbi “dalla base giuridica richiamata a suo fondamento nella misura in cui essa disciplina reati ulteriori rispetto a quello di corruzione in senso stretto, privi peraltro del requisito della transnazionalità, relativamente ai quali l’UE non ha la competenza ad adottare norme di armonizzazione”.

Anche laddove, in aggiunta, si volesse ritenere che la disciplina di fattispecie criminose ulteriori rispetto alla corruzione in senso stretto sia riconducibile all’articolo 83 del TFUE, la proposta – secondo la Commissione XIV – risulterebbe palesemente in contrasto con il principio di sussidiarietà e con quella di proporzionalità. Ciò in quanto essa detta, senza che siano dimostrati la necessità ed il valore aggiunto dell’intervento a livello dell’Unione, una disciplina pervasiva che incide profondamente su normative, quali quelle contenute nei codici penali e di procedura penale, che tengono conto delle specificità dei sistemi, dei dati statistici e delle culture giuridiche, economiche e sociali, nonché dell’ordinamento costituzionale e delle Pubbliche amministrazioni di ciascuno Stato membro.

3. La rimessione in Assemblea della *reasoned opinion*

Il giorno successivo all’approvazione della c.d. “*reasoned opinion*”, l’On. Francesco Silvestri, capogruppo M5S alla Camera, ha dichiarato che la bocciatura della maggioranza della direttiva UE sull’anticorruzione rischia di indebolire gli elementi di prevenzione contro la criminalità e di creare attriti superflui con l’Unione Europea e che, per tale ragione, ha scritto una lettera al Presidente della Camera, Fontana, per chiedergli un nuovo esame in Aula della direttiva.

Secondo quanto stabilito dal parere della Giunta per il regolamento della Camera del 14 luglio 2010¹⁰, sul documento è stata quindi avanzata da parte di un gruppo parlamentare una richiesta di rimessione all'Assemblea. Per la prima volta da quando il controllo sulla sussidiarietà è stato introdotto, dunque, un parere motivato della Commissione è stato oggetto di esame anche da parte dell'Assemblea, così come previsto dal parere della Giunta per il regolamento della Camera del 14 luglio 2010, che ha precisato e integrato i contenuti del precedente parere della stessa Giunta del 6 ottobre 2009, proprio in relazione alla rimessione in Assemblea dell'opinione motivata approvata dalla Commissione.

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 sia 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.

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", citata dall'art. 50 reg. Cam., in quanto non si procede a dichiarazioni di voto. 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

¹⁰ 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.

rappresentante per Gruppo (per 5 minuti); è riservato un tempo, stabilito dal Presidente, per gli interventi dei rappresentanti delle componenti politiche del Gruppo misto. Dopo la discussione si procede direttamente al voto del documento della Commissione, senza dichiarazioni di voto. Non sono ammessi questioni pregiudiziali e sospensive, emendamenti, richieste di votazione per parti separate, ordini del giorno d'istruzione al Governo. È 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 prevede il caso di rimessione in Assemblea in caso di parere favorevole: si prevede, infatti, 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. Nel caso di specie, tuttavia, ci si trova nella situazione opposta: la richiesta di rimessione in Aula in seguito all'approvazione di un parere negativo quanto alla conformità del progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà.

Nella seduta del 26 luglio (giorno, peraltro, in cui, come ricordato, scadono le otto settimane previste per il controllo sul principio di sussidiarietà), vi è stato presso l'Assemblea della Camera l'esame del Doc. XVIII-bis, n. 10, cioè il Documento approvato dalla XIV Commissione nell'ambito della verifica di sussidiarietà.

Nel dibattito in Aula, l'On. Giordano (FDI), dopo aver ricordato che sulla proposta la Commissione ha svolto cinque audizioni di professori universitari, nonché l'audizione del presidente dell'Anac e della vicepresidente delle camere penali, ha chiarito che "un parere motivato non è una bocciatura; il parere motivato è lo strumento con cui si segnalano ravvisati difetti di

valutazione di determinati aspetti e, sostanzialmente, è un auspicio di miglioramento” (Camera dei deputati, Res. sten., XIX leg., p. 2).

Per l’On. Dori (AVS), nel parere di maggioranza approvato in XIV Commissione si sostiene che la proposta di direttiva sarebbe contraria ai principi di sussidiarietà e proporzionalità e ciò verrebbe motivato affermando che la direttiva detterebbe una disciplina pervasiva che incide su normative quali quelle contenute nel Codice penale. Tuttavia, ricorda che le disposizioni dei Trattati attribuiscono agli organi dell’Unione europea il potere di intervenire nella materia della giustizia, seppure in termini concorrenti. Da questo punto di vista, secondo il suo gruppo, la proposta di direttiva è pienamente conforme ai Trattati.

Anche l’On. Del Monte (A-IV-RE) annuncia il voto favorevole del suo gruppo – che, come è noto, non fa parte della maggioranza – perché “si è veramente debordato rispetto a quanto doveva essere previsto in questa proposta di direttiva”.

Dal dibattito in Aula, così come dai contenuti del parere motivato approvato dalla Commissione, emerge peraltro una certa “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 principio di sussidiarietà. Come nota lo stesso On. De Luca, la maggioranza avrebbe potuto “dare un contributo utile in vista del procedimento legislativo europeo presentando osservazioni, indicazioni specifiche o attivando un dialogo politico con la Commissione, che avrebbe rafforzato e arricchito il dibattito”.

Senza dichiarazioni di voto, come previsto dal parere della Giunta per il regolamento del 2010, il Presidente ha quindi indetto la votazione nominale, mediante procedimento elettronico, sul documento approvato dalla XIV Commissione nell’ambito della verifica di sussidiarietà. La Camera ha approvato il parere della Commissione con 187 voti favorevoli (a fronte di 100 voti contrari e 3 astenuti).

4. Il controllo di sussidiarietà nella XIX legislatura

In generale, i primi mesi della XIX legislatura segnano una discontinuità rispetto alle precedenti, ove l’esame delle proposte legislative è stato incostante e con pochi pareri motivati. Infatti, nella

XVII legislatura la Camera ha approvato 91 documenti a conclusione dell'esame di atti dell'Unione, ma senza alcun parere motivato sulla sussidiarietà. Il Senato, nella stessa legislatura, ha approvato 251 risoluzioni e 6 pareri motivati. Nella XVIII legislatura, invece, la Camera ha approvato 47 documenti senza nessuna *reasoned opinion*, mentre il Senato 40 risoluzioni, 2 delle quali contenenti anche pareri motivati. Ad ogni modo, "il decremento di questi numeri non sembra essere dovuto a un minore interesse, bensì alla oggettiva riduzione delle proposte normative presentate, in linea con gli obiettivi di semplificazione perseguiti dalla Commissione europea"¹¹.

Nella XIX legislatura, in particolare, meritano di essere richiamati alcuni pareri delle Camere: i primi due, sulla stessa proposta di direttiva che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno (il primo positivo e il secondo non rientrante nella categoria dei pareri motivati, sebbene si esprimano una serie di rilievi critici sui principi di sussidiarietà e proporzionalità); il terzo è un parere favorevole con un serie condizioni e osservazioni reso nell'ambito del dialogo politico; il quarto e il quinto sono pareri motivati di entrambe le Camere su una proposta di regolamento per rafforzare i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO2 dei veicoli pesanti nuovi; l'ultimo, infine, è un parere motivato della Camera sulla proposta di regolamento recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica Gigabit.

Il primo caso è del 12 dicembre 2022, quando la XIV Commissione della Camera dei deputati si è espressa sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2022 che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno (legge europea per la libertà dei media) e modifica la direttiva 2010/13/UE(COM(2022)457 final). Nel parere, che la stessa Commissione Politiche dell'UE qualifica come non rientrante nella categoria dei pareri motivati¹² (anche perché è intervenuto a più di otto settimane dall'adozione della proposta legislativa) si sono espressi una serie di rilievi critici tanto sul fronte della conformità al principio di sussidiarietà, quanto sul principio di proporzionalità¹³.

¹¹ Così, anche per i numeri delle due legislature precedenti, L. Gianniti e N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 354.

¹² A differenza di quanto hanno fatto altri Parlamenti nazionali, che hanno espresso un parere motivato, come il Bundesrat tedesco, il Senato francese, il Parlamento danese e l'Assemblea nazionale ungherese. Sulla direttiva vi sono poi state nove Camere che si sono espresse nell'ambito del dialogo politico. Cfr. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-457>

¹³ Cfr. C. Fasone, *Approvato anche dalla Commissione Politiche dell'UE della Camera un parere sul c.d. European Media Freedom Act che evidenzia alcuni profili critici sul fronte dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in

Nel secondo di questi casi, sulla stessa proposta di regolamento vista poc'anzi, nel corso della seduta del 1° febbraio 2023, la 4^a Commissione permanente del Senato ha ritenuto la proposta congrua con il principio di sussidiarietà e proporzionalità e, pur ritenendo adeguato lo strumento normativo del regolamento e la base giuridica, ha formulato alcune osservazioni nell'ambito del dialogo politico¹⁴.

Il terzo caso è del 20 febbraio 2023, quando la XIV Commissione della Camera dei deputati ha espresso alla IX Commissione-Trasporti un parere favorevole con un serie condizioni e osservazioni sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (COM (2022) 812 final) e sulla sua modifica, intervenuta alcuni mesi dopo (COM (2022) 384 final)¹⁵.

Osservatorio sulle fonti, rubrica *Raccordi parlamentari Italia-UE*, n. 1, 2023. Come nota l'A., sul primo, la XIV Commissione, da un lato osserva che “le divergenze tra le discipline nazionali contribuiscano a una frammentazione del mercato interno e a una situazione di incertezza giuridica per gli operatori, generando costi aggiuntivi per l'attività transfrontaliera”; dall'altro raccomanda “una più esplicita e specifica salvaguardia delle prerogative degli Stati membri, con riferimento alle situazioni, relative ai mercati di specifici media, la cui rilevanza sia meramente nazionale, o addirittura locale, e che quindi difficilmente possono essere considerati pertinenti al mercato unico dei servizi di media”. La Commissione auspica che vi sia un supplemento di riflessione nel corso del procedimento legislativo europeo in particolare sugli artt. 21 e 22 della Proposta affinché, in conformità al principio di sussidiarietà, restino impregiudicati i poteri delle Autorità nazionali di scegliere se adottare o meno una serie di misure su situazioni di mercato “puramente interne”, non rilevanti per gli scambi nel mercato unico. Peraltro, la XIV Commissione ravvisa qualche criticità anche rispetto al principio di proporzionalità, nella misura in cui vengono imposti obblighi di consultazione preliminare agli organismi nazionali di regolamentazione anche quando ad essere riguardate sono situazioni prive di un impatto sugli scambi interni all'Unione.

¹⁴ Cfr. R. Ibrido, *La Commissione Politiche dell'UE del Senato esprime parere favorevole con osservazioni allo European Media Freedom Act, già oggetto di diversi pareri dei Parlamenti nazionali nell'ambito dell'Early Warning System*, in *Osservatorio sulle fonti*, rubrica *Raccordi parlamentari Italia-UE*, n. 1, 2023. Come riporta l'A., in particolare, è stata ritenuta auspicabile l'introduzione di una regolamentazione dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale nella produzione di notizie, così garantendo che la tecnologia sia usata in modo etico e trasparente, anche includendo misure per l'identificazione e la rimozione della disinformazione. La risoluzione approvata dalla 4^a Commissione ha poi suggerito di potenziare le tutele contro l'ingiustificata rimozione di contenuti o il diniego d'accesso da parte delle piattaforme digitali attraverso il riconoscimento espresso di un diritto di ricorso al giudice o ad altra autorità nazionale competente.

¹⁵ Come nota C. Fasone, *La Commissione Politiche dell'UE della Camera si esprime su due proposte di regolamento europee in materia di politica di trasporti*, in *Osservatorio sulle fonti*, rubrica *Raccordi parlamentari Italia-UE*, n. 1, 2023, tra le condizioni previste, vi è quella secondo cui la realizzazione delle opere indicate nelle proposte deve essere subordinata alla disponibilità di adeguate risorse finanziarie, la richiesta di inserire delle variazioni rispetto ai tracciati dei Corridoi europei di trasporto che attraversano l'Italia e di un coordinamento tra Stati membri nella realizzazione delle opere infrastrutturali per il completamento dei Corridoi, così come l'imposizione di un divieto agli Stati membri di stabilire unilateralmente restrizioni al transito. Inoltre, si ribadisce come necessaria l'armonizzazione a livello europeo delle regole per l'effettuazione dei traffici ferroviari e la limitazione nell'adozione dei atti delegati da parte della Commissione europea per la modifica dei tracciati alle sole tratte transfrontaliere. Tra le osservazioni vi è anche quella per cui, “in coerenza con il principio di sussidiarietà”, l'identificazione e le priorità sugli investimenti da compiere nella rete europea dei trasporti dovrebbero essere definite a livello nazionale. L'A. nota anche come il parere è stato reso nell'ambito del dialogo politico, essendo trascorse più di otto settimane dalla trasmissione della proposta di regolamento modificata.

Il quarto e il quinto caso, infine, riguardano due pareri motivati che Camera e Senato (rispettivamente il 9 giugno 2023 e il 18 maggio 2023) hanno inviato ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al TUE relativamente alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2019/1242 per rafforzare i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ dei veicoli pesanti nuovi e integrare gli obblighi di comunicazione, e abroga il regolamento (UE) 2018/956 (COM(2023) 88 final). Si tratta di una proposta, in particolare, volta a rivedere la normativa sui livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ dei veicoli pesanti nuovi. La Camera ha ritenuto che la proposta non fosse conforme al principio di sussidiarietà, in quanto, nel preambolo della stessa come pure nella valutazione d'impatto della Commissione, non risultano adeguatamente dimostrate né la necessità né il valore aggiunto dell'intervento da essa prospettato. La Camera ha ritenuto che la proposta non fosse conforme neppure al principio di proporzionalità, in quanto determina, a fronte della quantità relativamente modesta di emissioni di gas ad effetto serra generata dai veicoli pesanti, oneri estremamente gravosi e non adeguatamente giustificati per i costruttori, per il settore della produzione e distribuzione dei carburanti tradizionali e per le filiere dei biocombustibili avanzati. Il Senato, invece, con riferimento al principio di sussidiarietà ha ritenuto che, nei documenti della Commissione europea, non siano stati adeguatamente dimostrati né la necessità dell'intervento europeo, né il suo valore aggiunto e, con riferimento al principio di proporzionalità, ha ritenuto che la proposta di regolamento introducesse pesanti oneri di adeguamento alla nuova normativa, senza sufficienti giustificazioni per i costruttori, per il settore della produzione e distribuzione dei carburanti tradizionali, e per le filiere dei biocombustibili avanzati¹⁶.

Nella stessa seduta, peraltro, la Commissione della Camera ha approvato anche un parere motivato sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica Gigabit e che abroga la direttiva 2014/61/UE (normativa sull'infrastruttura Gigabit) (COM(2023) 94 final)¹⁷.

¹⁶ Come si evince dal sito IPEX, solo Camera e Senato hanno approvato pareri motivati sulla proposta: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2023-88>

¹⁷ Il Senato, invece, nella Risoluzione della 4^a Commissione permanente del 31 maggio 2023 (Doc. XVIII-bis n. 9) ha ritenuto di poter esprimere un orientamento favorevole circa il rispetto del principio di sussidiarietà, con alcune osservazioni critiche inerenti al rispetto del principio di proporzionalità. Quindi, pur considerando la proposta conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, alcuni profili critici – secondo il Senato – meriterebbero di essere affrontati in maniera approfondita.

Si può dunque scorgere un certo attivismo delle Camere della XIX legislatura in tale ambito¹⁸, sebbene in nessuno dei casi ora elencati sia stata richiesta una rimessione in Assemblea del parere motivato della Commissione e, in diverse occasioni, sia emersa una certa difficoltà nel distinguere tra sussidiarietà e merito.

5. Conclusioni: l’auspicabile intervento sul regolamento della Camera e il rapporto tra Commissioni e Assemblea dopo la riduzione del numero dei parlamentari

Sul piano delle fonti si può notare come, nel caso della rimessione in Assemblea del parere motivato, si debbano applicare quelle procedure “sperimentali” che, ormai, sono in sperimentazione da oltre tredici anni. È stato, infatti, con l’approvazione della legge “quadro” del 24 dicembre 2012, n. 234, recante “norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione delle normative e delle politiche dell’Unione europea” che abroga, sostituendola, la legge n. 11 del 2005, che l’Italia per la prima volta si è posta il problema di rendere effettivi i nuovi poteri che i parlamenti nazionali hanno, oggi, nell’architettura istituzionale dell’Unione¹⁹.

Nonostante la grande importanza della legge n. 234, l’adeguamento italiano – e, in particolare, della Camera dei deputati – non può ancora dirsi completato, poiché non è stata fatta seguire a quella legge una riforma dei regolamenti parlamentari e, di conseguenza, non si è aggiornato in modo coerente l’intarsio tra la legge e i regolamenti che scandiscono le procedure parlamentari.

¹⁸ Nel 2022, peraltro, ad avviso della Commissione “non si sono registrati nel complesso cambiamenti di rilievo, rispetto agli anni precedenti, né per quanto riguarda l’intensità dell’attività svolta dai parlamenti nazionali per controllare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, né per quanto concerne il dialogo politico”. Così Camera dei deputati, *Relazione annuale 2022 della Commissione europea sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali*, dossier n. 37, 6 novembre 2023. Come si nota, tuttavia, questa constatazione appare parzialmente smentita dal fatto che, come riportato dalla stessa Commissione, anche se il numero totale dei pareri è rimasto costante, il numero relativo di pareri motivato registrati nel 2022 è raddoppiato rispetto al 2021. Cfr., sul punto, anche per maggiori dati, 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.

¹⁹ Cfr. A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2013; G. Piccirilli, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in A. Manzella e N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, p. 205 s.

Mentre il Senato è intervenuto sul punto con la riforma del regolamento del 2017, eliminando l'asimmetria con la procedura seguita presso la Camera²⁰, in quest'ultimo ramo del Parlamento – come visto poc'anzi – tali procedure sono ancora regolate da due pareri della Giunta per il regolamento, risalenti al 2009 e al 2010, sebbene la stessa legge n. 234 stabilisca, all'art. 8, comma 1, sul controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, che ciascuna Camera può esprimere un parere motivato “secondo le modalità previste nel rispettivo regolamento”.

Sebbene tali procedure sperimentali, come dimostra per certi versi anche il caso in esame, abbiano funzionato e funzionino, si tratta comunque di procedure inevitabilmente incerte, non codificate e quindi sottratte alle forme di pubblicità che sarebbero state, invece, proprie dei regolamenti parlamentari. Sarebbe allora bene che la Camera dei deputati – che ha approvato una riforma “minimal” del proprio regolamento all'indomani delle elezioni del 25 settembre 2022 solo per adeguare i quorum alla riduzione del numero dei parlamentari²¹ – procedesse a un secondo intervento riformatore, occupandosi anche delle procedure relative ai poteri europei del Parlamento italiano, anche, laddove lo si ritenesse opportuno, codificando le procedure sperimentali già utilizzate negli anni appena trascorsi²².

²⁰ Presso il Senato è l'art. 144 che si occupa dell'esame degli atti normativi e di altri atti di interesse dell'Unione europea. Il comma 1-*bis* prevede che i progetti di atti legislativi dell'Unione europea siano deferiti alle Commissioni, nelle materie di loro competenza e che spetta alla 4^a Commissione permanente la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in conformità ai Trattati europei. Si prevede, inoltre, al comma 5-*bis*, che la Commissione competente, qualora abbia riscontrato la possibile violazione del principio di sussidiarietà, rimetta tale aspetto all'esame della 4^a Commissione permanente e che quest'ultima possa chiedere che il parere sia inviato, per il tramite del Presidente del Senato, ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea. Infine, il comma 5-*ter* stabilisce che, qualora il parere approvato dalla 4^a Commissione permanente abbia riscontrato la violazione del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo dell'Unione europea, il Governo o un quinto dei componenti la Commissione possano richiedere che la questione sia esaminata dall'Assemblea.

²¹ Cfr., fra i tanti, L. Ciaurro, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2020, n. 3, p. 349 s.; G.L. Conti, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa, 2020, p. 45 s.; S. Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020; V. Di Porto, *La riforma “furba” e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerale dell'ordinamento*, in *Forum di Quad. Cost.*, n. 3, 2020, p. 393 s.; L. Gianniti e N. Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020, p. 559 s.; L. Gori, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, a cura di E. Rossi, Pisa 2020, p. 131 s.; C. Tucciarelli, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, *Oss. sulle fonti*, n. 1, 2020.

²² Sulla codificazione di prassi, pareri, procedure sperimentali e istituti di diritto parlamentare “spontaneo”, cfr. R. Ibrido, *Verso la “riforma Boldrini”: processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *Federalismi.it*, 22 gennaio 2014, spec. p. 5 s.

Allo stesso tempo, come si era già notato in passato, le attuali procedure sperimentali non hanno preso in considerazione tutti gli innovativi strumenti che il Trattato di Lisbona ha previsto per i parlamenti nazionali, risultando, da più punti di vista, insufficienti: conseguentemente parziale sarebbe una riforma del regolamento che si limitasse solamente a codificare queste procedure senza nulla aggiungere e senza colmare le lacune che la prassi applicativa delle stesse ha mostrato²³.

Ciò non toglie che il modello del controllo di sussidiarietà potrebbe essere confermato, pur nella varietà delle soluzioni che si sono individuate a livello comparato²⁴, soprattutto dopo che anche il Senato – come si è detto – si è sostanzialmente adeguato alla procedura della Camera²⁵ (non senza qualche perplessità²⁶), prevedendo che spetta alla Commissione per le politiche dell’Unione europea la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e che la Commissione di merito, qualora abbia riscontrato la possibile violazione del principio di sussidiarietà, rimetta tale aspetto all’esame della 4^a Commissione permanente.

Peraltro, l’art. 144, comma 5-ter del regolamento del Senato, così come modificato nel 2017, stabilisce che, qualora il parere approvato dalla 4^a Commissione permanente abbia riscontrato la violazione del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo dell’Unione europea, il Governo o un quinto dei componenti la Commissione possano richiedere che la questione sia esaminata dall’Assemblea. In tal caso si applica l’art. 55, comma 6 del regolamento, il quale prevede che il calendario possa essere modificato dal Presidente del Senato soltanto per

²³ 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*, cit., spec. p. 5 s.

²⁴ Vi sono, infatti, tre principali modelli per i rapporti tra Commissioni e Assemblea nel controllo del principio di sussidiarietà: il primo attribuisce il controllo alle Commissioni; il secondo affida tale competenza alla Commissione per le questioni europee, ma prevedendo la possibilità che la questione sia rimessa al *plenum*; il terzo prevede un doppio esame, della Commissione per le questioni europee e poi di settore.

²⁵ Cfr. N. Lupo, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quad. Cost.*, 5 gennaio 2018, p. 2, ove si nota come “l’intervento di riforma del regolamento del Senato non si limita alle misure sui gruppi parlamentari, ma consta altresì di una serie di ulteriori innovazioni, la cui *ratio* dominante pare essere quella di avvicinare la disciplina del Senato a quella della Camera, con un’inversione perciò del *trend* alla progressiva divaricazione delle regole procedurali tra i due rami del Parlamento”.

²⁶ N. Lupo, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, cit., p. 2. Infatti, con tale riforma si riserva sostanzialmente alla Commissione Politiche dell’Unione europea la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, mentre la precedente soluzione adottata dal Senato, con un coinvolgimento pieno e in parallelo 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. Ma forse è stato proprio quest’ultimo il punto critico, per cui si è preferito concentrare in linea di massima tale controllo, in modo da rendere l’esercizio dei poteri europei del Senato più coerente con le posizioni eventualmente espresse dall’altro ramo del Parlamento (e, soprattutto, dal Governo)”.

inserirvi argomenti che, per disposizione della Costituzione o del regolamento, debbano essere discussi e votati in una data ricadente nel periodo considerato dal calendario stesso.

Entrambe le Camere, quindi, in un modo o nell'altro, prevedono la (possibile) rimessione in Assemblea del parere motivato approvato dalla Commissione. Senza dubbio, la possibilità di deferimento in Assemblea può essere un fattore vantaggioso per la maggioranza, specie ove ci fossero Commissioni con equilibri incerti. Allo stesso tempo, su questioni particolarmente dedicate, le minoranze hanno un mezzo per rimettere la questione all'Aula, in tal modo aumentando anche la risonanza della posizione politica della maggioranza e chiamando la stessa a una specifica assunzione di responsabilità nella sede parlamentare ove la pubblicità è maggiore.

Si può segnalare, infine, che la riduzione del numero dei parlamentari, ad opera della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, potrebbe anche causare una discontinuità nel rapporto tra Commissioni e Assemblea, rendendo il passaggio in Aula più frequente rispetto al passato. Un esempio in tal senso è offerto non solo dal caso in esame, ma anche da quanto si prevede nell'AS 615, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione". In tale disegno di legge, infatti, si prevede, all'art. 2, comma 4, che gli schemi di intesa preliminare tra Stato e Regioni siano immediatamente trasmessi alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti, entro sessanta giorni dalla data di trasmissione. Si tratta di una formulazione "mista", che fa riferimento sia all'"esame da parte degli organi parlamentari" (che potrebbe prefigurare un esame da parte delle sole Commissioni parlamentari da concludere con l'approvazione di un parere) sia ad "atti di indirizzo" (che potrebbe invece prefigurare l'adozione di atti di indirizzo da parte delle Assemblee)²⁷.

²⁷ Così Servizi Studi di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, dossier, XIX legislatura, 3 maggio 2023, pp. 23-24, ove si ricorda, infatti, che la formulazione prevalente, quando si voglia disporre da parte di una legge il parere su uno schema di atto del Governo da parte delle commissioni parlamentari, è quella che prevede la trasmissione dello schema alle Camere "ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia" (in alcuni casi con l'aggiunta: "e per i profili finanziari"; si veda ad esempio, da ultimo, l'articolo 1, comma 4, della legge n. 78 del 2022 concernente la delega al Governo in materia di contratti pubblici). Invece, altre disposizioni legislative prevedono formulazioni diverse: ad esempio, la legge n. 196 del 2009 prevede che il Documento di economia e finanza (DEF) sia presentato alle Camere "entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari" (articolo 7, comma 2, lettera a); la legge n. 234 del 2012 prevede che "prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, il Governo illustra alle Camere la posizione che intende assumere, la quale tiene conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati" (articolo 4, comma 1); la legge n. 145 del 2016 prevede che le deliberazioni del Governo sulla partecipazione dell'Italia a missioni internazionali siano "trasmesse

Sembra anche questo un segnale in base al quale, dopo la riduzione del numero dei parlamentari (oltre all'asimmetrica configurazione delle Commissioni permanenti tra Camera e Senato²⁸), si potrebbe tendere verso la predilezione per procedimenti che non si esauriscono in Commissione ma che vedono la loro conclusione in Assemblea. Sarebbe un'ulteriore evoluzione del rapporto tra Commissioni e Assemblee: se il Parlamento del Novecento si era trasformato infatti in un "Parlamento in Commissione"²⁹, oggi potrebbe affermarsi la tendenza inversa, percorrendo una via di adattamento "alla trasformazione che il Parlamento italiano ha subito dal 1948 ad oggi, senza inseguire il ricordo 'dell'età dell'oro' dei parlamenti che appartiene al secolo scorso e ad un contesto che è tutto mutato"³⁰.

In definitiva, le riforme minimali dei regolamenti parlamentari che vi sono state all'indomani della riduzione del numero dei parlamentari potrebbero configurarsi come un ulteriore fattore di spostamento del baricentro dei lavori parlamentari dalle Commissioni all'Assemblea³¹, che rischia per certi versi di indebolire ancora di più l'istituzione parlamentare.

dal Governo alle Camere che tempestivamente le discutono e, con appositi atti di indirizzo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, autorizzano per ciascun anno la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, eventualmente definendo impegni per il Governo, ovvero ne negano l'autorizzazione" (articolo 2, comma 2). Sulla base di queste previsioni legislative sono state poste in essere procedure parlamentari che vedono, in base ai casi e ai precedenti citati, una fase di esame da parte delle commissioni parlamentari seguito da una discussione in Assemblea che si conclude con l'approvazione di atti di indirizzo (per il DEF e per le deliberazioni sulle missioni internazionali) ovvero la sola discussione in Assemblea che, sulla base di quanto avvenuto negli altri casi citati, si conclude l'approvazione di atti di indirizzo (per le comunicazioni del Governo in vista delle riunioni del Consiglio europeo).

²⁸ Come è noto, per adeguarsi alla riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari, la riforma del Regolamento del Senato del 2022 ha diminuito il numero delle Commissioni permanenti da 14 a 10, soprattutto per non comprometterne la rappresentatività e per permetterne un ampliamento delle dimensioni. Lo stesso non è avvenuto con la riforma del Regolamento della Camera, col quale il numero delle Commissioni permanenti è rimasto invariato, causando un'asimmetria in uno degli snodi cruciali del nuovo Parlamento. Sul punto, sia consentito un rinvio a L. Bartolucci, *Le nuove Camere alla sfida delle "asimmetrie" su gruppi e commissioni parlamentari*, in *Luiss School of Government, Policy Brief*, n. 25, 2022.

²⁹ L. Elia, *Le Commissioni Permanenti nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico Serafini*, XXIX, 1961, p. 44, ripreso da C. Fasone, *Sistema di Commissioni Permanenti e forme di Governo*, Padova, 2012, p. XV.

³⁰ C. Fasone, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1, 2022, p. 3.

³¹ Nonostante la riforma organica del regolamento del Senato del 2017 dia una chiara preferenza per le sedi deliberante e redigente, "sul piano pratico, è facile immaginare che se la riduzione del numero dei parlamentari nella sua probabile attuazione elettorale ridurrà ulteriormente il margine della maggioranza rispetto alla opposizione, la tendenza verso l'Assemblea e a discapito delle sedi decentrate non potrà non essere confermata". Così G.L. Conti. *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa, 2020, p. 59.