

Osservatorio sulle fonti

LE PROCEDURE DI RACCORDO CON L'UNIONE EUROPEA: UN BILANCIO IN ATTIVO, MA CON QUALCHE OCCASIONE PERSA

di Luca Bartolucci e Cristina Fasone*

SOMMARIO: 1. Introduzione. I rapporti della Camera dei deputati con l'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: i rinvii della legge n. 234/2012 ai regolamenti parlamentari. - 2. Il necessario superamento delle procedure sperimentali anche attraverso una loro codificazione nel Regolamento. - 3. Le "novità" presenti e quelle mancanti nell'ipotesi di riforma del Regolamento. - 3.1 La trasmissione e l'esame dei documenti e delle proposte legislative europee e la lenta evoluzione del rapporto tra Parlamento e Governo. - 3.1.1. Gli atti di programmazione. - 3.1.2. La riserva di esame parlamentare. - 3.1.3. La consultazione delle Assemblee legislative regionali. - 3.2. Il controllo del principio di sussidiarietà e il (discutibile) "monopolio" in materia della XIV Commissione. - 3.3. Le audizioni in commissione. - 3.4. Le procedure "ignorate" perché "straordinarie e non fisiologiche" e il necessario (ma assente) raccordo con il Senato. - 3.5. Il "contributo attivo" dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione e la mancata valorizzazione del c.d. "dialogo politico". - 3.6. L'ingresso della legge di delegazione europea nel Regolamento della Camera e la "sessione europea". - 4. Conclusioni. Una riforma poco coraggiosa sul fronte della partecipazione della Camera ai processi decisionali europei.

The essay provides a first assessment of the draft reform of the Italian Chamber of Deputies' Rules of procedure from the point of view of the Chamber's relationship with the European Union. The article argues that such reform has been very needed since the entry into force of the Treaty of Lisbon and even more after the enactment of Law no. 234/2012. However, so far the new prerogatives acquired by the Chamber of Deputies in the EU affairs have not led to the update of written rules of procedures, whereas the Committee on the Rules of procedure has stretched the interpretation of the existing rules as to provide experimental and provisional procedures in compliance with the new European and national legal framework; a practice that is criticized by the authors.

After the two introductory sections, the article proceeds as follows: first, it analyses how the draft reform aims to regulate the implementation of the new information duties upon the executive, the scrutiny over the planning documents of the EU institutions, the parliamentary scrutiny reserve, and the consultation of the regional legislative assemblies, the latter option being only limitedly exploited by the reform. Secondly, the article focuses on the design of the subsidiarity scrutiny in the Chamber and on committee hearings and highlights as questionable the choice to concentrate such a scrutiny only upon the Committee on EU Policies or on the Floor of the Chamber, upon request. In addition, objections are raised about the choice to disregard other crucial procedures in the draft reform, such as those on the revision of the EU Treaties and on the so-called 'emergency brake'. Finally, the implementation of the new rules about the European legislative act of delegation ('legge di delegazione europea') and the European legislative act ('legge europea') is examined and compared to the practice of this first year of enforcement of Law no. 234/2012.

* Luca Bartolucci è studente del Master in "Parlamento e politiche pubbliche" presso la LUISS "Guido Carli" e il Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi" dell'Università di Firenze. Cristina Fasone è Max Weber Post-doctoral Fellow in Diritto presso l'Istituto universitario europeo. Il presente scritto è frutto della stretta cooperazione tra i due autori: ad ogni modo, Luca Bartolucci è autore dei §§ 1, 2, 3.2., 3.4., 3.5., 3.6.; Cristina Fasone dei §§ 3, 3.1., 3.1.1., 3.1.2., 3.1.3., 3.3; le conclusioni, infine, sono state redatte congiuntamente.

Osservatorio sulle fonti

1. Introduzione. I rapporti della Camera dei deputati con l'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: i rinvii della legge n. 234/2012 ai regolamenti parlamentari

Con la ratifica del Trattato di Lisbona e la sua entrata in vigore¹, si imponeva la necessità di ridisegnare le procedure per la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, definendo, in particolare, le modalità di applicazione delle disposizioni del Trattato e dei suoi protocolli sui Parlamenti nazionali; Parlamenti che, per la prima volta, divenivano “interlocutori diretti” delle istituzioni dell'Unione².

Il Trattato di Lisbona aveva, infatti, ampliato le prerogative dei Parlamenti nazionali, sia per cercare di diminuire quel c.d. *deficit* democratico del quale sovente viene accusata l'architettura istituzionale dell'Unione europea³, sia probabilmente in reazione allo iato tra governi e opinioni pubbliche nazionali che è emerso in occasione della mancata ratifica del Trattato costituzionale, nel 2005⁴.

Se si getta uno sguardo diacronico all'evoluzione del ruolo dei Parlamenti nel Novecento e si prova a leggere tale evoluzione in relazione al processo d'integrazione europea, non può che ritenersi singolare il rapporto che intercorre tra la “crisi” del Parlamento – innanzitutto, legislatore – e, di pari passo, l'incremento delle sue prerogative europee. Infatti, i Parlamenti sono stati i protagonisti degli assetti istituzionali nazionali degli ultimi due secoli, dalle rivoluzioni liberali fino al secondo dopoguerra, diventando persino, come nell'ordinamento italiano e principalmente con l'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari del 1971, il centro “assoluto” della forma di governo⁵. Poi, soprattutto negli ultimi due decenni, si è verificato un radicale cambiamento del ruolo dei Parlamenti, dovuto ad una serie di “macro-fattori”⁶. Tra questi, non v'è dubbio che

¹ Il Trattato di Lisbona è stato ratificato in Italia con la legge del 2 agosto 2008, n. 130, ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

² Sulle nuove prerogative che il Trattato di Lisbona ha assegnato ai Parlamenti nazionali, la letteratura è ormai molto ampia. Cfr., ad esempio, P. KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Jour. Eur. Comp. Law*, 1/2008, p. 77-83; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, p. 535-551; M. OLIVETTI, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Dig. disc. Pubbl.*, Agg., 2012, spec. p. 509 s.; N. LUPO, *National parliaments in the European integration process: re-aligning politics and policies*, in M. CARTABIA, N. LUPO E A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 103 s..

³ Cfr. P. BILANCIA, *The role and power of European and National Parliaments in the dynamics of integration*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2/2009, p. 273-284. Ha contribuito ad alimentare il dibattito sul c.d. *deficit* democratico e, soprattutto, su quello parlamentare dell'Unione europea anche il *Bundesverfassungsgericht*, sia nella celebre sentenza sul Trattato di Maastricht del 1993, sia, in termini ben più perentori, nella sentenza del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona.

⁴ Cfr. A. MANZELLA, *Lezione 6. Il Sonderweg della giurisprudenza costituzionale tedesca*, in ID., *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 82-94; C. PINELLI, *Perché Karlsruhe non convince sul Trattato di Lisbona*, in *Astrid-Rassegna*, 17/2009, p. 1 s.

⁵ Cfr. A. Manzella, *Le origini dei regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, in ID., *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 12.

⁶ Cfr. N. LUPO, *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sovranazionale*, in *Rass. parl.*, 1/2012, p. 70.

Osservatorio sulle fonti

L'Unione europea sia stata uno dei più potenti, attraverso il processo che è stato spesso definito di "europeizzazione"⁷. Da istituzione "sola" qual era, da unico "porticato" tra Stato e società civile⁸, il Parlamento deve oggi "muoversi" in una "rete" di Assemblies elettive, partendo dai Consigli regionali, passando attraverso l'interazione con gli altri Parlamenti dell'Unione europea fino a giungere al Parlamento europeo.

Ma, come si accennava poc'anzi, a questa "evoluzione-crisi" del Parlamento come legislatore e come organo "centrale", s'affianca uno sviluppo inverso nell'Unione europea. Infatti, quando i Parlamenti erano centrali nelle forme di governo nazionali, quasi nessun ruolo avevano nella costruzione europea, mentre con l'accentuarsi della loro "crisi-evoluzione" hanno iniziato ad aumentare i propri poteri "europei": mano a mano che l'Unione estendeva le sue competenze diventando più "invasiva", il ruolo dei Parlamenti nazionali aumentava, in una sorta di reazione democratica endogena che compensava le maggiori sfere di attribuzione dell'Unione con gli accresciuti poteri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, attraverso quella che è stata efficacemente definita la "doppia legittimazione" democratica dell'Unione europea.

Da ultimo, la crisi economico-finanziaria del 2008 ha accentuato la "crisi" dei Parlamenti, espropriati di una delle loro funzioni originarie come quella sul bilancio⁹: ma se dalla crisi nasce sempre un'opportunità, questa è offerta oggi, più che mai, dalla "fase ascendente" di formazione del diritto europeo. Per cogliere quest'occasione unica è necessario che i Parlamenti, a loro volta, si europeizzino, predisponendo procedure efficaci e che rendano tempestiva la loro azione.

Se, però, in altri Paesi l'adeguamento al nuovo Trattato e a queste nuove prerogative era stato considerato da subito come elemento essenziale e si era proceduto tempestivamente alle riforme necessarie, considerando, più in generale, "inscindibilmente legati il momento della ratifica con quello dell'adozione di norme nazionali, di rango costituzionale e/o primario (inclusi, quindi, i regolamenti parlamentari)" che avessero "garantito l'effettività delle nuove previsioni dei Trattati"¹⁰, lo stesso non poteva dirsi per

⁷ Sul concetto di "europeizzazione" si v., per tutti, S. FABBRINI, *L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in ID., *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione Europea nelle istituzioni e le politiche italiane*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 3-33.

⁸ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 30, dove si riporta questa espressione, la cui paternità è di Georg Wilhelm Friedrich Hegel.

⁹ Anche qui, peraltro, si assiste a una reazione dei Parlamenti nazionali: si pensi, innanzitutto, alla prossima istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio (imposto dal Fiscal Compact, ma che può servire al Parlamento per un più informato controllo) e alla costituzionalizzazione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica, ad opera della legge cost. n. 1/2012 che con l'art. 5, comma 4, prevede l'intervento attuativo dei regolamenti parlamentari per disciplinare le modalità di esercizio della "funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni". Sull'ufficio parlamentare di bilancio si v. *ex multis* M. P. CHITI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Astrid*, 1/2014. Sulla costituzionalizzazione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica si v., invece, E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2013, spec. p. 14-17.

¹⁰ Sia consentito rinviare sul punto a C. FASONE, *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2010, p. 9.

Osservatorio sulle fonti

l'Italia, che ha “atteso” fino alla fine del 2012 per il primo importante intervento legislativo col quale adeguare l'ordinamento interno alle disposizioni del Trattato di Lisbona. È stato, infatti, solamente 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 2005¹¹, che l'Italia per la prima volta si è posta il problema di rendere effettivi i nuovi poteri che i Parlamenti nazionali hanno, ora, nell'architettura istituzionale dell'Unione.

È necessario sottolineare come l'Italia abbia conseguentemente accumulato, negli anni, un rilevante ritardo nel dare attuazione alle norme del Trattato di Lisbona sui Parlamenti nazionali: basti ricordare, in questa sede, come negli altri principali Stati membri dell'Unione europea tale adeguamento è avvenuto tempestivamente (addirittura, spesso, antecedentemente all'entrata in vigore del Trattato) e con diversi strumenti: riforme costituzionali¹², interventi legislativi¹³, riforme dei regolamenti parlamentari, nonché accordi tra lo Stato centrale e le autonomie territoriali¹⁴.

Del resto, la “europeizzazione” del Parlamento italiano e, più in generale, dei Parlamenti nazionali, pare essere oggi non solo una delle vie maestre per un efficace coinvolgimento nelle questioni europee, ma anche per una loro decisiva modernizzazione.

Nonostante la grande importanza che ha senza dubbio rivestito l'intervento legislativo con la legge n. 234 – probabilmente una delle principali riforme della XVI legislatura – invero, l'adeguamento italiano non può ancora dirsi completato, poiché non è stata fatta seguire a questo una riforma dei regolamenti parlamentari¹⁵. Pertanto, non si è aggiornato in modo coerente l'intarsio tra la stessa legge e i regolamenti che scandiscono le procedure parlamentari. Se, infatti, la legge definisce ora “le procedure e le forme di

¹¹ Su cui si veda il commento di M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *le Regioni*, 4/2005, p. 475-512.

¹² Si pensi alla riforma della Legge fondamentale tedesca del 2008 e alle leggi costituzionali francesi nn. 2008-103 del 4 febbraio 2008 e 2008-724 del 23 luglio 2008, con le quali è stato modificato il Titolo XV della Costituzione dedicato all'Unione europea, in particolare dall'art. 88-1 all'art. 88-7.

¹³ Si pensi alla legge tedesca del 22 settembre 2009 (che crea *ex novo* la legge sull'ampliamento ed il rafforzamento dei diritti del *Bundestag* e del *Bundesrat* negli affari dell'Unione europea e interviene, novellandole, sulla legge di collaborazione tra Governo federale e *Bundestag* negli affari dell'Unione europea e su quella di collaborazione tra Federazione e *Länder*, nonché sull'accordo tra

Governo federale e *Länder*) oppure alla legge spagnola del 22 dicembre 2009, n. 24.

¹⁴ Sui raccordi tra Stato centrale e autonomie territoriali dopo il Trattato di Lisbona, si veda il caso del Belgio, su cui cfr. P. POPELIER, W. VANDENBRUWAENE, *The Subsidiarity Mechanism as a Tool for Inter-level Dialogue in Belgium: On 'Regional Blindness' and Cooperative Flaws*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2/2011, p. 204-228 e M. ROMANIELLO, *Beyond the Constitutional "bicameral blueprint": Europeanisation and national identities in Belgium*, in *Democracy and subsidiarity in the EU*, cit., p. 285-316.

¹⁵ Sulla necessità di una riforma dei regolamenti parlamentari dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, v. G. RIVOSECCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *Osservatoriosullefonti online*, 3/2009, spec. p. 3-7 e, volendo, C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2/2011, p. 353-391.

Osservatorio sulle fonti

dialogo tra il Parlamento e il Governo nella fase ascendente e discendente nonché le modalità di partecipazione di altri soggetti agli affari europei, come le autonomie territoriali e le parti sociali”, i regolamenti avrebbero dovuto indicare nel dettaglio quali organi parlamentari sono chiamati ad intervenire nelle diverse procedure, con quali poteri ed entro quali termini.

È la stessa legge n. 234/2012, peraltro, a rinviare spesso ai regolamenti parlamentari¹⁶ per la disciplina di particolari procedure. Tali rinvii sono operati, ad esempio, nell’art. 4, comma 4, sull’informazione e la consultazione delle Camere nell’ambito delle procedure individuate dalla legge di cui all’articolo 81, sesto comma, della Costituzione (l. n. 243/2012), per le quali devono essere seguite “le modalità previste dai rispettivi Regolamenti”; nell’art. 7, comma 1, sui possibili atti di indirizzo delle Camere sui progetti dell’Unione europea, anche questi adottati “secondo le disposizioni dei Regolamenti delle Camere”; nell’art. 8, comma 1, sul controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, per il quale ciascuna Camera può esprimere un parere motivato “secondo le modalità previste nel rispettivo Regolamento”; nello stesso art. 8, comma 3, ancora, per quanto riguarda l’eventuale consultazione da parte delle Camere dei Consigli regionali, che deve avvenire “secondo le modalità previste nei rispettivi Regolamenti”. Inoltre, in più punti la legge n. 234 si riferisce ai “competenti organi parlamentari” (ad esempio nell’art. 4, commi 1 e 2 e nell’art. 7, commi 1 e 2): anche questo non può che considerarsi un rinvio “indiretto” ai regolamenti parlamentari, unica fonte idonea a stabilire nel caso concreto quali siano i competenti organi parlamentari, non potendo la legge intervenire sul punto, per evitare di violare l’autonomia “procedurale” della singola Camera.

2. Il necessario superamento delle procedure sperimentali anche attraverso una loro codificazione nel Regolamento

A causa del mancato adeguamento dei regolamenti parlamentari, nonostante l’approvazione della legge n. 234/2012, rimangono importanti lacune nei procedimenti parlamentari per le prerogative che il Trattato di Lisbona ha assegnato ai Parlamenti nazionali. Questa mancanza di strumenti adeguati, soprattutto per la “fase ascendente”, fa sì che le due Camere del Parlamento italiano non siano in grado di coordinare tempestivamente ed efficacemente, innanzitutto le loro rispettive attività in tema di affari europei, e poi anche i loro rapporti in tema con gli altri attori istituzionali, *in primis* con il Governo.

In assenza del necessario adeguamento dei regolamenti, Camera e Senato hanno messo a punto delle procedure sperimentali, con strumenti diversi da quello legislativo e

¹⁶ Cfr., in proposito, 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*, 2/2013, 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.*, 5/2013, p. 436-470.

Osservatorio sulle fonti

regolamentare. Infatti, le procedure sono nate con due pareri della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati (del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010) e con una lettera del Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni permanenti. Dunque, procedure sperimentali, interpretative dei regolamenti parlamentari vigenti: procedure inevitabilmente incerte, non codificate e quindi sottratte alle forme di pubblicità che sarebbero state, invece, proprie dei regolamenti parlamentari.

Se l'ipotesi di riforma del Regolamento della Camera, nel suo complesso, si muove lungo tre direttrici e cioè la "codificazione" di prassi e procedure sperimentali, l'introduzione di soluzioni regolamentari "nuove" e la "migrazione" alla Camera di soluzioni già sperimentate al Senato¹⁷, per quanto riguarda, in particolare, le procedure di raccordo con l'Unione europea, non si fa che codificare le procedure sperimentali già utilizzate negli anni appena trascorsi. Ciò non può che considerarsi positivamente, data la natura incerta e "provvisoria" delle suddette procedure, anche se si sarebbero potuti prendere in considerazione, da un lato, l'introduzione di procedure nuove¹⁸, dall'altro, il trasferimento di alcune più brillanti procedure utilizzate dall'altro ramo del Parlamento¹⁹.

Difatti, le attuali procedure sperimentali in questione non hanno preso in considerazione tutti gli innovativi strumenti che il Trattato di Lisbona aveva previsto per i Parlamenti nazionali, risultando, da più punti di vista, insufficienti: conseguentemente parziale non può che essere una riforma del regolamento che si limiti solamente a codificare queste procedure senza nulla aggiungere e senza colmare le lacune che la prassi applicativa delle stesse aveva – non apoditticamente – mostrato.

Dopo oltre quattro anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e ad un anno dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012, infatti – proprio in ragione della lunga sperimentazione avvenuta – in qualche caso si sarebbe potuti intervenire a correzione dei deficit mostrati dalle procedure sperimentali e ad integrazione del disposto legislativo e delle norme dell'Unione europea, che in qualche caso regolano ancora "in esclusiva" la partecipazione del Parlamento italiano ad alcune procedure europee.

3. Le "novità" presenti e quelle mancanti nell'ipotesi di riforma del Regolamento

Come anticipato, dunque, l'ipotesi di modifica del Regolamento presenta, innanzitutto, la codificazione delle procedure sperimentali già in uso presso la Camera dei deputati. Quegli istituti, invece, per i quali non erano state create delle procedure sperimentali, lascia vengono lasciati nell'ombra, considerandoli "straordinari".

La prima modifica che risulta evidente è quella del titolo del Capo XXVIII, attual-

¹⁷ Su questa tripartizione dell'ipotesi di riforma del Regolamento si v. R. IBRIDO, *Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *Federalismi.it*, 2/2014, spec. p. 5 s.

¹⁸ Si pensi agli istituti non previsti dalle procedure sperimentali e "ignorati perché "straordinari e non fisiologici", sui quali *infra*, il par. 3.4.

¹⁹ Come la procedura per il controllo di sussidiarietà al Senato, su cui *infra*, il par. 3.2.

Osservatorio sulle fonti

mente denominato “Delle procedure di collegamento con l’attività di organismi comunitari e internazionali” e che diventa “Delle procedure di collegamento con l’Unione europea e con l’attività di organismi internazionali”: prendendo atto, formalmente, anche nel Regolamento della Camera, dell’avvicendamento dell’Unione europea alla Comunità europea, come soggetto di diritto internazionale, e ribadendo la sua preminenza rispetto ad altre organizzazioni internazionali cui l’Italia partecipa.

3.1. La trasmissione e l’esame dei documenti e delle proposte legislative europee e la lenta evoluzione del rapporto tra Parlamento e Governo

Il nuovo art. 12 TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona²⁰, stabilisce che i Parlamenti nazionali contribuiscono al buon funzionamento dell’Unione europea ed elenca poi una serie di prerogative attraverso le quali questi ultimi possono concorrere a tale obiettivo, iniziando proprio con un “diritto all’informazione”. Infatti, i Parlamenti nazionali devono essere ora “informati dalle istituzioni dell’Unione” e ricevere “i progetti di atti legislativi dell’Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea”.

Si affianca dunque un canale di interlocuzione diretto tra Parlamenti e istituzioni europee al tradizionale ruolo del Governo come necessario soggetto informatore “interposto” tra dimensione europea e dimensione parlamentare nazionale. Proprio per questo si parla, in dottrina, di Parlamenti nazionali come interlocutori diretti delle istituzioni dell’Unione²¹.

Beninteso, questo non significa, tuttavia, che il Governo non debba a sua volta informare il Parlamento e trasmettere ad esso una serie di atti, come ribadito dalla legge n. 234/2012. Questa, infatti, si occupa ampiamente dell’informazione e della consultazione delle Camere, con gli artt. 4, 5, 6 e 7, nei quali sono elencati tutti gli atti che devono essere loro tempestivamente trasmessi²².

La procedura sperimentale nata col parere della Giunta per il Regolamento del 6 ottobre 2009, oltre a confermare prassi già esistenti, ampliava, in via interpretativa, il novero degli atti europei assegnati alle Commissioni e disciplinava le modalità del relativo

²⁰ In precedenza, non era presente un articolo specificatamente dedicato ai Parlamenti nazionali. L’articolo raccoglie, infatti, alcune disposizioni che erano sparse per il Trattato, oltre ad inserirne di nuove. Da notare, inoltre, la posizione dell’articolo nel testo del Trattato, nel Titolo II, sulle disposizioni relative ai principi democratici.

²¹ Così L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 171-190.

²² La stessa prassi applicativa durante la *prorogatio* delle Camere a inizio 2013 e poi all’inizio della XVII legislatura ha mostrato che, seppur in mancanza di un nuovo Governo fino al 28 aprile del 2013, quando il Governo Letta è entrato in carica (il precedente Governo era dimissionario dal 21 dicembre 2012 ed in carico solo per il disbrigo degli affari correnti), l’attività di indirizzo e controllo delle Camere sugli affari europei ha comunque avuto luogo: Cfr. A. ALBANESI, *Le Camere in prorogatio nella c.d. fase ascendente del processo di partecipazione dell’Italia all’Unione europea*, in *Rass. parl.*, 3/2013, p. 637-658 e, volendo, C. FASONE, *La mancata costituzione delle commissioni permanenti all’inizio della XVII legislatura*, in *Quad. cost.*, 2/2013, p. 406-408.

Osservatorio sulle fonti

esame: l'art. 127, comma 1, r. C., prendeva in considerazione gli atti normativi del Consiglio dei Ministri e della Commissione dell'Unione europea o i progetti di tali atti, stabilendo che erano da deferire per l'esame alla Commissione competente per materia col parere della Commissione politiche dell'Unione europea. Entro trenta giorni le Commissioni competenti hanno facoltà di esprimere un documento finale.

Il parere della Giunta per il Regolamento, interpretando questa disposizione, ha ampliato il novero degli atti da deferire alle Commissioni, ricomprendendovi tutti i progetti di atti normativi – dunque, non solo legislativi – e i documenti di consultazione, anche endoprocedimentali, trasmessi sia dal Governo che dalle istituzioni europee.

L'ipotesi di riforma regolamentare prende in considerazione la trasmissione e l'esame dei documenti e delle proposte legislative europee riscrivendo l'art. 127 del Regolamento, stabilendo che gli atti e i progetti di atti dell'Unione europea, nonché gli atti preordinati alla formazione degli stessi siano trasmessi alle Camere sia dal Governo, sia direttamente dalle istituzioni dell'Unione, aggiungendo anche le risoluzioni del Parlamento europeo, che finora erano ricomprese all'interno dell'art. 125 r.C., sui documenti adottati dalle Assemblee internazionali, categoria da cui il Parlamento europeo, per poteri e per modalità di investitura, si è gradualmente allontanato.

Le modalità di esame dei documenti europee restano le stesse, essendo deferiti alla Commissione competente per materia con il parere della XIV Commissione ma si aggiunge che, per valutare anche i loro eventuali effetti finanziari, è necessario il parere della Commissione bilancio. Sempre entro trenta giorni deve pervenire l'eventuale risoluzione della Commissione competente a norma dell'art. 117 e comunque tenendo conto del termine fissato dalla legge in caso di apposizione della riserva d'esame parlamentare (v. *infra*, il par. 3.1.2.). La risoluzione, col parere della XIV Commissione allegato, è comunicata dal Presidente della Camera al Presidente del Consiglio e al Presidente del Senato. Qualora la Commissione competente per materia non si sia espressa, poi, la XIV Commissione può comunque richiedere che il suo parere sia comunicato (agli stessi soggetti ai quali è comunicata l'eventuale risoluzione). Inoltre, la modifica dell'art 25, comma 4 r.C., sottolinea come per le Commissioni della Camera l'esame delle questioni europee rappresenti una priorità: i loro programmi e calendari dei lavori devono essere predisposti, in ogni caso – e non più semplicemente, tenendo in conto anche gli atti comunitari – in modo da assicurare il tempestivo esame dei documenti e degli atti normativi europei.

Nell'ipotesi di riforma sembra mancare, tuttavia, un'indicazione precisa dell'uso che la Camera debba fare di tutti i documenti che riceve dal Governo e dalle istituzioni europee: non si chiarisce, in particolare, se questi vadano tutti esaminati o se invece su di essi sia da operare una selezione e, eventualmente, chi, all'interno della Camera, è titolato a svolgere lo *screening* della documentazione di interesse per questo ramo del Parlamento. Inoltre, non si stabilisce in nessun modo se e in che misura la Camera può reagire contro il Governo in caso di mancata o incompleta trasmissione della documentazione, tema molto dibattuto, ad esempio, all'interno del *Bundestag* tedesco in relazione

Osservatorio sulle fonti

alla riforma della governance economica e al programma di assistenza finanziaria²³.

3.1.1. Gli atti di programmazione

Per un Parlamento che voglia concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico nazionale sulle questioni europee, un ruolo di primaria importanza rivestono oggi gli atti di programmazione dell'Unione europea e, in particolare, della Commissione dell'Unione europea, che con larghissimo anticipo stabilisce quali saranno le sue priorità politiche e legislative.

Le procedure sperimentali già menzionate della Camera dei deputati avevano preso in considerazione l'esame degli atti di programmazione dell'Unione europea; in particolare, sin dal 2000, del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea e, dal 2010, l'esame congiunto di questo documento, di norma pubblicato tra novembre e dicembre precedenti all'anno a cui si riferisce, con la relazione programmatica annuale nazionale, da presentare da parte del Governo alle Camere entro il 31 dicembre di ogni anno.

S'introduceva, con le procedure sperimentali, una disciplina di esame della relazione del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, in deroga a quanto stabilito dall'art. 126-ter del Regolamento, che prevede l'esame congiunto della relazione con la vecchia legge comunitaria: questo cambiamento è dovuto, innanzitutto, allo sdoppiamento della relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea sancito con la legge comunitaria 2009²⁴. A causa del citato sdoppiamento, non avrebbe più senso abbinare all'esame della legge comunitaria (e, ora, della legge di delegazione europea) uno strumento programmatico come la relazione preventiva ma soltanto, invece, abbinare l'esame della legge di delegazione europea con la relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, come, in effetti, si prevede nell'ipotesi di riforma del Regolamento (v. *infra*, il par. 3.5.).

La procedura sperimentale utilizzata alla Camera stabilisce che l'esame della relazione programmatica nazionale si svolge separatamente da quello del disegno di legge comunitaria: quanto al procedimento, tuttavia, si applica la disciplina dell'art. 126-ter.

²³ Cfr. sul punto, anche la recente giurisprudenza della Corte costituzionale federale tedesca, in particolare la decisione del 19 giugno 2012, 2 BvE 4/11, sul Patto Eurplus e sul Trattato che istituisce un meccanismo di stabilità permanente.

²⁴ La legge 4 giugno 2010, n. 196 “sdoppia” la relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea: le relazioni che il Governo deve presentare alle Camere diventano ora due, una preventiva e una consuntiva. La prima, che deve essere presentata entro il 31 dicembre, deve indicare “gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire nell'anno successivo con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea, ai profili istituzionali e a ciascuna politica dell'Unione” e “gli orientamenti che il Governo ha assunto o intenda assumere in merito a specifici progetti di atti normativi dell'Unione europea”. È, questa, una relazione programmatica, che è oggetto di esame congiunto con il programma legislativo delle istituzioni europee. La seconda relazione, da presentare alle Camere entro il 31 gennaio insieme al disegno di legge comunitaria (come denominata fino all'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012), ha lo scopo di fornire al Parlamento tutti gli elementi informativi per valutare la partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Osservatorio sulle fonti

L'art. 13, l. n. 234 del 2012 ha previsto, in linea di continuità con tali procedure sperimentali, che l'esame dei documenti di programmazione politica e legislativa dell'Unione europea avvenga contestualmente a quello della relazione programmatica annuale predisposta dal Governo.

L'ipotesi di riforma del Regolamento prende in considerazione tali atti programmatici nell'eventuale nuovo art. 126-*quater*, confermando e codificando la procedura sperimentale per quanto riguarda l'esame congiunto degli strumenti di programmazione politica e legislativa dell'Unione e la relazione programmatica annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, stabilendo che siano assegnati alla Commissione politiche dell'Unione europea, alle Commissioni competenti per materia per le parti di relativa competenza e al Comitato per la legislazione. Il nuovo art. 126-*quater*, al comma 2, stabilisce che ciascuna Commissione, nel termine fissato dal Presidente della Camera (e non, quindi, con un termine prestabilito, come avviene negli altri casi), approva un parere e nomina un relatore che potrà partecipare, per riferire, alle sedute della Commissione politiche dell'Unione europea. Nello stesso termine è stabilito, peraltro, che siano trasmessi i pareri alternativi di minoranza approvati in Commissione e che un proponente per ciascun parere alternativo possa anch'esso partecipare alle riunioni della XIV Commissione, per riferire. Il Comitato per la legislazione, invece, esprime un parere sulla base dei parametri di cui all'art. 16-*bis*, comma 4 del Regolamento²⁵, che però non si vede bene quale utilità abbia, avendo ad oggetto atti di programmazione e non di testi normativi. Al termine della procedura, la Commissione per le politiche dell'Unione europea predispose una relazione per l'Assemblea, alla quale sono allegati i pareri. Qui s'incardina una discussione al termine della quale possono essere presentate risoluzioni di indirizzo al Governo.

L'ipotesi di riforma del regolamento, quindi, nulla aggiunge alle procedure sperimentali e, soprattutto, non tiene conto dei problemi riscontrati nell'applicazione delle stesse procedure sperimentali. Quello che sembra mancare è la previsione di termini – e non il mero rinvio ai termini fissati di volta in volta dal Presidente di Assemblea – per la conclusione dell'esame congiunto, che negli anni passati, infatti, è stato sistematicamente dilazionato nel tempo, tanto da renderlo poco efficace ai fini della programmazione delle attività. Del resto, ciò è accaduto non solo per colpa del Parlamento, ma anche a causa della ritardata presentazione da parte del Governo della relazione annuale, contro la quale non sono previste sanzioni – tendenzialmente di ordine politico - al momento, né dalla legge né dai regolamenti parlamentari. Per questa ipotesi, si sarebbe forse potuto introdurre nel regolamento un obbligo del Governo di riferire in Aula in caso di mancato rispetto dei termini considerato che il ritardo corrisponde ad una compressione dei tempi di esame parlamentare dei documenti oppure ad un esame forzatamente parziale, rivolto, ad esempio, al solo programma legislativo e di lavoro della Commissione, presentato per tempo. La “sanzione” si sarebbe potuta attivare automaticamente decorso

²⁵ Sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, alla chiarezza e alla proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente.

Osservatorio sulle fonti

invano il termine previsto dalla legge n. 234 del 2012, vale a dire il 31 dicembre.

Dunque, sembrano mancare termini certi per questa che sembra configurarsi come una sorta di fase programmatica delle attività nazionali in relazione all'Unione europea, imprescindibile per la Camera per avere piena cognizione dei futuri dossier e procedimenti legislativi europei e delle priorità nazionali elaborate sulla scorta di questi; nonché per assicurare alla Camera stessa un coinvolgimento nell'esame dei progetti legislativi e dei documenti europei sistematico e strutturato secondo le priorità evidenziate. Nonostante in dottrina si sia espressa qualche perplessità sul ragionamento "per sessioni" nell'ambito dell'organizzazione dei lavori e dei tempi del Parlamento²⁶, quello della fase programmatica sembra l'ambito nel quale, probabilmente, una "sessione" dedicata potrebbe essere utile per rendere certo l'esame di atti idonei a influenzare la seguente attività delle Camere.

Inoltre, visto che sempre di documenti programmatici si tratta (per quanto il tema risulta legato a quello della riforma delle procedure finanziarie), sarebbe stato probabilmente opportuno codificare nel regolamento anche procedure relative all'esame del programma di stabilità e convergenza e al programma nazionale di riforma, vista la loro obbligatoria trasmissione alla Commissione europea entro termini predeterminati dal diritto europeo. Ciò avrebbe consentito alla Camera di poter esaminare entro un termine congruo tali programmi, attorno ai quali ruota il semestre europeo. L'art. 4, comma 4 della l. n. 234 del 2012 si riferisce anche a questo, difatti. È rimasto al momento privo di seguito nello schema di modifica del regolamento della Camera il rinvio della legge n. 234 del 2012 all'informazione e alla consultazione delle Camere nell'ambito delle procedure individuate dalla legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione – ossia, legge n. 243 del 2012 (approvata a brevissima distanza dalla legge n. 234) – per le quali devono essere seguite "le modalità previste dai rispettivi Regolamenti"²⁷.

3.1.2. La riserva di esame parlamentare

La riserva d'esame parlamentare era stata introdotta nell'ordinamento italiano con l'art. 4 della legge n. 11 del 2005 per rinforzare i poteri d'indirizzo del Parlamento nell'ambito della fase ascendente. Può essere "obbligatoria" o "discrezionale": obbligatoria se una Commissione, o l'Assemblea, ha già iniziato l'esame di un progetto di atto legislativo europeo e il Governo deve attendere che si concluda l'esame parlamentare prima di potersi esprimere in Consiglio; trascorsi venti giorni, però, il Governo torna libero di procedere, anche se la pronuncia parlamentare non si è ancora avuta. Discrezionale, invece, quando non è il Parlamento ad attivare la riserva d'esame parlamentare, ma il Governo stesso, qualora si trovi di fronte ad un progetto di atto normativo europeo di particolare importanza politica, economica o sociale, può apporre la riserva, chieden-

²⁶ N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Amministrazioneincammino*, 29 gennaio 2014, p. 13.

²⁷ V. D.A. CAPUANO, E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. i risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in corso di pubblicazione in N. LUPO, A. MANZELLA (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 227 s.

Osservatorio sulle fonti

do in seno al Consiglio dell'Unione europea che si esprima il proprio Parlamento. Anche in questo caso, decorsi invano venti giorni, il Governo poteva partecipare alle deliberazioni in Consiglio sull'atto sottoposto a riserva.

La legge n. 234/2012 era intervenuta pure sulla riserva d'esame parlamentare, con due innovazioni principali: innanzitutto, il termine entro il quale le Camere devono esprimersi è passato da venti a trenta giorni, in base all'art. 10 della legge. In secondo luogo, la legge ha leggermente modificato la disciplina della riserva "obbligatoria", rendendola più elastica: mentre prima era il Governo ad apporre automaticamente la riserva quando le Camere avevano iniziato l'esame di un progetto di atto, ora questa è apposta su richiesta delle Camere. In questo modo, si richiede alle Camere di valutare, di volta in volta, in base all'importanza del progetto di atto, se imporre al Governo di sospendere i negoziati oppure no.

Anche per l'istituto della riserva d'esame parlamentare è mancato finora un adeguamento del Regolamento della Camera (come del resto in Senato) e si è sopperito, anche in questo caso, con una procedura sperimentale, consistente nella comunicazione, da parte del Presidente della Camera al Governo, su richiesta della Commissione di settore, dell'avvenuto inizio dell'esame parlamentare. Perché l'esame possa, però, considerarsi effettivamente iniziato, non è ritenuta sufficiente la mera iscrizione del progetto normativo europeo all'ordine del giorno, ma è necessario bensì l'effettivo avvio della discussione.

Con l'art. 127, comma 1-*bis* dell'ipotesi di riforma del Regolamento si codifica quanto previsto dalla procedura sperimentale, stabilendo infatti che su richiesta della Commissione competente, dopo l'avvio della discussione su un documento, il Presidente della Camera comunica al Governo l'avvenuto inizio dell'esame parlamentare ai fini dell'apposizione della riserva d'esame parlamentare nelle sedi previste dalla legge.

Tuttavia, nell'ipotesi di modifica del regolamento si sarebbe potuto tenere conto dell'opportunità di coordinare la procedura per la riserva d'esame parlamentare con le tempistiche e le finalità del controllo di sussidiarietà. Così, per esempio, visto che il protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali annesso al Trattato di Lisbona impone al Consiglio di astenersi dall'assumere qualsiasi deliberazione sulla proposta legislativa sottoposta al controllo di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali per un periodo di otto settimane dalla trasmissione della proposta medesima, non si vede perché lo stesso termine non si possa fissare anche in relazione alla riserva di esame parlamentare, visto che il rappresentante del Governo italiano in Consiglio dovrebbe ugualmente attendere l'espressione della posizione da parte del proprio Parlamento. Allo stesso modo, la disciplina regolamentare della riserva di esame parlamentare potrebbe essere adattata nell'ipotesi di modifica del regolamento in commento a quanto la stessa prevede per gli effetti del controllo di sussidiarietà e, dunque, tenere conto che nella Camera si può porre in essere, all'occorrenza, una procedura articolata, con possibilità di rimessione della decisione in Assemblea su istanza, tra gli altri, anche del Governo (su cui cfr. *infra*, il par. 3.2.).

Quanto al potenziale vincolo rappresentato dalla deliberazione parlamentare per il Governo, per esempio, le previsioni sulla riserva di esame parlamentare contenute nella

Osservatorio sulle fonti

legge n. 69 del 2005, per l'applicazione della decisione quadro sul mandato europeo, offrono uno spunto interessante al riguardo, stabilendo che “La pronuncia non favorevole della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica è vincolante e non consente l'adesione dello Stato italiano alle modifiche proposte” (art. 3, comma 3)²⁸. Così, si potrebbe giungere a prevedere che, nell'ipotesi di parere motivato – ossia contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà – da parte di una delle Camere il Governo non possa dare il suo benestare alla misura nel Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. Tuttavia, andrebbe in questo caso attentamente valutato se una tale previsione possa essere legittimamente contenuta nei regolamenti parlamentari o se, forse, non sarebbe più opportuno introdurla con legge.

3.1.3. La consultazione delle Assemblee legislative regionali

Con il Trattato di Lisbona, per la prima volta, si riconosce un ruolo alle Assemblee legislative regionali negli affari europei. Infatti, l'art. 6, comma 1, del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità prevede che le Assemblee legislative regionali possano essere consultate dai Parlamenti nazionali. Si stabilisce, infatti, che “spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi”.

Anche qui, la legge n. 234/2012 ha tenuto conto dell'innovazione sia con l'art. 24, relativo alla partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea, sia con l'art. 25, che si occupa, invece, della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e stabilisce che le Assemblee e i Consigli regionali possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare.

L'art. 24 della legge n. 234 nomina i Consigli regionali in riferimento all'informazione che devono ricevere sugli atti: è disposto, infatti, nel comma 1, che il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli affari europei trasmetta alla Conferenza delle Regioni e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni i documenti di consultazione e i progetti legislativi europei²⁹. Inoltre, nelle materie che rientrano nella competenza legislativa regionale – si presume, sia concorrente (art. 117, terzo comma Cost.), sia residuale (art. 117, quarto comma Cost.) –, il Governo provvede a trasmettere alle due Conferenze anche una sorta di relazione tecnico-normativa e di impatto della proposta legislativa, elaborata a cura dell'amministrazione nazionale con

²⁸ Cfr. ad esempio D. GIOTTO, *Considerazioni sulla “riserva parlamentare” nella legge di attuazione del mandato di arresto europeo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005, spec. p. 2-4.

²⁹ In merito, cfr. C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il parlamento e le assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, 2 aprile 2013, spec. p. 5 s.; nonché la *Special Issue di Perspectives on Federalism* a cura di J.-M. CASTELLÀ ANDREU, E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, dedicata alle Regioni italiane e spagnole e, in particolare, alle loro Assemblee legislative, nella partecipazione agli affari europei, vol. 5, n. 2, 2013. Quanto al rapporto tra Parlamento italiano e Consigli regionali alla luce della legge n. 234 del 2012, sia consentito rinviare, nell'ambito della *Special Issue*, a C. FASONE, *Towards New Procedures between State and Regional Legislatures in Italy, Exploiting the Tool of the Early Warning Mechanism*, 20 gennaio 2014, spec. p. 134-148.

Osservatorio sulle fonti

competenza prevalente per materia. Dal canto loro, poi, le “regioni”, senza chiarire qui quale sia l’organo regionale deputato ad intervenire, sempre per i progetti di loro competenza, possono trasmettere al Governo, nonché alle Camere e alla due Conferenze, le loro osservazioni entro trenta giorni dalla ricezione dell’atto.

Il successivo art. 25 della legge n. 234, invece, chiama direttamente in causa, in ossequio al Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, solo le Assemblee legislative regionali per il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle proposte europee. Tuttavia, in questo caso, il termine per l’invio delle osservazioni regionali è flessibile, essendo richiesto solo che tali pareri giungano alle Camere in tempo utile per l’esame parlamentare.

A ciò si aggiunga la novità, tutta italiana, dal momento che nulla dispone il Trattato in proposito, dell’art. 9 della legge n. 234 del 2012, che disciplina la partecipazione regionale al c.d. “dialogo politico” tra Parlamento e istituzioni europee, ossia alla trasmissione bi-direzionale (dalla Commissione europea al Parlamento e viceversa) di un flusso documentale relativo alla partecipazione parlamentare ai processi decisionali europei, aldilà del ben noto controllo di sussidiarietà (cfr. *infra*, il par. 3.5.). A tal riguardo, l’art. 9, comma 2, stabilisce che i documenti approvati dalle Camere nell’ambito della fase ascendente “tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni”. Si tratta del primo riconoscimento della necessità di dare un seguito in Parlamento alle osservazioni regionali.

Tuttavia, fino ad oggi, nei regolamenti parlamentari si è riscontrata una “assoluta carenza di alcuna procedura finalizzata al coinvolgimento diretto e obbligatorio delle autonomie regionali, né all’interno del procedimento legislativo (secondo quanto invece previsto dall’art. 5 Cost. sul necessario adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione al principio autonomistico), né al di fuori di esso (secondo quanto comporterebbe il nuovo assetto delineato dal Titolo V)”³⁰.

L’ipotesi di riforma del Regolamento della Camera sembra fare un primo, timido passo in questa direzione, aggiungendo poco a quanto è già stabilito dalla legge e prevedendo, all’art. 127, comma 1-*ter*, che la Commissione che sta esaminando un progetto di atto dell’Unione europea “può consultare i Consigli e le Assemblee delle regioni e delle province autonome acquisendone eventuali documenti, osservazioni e proposte” e stabilendo altresì che in questo caso si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell’art. 79 del Regolamento, commi 4, 5 e 6, relative all’istruttoria legislativa. Questo nonostante l’art. 8 della legge n. 234, in particolare, rinvii espressamente ai regolamenti parlamentari per definire le modalità di consultazione dei Consigli regionali da parte delle Camere nel controllo di sussidiarietà.

Rimangono comunque indefinite le modalità di consultazione, né si stabiliscono le materie per le quali è obbligatorio consultare i Consigli regionali, lasciando alla totale discrezionalità della Camera la possibilità di consultarli o meno. Le previsioni – assolutamente identiche sia che si svolga il controllo di sussidiarietà, sia che si esegua l’esame

³⁰ G. RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Ist. fed.*, 3/4/2009, p. 395.

Osservatorio sulle fonti

del merito di una proposta legislativa europea – sembrano rimettere alla Commissione per le Politiche dell’Unione europea – per il controllo sulla sussidiarietà – o alla Commissione di settore – per l’esame del merito – l’iniziativa per il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali, mentre per prassi sono queste ultime che finora si sono attivate, inviando alle Camere le loro osservazioni. Sarebbe stato probabilmente più utile, ai fini di un maggiore coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali, prevedere non soltanto un’iniziativa di tipo *top-down* (dalla Camera ai Consigli regionali), quale sembra essere quella prevista nello schema e poco utilizzata nella prassi, ma anche un’iniziativa di segno opposto, di tipo *bottom-up* (dai Consigli alla Camera), che avrebbe permesso ai Consigli regionali di intervenire autonomamente nei casi in cui l’avesero ritenuto necessario.

Manca, poi, come si è detto, tanto nella legge quanto nell’ipotesi di modifica del regolamento della Camera, anche un termine per l’invio delle osservazioni relativamente al controllo di sussidiarietà. Il termine potrebbe essere fissato sempre in trenta giorni, come per il controllo regionale sul merito delle proposte (art. 24, l. n. 234 del 2012); termine utile sia per responsabilizzare i Consigli regionali, sia per assicurare loro che le Camere abbiano quanto meno modo di esaminare e di tenere conto dei loro pareri nell’ambito del controllo di sussidiarietà (visto l’art. 6 del protocollo n. 2 annesso al Trattato di Lisbona).

Ancor più grave sembra poi il fatto che nell’ipotesi di modifica del regolamento si sia ignorato l’art. 9, comma 2, della legge n. 234 del 2012, ossia la norma che prevede un seguito in Parlamento per le osservazioni regionali trasmesse sulle proposte legislative europee che ricadano nella competenza regionale.

In conclusione, non sembra che si sia colta neanche questa volta la possibilità di estendere la partecipazione delle assemblee regionali in un raccordo proficuo con la Camera, proprio nella materia europea che ben si presta – e che tante occasioni offre e ha offerto – per tale scopo.

3.2. Il controllo del principio di sussidiarietà e il (discutibile) “monopolio” in materia della XIV Commissione

Come è noto, uno dei più “famosi” nuovi poteri che il Trattato di Lisbona ha assegnato ai Parlamenti nazionali riguarda la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà³¹, che tutela, in tutte le materie che non rientrano nella competenza esclusiva

³¹ Sul controllo di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali, cfr.: P. KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, London Routledge, 2012, spec. p. 18 s.; F. FABBRINI, 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 *Com. mar. law rev.*, 50/2013, p. 115-143; I. COOPER, *A Yellow Card for the Striker: How National Parliaments Defeated EU Strikes Regulation*, paper presentato in occasione del meeting dell’European Union Studies Association, Baltimore (MD-USA), May 9-11//2013, http://euce.org/eusa/2013/papers/12g_cooper.pdf.

Per una rassegna delle procedure usate nelle altre Camere degli altri Stati membri nell’ambito del

Osservatorio sulle fonti

dell'Unione, la potestà legislativa dei Parlamenti nazionali. Qualora, infatti, le istituzioni dell'Unione europea vogliano legiferare in una di queste materie, dimostrando che la sua azione è più efficace di quella degli Stati membri in base al principio di sussidiarietà, si comprime la capacità degli Stati e a farne le spese saranno, in primo luogo, i Parlamenti nazionali. Si è istituito così un meccanismo di allerta precoce – *early warning system* – che può permettere a un certo numero di Parlamenti nazionali di “bloccare”, seppur con il concorso di altri attori istituzionali e a particolari condizioni, l'azione dell'Unione.

La legge n. 234/2012 prende atto, formalmente, di questa nuova prerogativa, all'art. 8, dedicato proprio alla partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà. L'articolo, però, si limita a ripetere quanto già previsto dal Trattato e dal Protocollo, stabilendo che ciascuna Camera può esprimere 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 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e al contempo rinvia ai regolamenti parlamentari per la definizione delle modalità di partecipazione al controllo di sussidiarietà. In questo caso, la legge, anche legittimamente, non entra nel merito delle procedure e degli organi coinvolti a livello di ciascuna Camera, nel rispetto dell'autonomia parlamentare di decidere come disegnare la procedura interna del controllo di sussidiarietà. Peraltro, il Trattato espressamente prevede che sia ogni singola Camera ad avere un voto per la verifica del principio di sussidiarietà (almeno nei sistemi bicamerali)³².

La procedura sperimentale già applicata dalla Camera dei deputati aveva ampiamente preso in considerazione questo aspetto. Con il parere del 2009 è attribuita alla XIV Commissione la verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi e durante la discussione presso tale Commissione è invitato il relatore nominato nella Commissione competente per materia. La decisione presa su tale profilo è trasmessa alle Commissioni competenti per materia che stanno analizzando il progetto di atto legislativo, nonché al Presidente della Camera, che trasmette alle istituzioni europee il documento approvato dalle Commissioni competenti per materia e la decisione della Commissione XIV sui profili relativi alla sussidiarietà. Tutti e due questi documenti sono altresì trasmessi, sempre dal Presidente della Camera, al Presidente del Senato e al Presidente del Consiglio.

Il parere del 14 luglio 2010 integra il parere del 2009, soprattutto per quanto riguarda l'esame in Assemblea del documento motivato della XIV Commissione contenente la valutazione sulla conformità al principio di sussidiarietà. Questo documento può essere sottoposto all'Assemblea su richiesta del Governo, di un quinto dei componenti della medesima Commissione (ovvero di rappresentanti di gruppi in Commissione di pari consistenza numerica) o di un decimo dei componenti dell'Assemblea (ovvero di Presidenti di gruppi di pari consistenza numerica). La richiesta deve pervenire entro cinque

controllo di sussidiarietà, cfr. European Parliament, Directorate for Relations with National Parliaments, *National parliaments' internal procedures for subsidiarity check*, Bruxelles, 8 aprile 2013.

³² Nei sistemi monocamerali, invece, il parere della singola Camera “vale” due voti.

Osservatorio sulle fonti

giorni dalla deliberazione del documento da parte della XIV Commissione, la quale “deve comunque concludere la verifica della sussidiarietà entro quaranta giorni dall’assegnazione del progetto di atto legislativo comunitario”³³. Se viene richiesta la rimessione all’Assemblea, il Presidente della Camera iscrive il documento della Commissione all’ordine del giorno dell’Aula, in tempo per rispettare il termine di otto settimane.

Nel parere viene specificato, inoltre, che qualora l’Assemblea si debba pronunciare su una decisione favorevole della Commissione, almeno un’ora prima che inizi la discussione, venti deputati dovranno presentare un ordine del giorno motivato con le ragioni per le quali il progetto non sia conforme al principio di sussidiarietà: infatti, l’art. 6 del Protocollo prevede che il parere negativo sia motivato: quindi, qualora manchino le motivazioni, il parere sarebbe irricevibile da parte della Commissione europea. Se presentato, l’ordine del giorno è posto in votazione solo se è prima respinto il parere favorevole della Commissione. Se sono stati presentati più ordini del giorno, invece, sono posti in votazione in successione secondo l’ordine di presentazione, salvo preclusioni e assorbimenti. L’eventuale parere negativo sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà viene inviato alle istituzioni europee dalla Presidenza della Camera, sia che questo è approvato dalla Commissione o dall’Assemblea.

Nella relazione all’ipotesi di riforma si prendono preliminarmente in considerazione tre modelli per i rapporti tra Commissioni e Assemblea nel controllo del principio di sussidiarietà, rifacendosi a esperienze di diritto comparato. In particolare, a quei Parlamenti che hanno attribuito tale controllo alle Commissioni: Regno Unito, che l’ha affidata alla Commissione per le questioni europee e Germania, che lo affida, invece, alle Commissioni di settore; altri Parlamenti (Spagna, Belgio, Austria) hanno deciso, invece, d’affidare tale competenza alla Commissione per le questioni europee, ma prevedendo la possibilità che la questione sia rimessa al *plenum*; un altro modello, quello francese, prevede un doppio esame, della Commissione per le questioni europee e poi di settore. Sebbene sia chiaro che la Giunta del regolamento fosse a conoscenza della molteplicità delle soluzioni organizzative in campo, anche alla luce del panorama comparato, l’ipotesi di riforma del regolamento, in questo caso, non fa che codificare la procedura sperimentale con l’art. 127-*bis*, con poche e piccole differenziazioni.

Dunque, nonostante la centralità assunta all’indomani dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona dal controllo di sussidiarietà, che offre una significativa opportunità per le Camere di inserirsi nei circuiti decisionali europei, lo schema di modifica del regolamento della Camera non pare cogliere questa opportunità (art. 127-*bis*). La procedura, come accadeva già nella procedura sperimentale, viene sostanzialmente “messa nelle mani” della XIV Commissione, salvo il caso di rimessione in Aula.

Si deve rilevare, infatti, che già la procedura sperimentale, in tale ambito, non sem-

³³ Cfr. Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, *Parere 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*, 14 luglio 2010. Nella procedura sperimentale si fanno corrispondere i quaranta giorni con le otto settimane previste dall’art. 6 del Protocollo sull’applicazione del principio di sussidiarietà.

Osservatorio sulle fonti

bra aver dato buoni risultati e dunque sarebbe stato consigliabile non riprodurla nel regolamento. Infatti, come rileva la Commissione europea nella relazione 2012 sui rapporti con i Parlamenti nazionali, la Camera dei deputati italiana è una delle poche Camere il cui numero di pareri trasmessi all'Istituzione europea si è notevolmente ridotto, quasi dimezzato: da 28 pareri nel 2011 a 15 nel 2012³⁴.

L'idea di slegare l'esame della sussidiarietà, affidato alla Commissione per le Politiche dell'Unione europea, da quello del merito, svolto dalla Commissione di settore risulta infatti artificiale e parrebbe consigliabile seguire invece la disciplina – ancora sperimentale (v. lettera del Presidente del Senato ai presidenti di commissione del 1° dicembre 2009) – che si applica al Senato, dove invece il principale attore del controllo sulla sussidiarietà è la Commissione competente per materia pur potendo concorrere nell'esame e in caso sostituirsi ad essa la 14^a Commissione (art. 144 r.S.).

Si accoglie, così, un'interpretazione assolutamente “restrittiva” del principio di sussidiarietà, cioè legata ad una visione legalistica del principio e rigettando fin dal principio un'interpretazione “ampia”, che faccia leva anche sull'opportunità politica dell'atto, sulla proporzionalità dello stesso e sulla scelta della base giuridica e che, per più ragioni, pare preferibile, giacché sembra sposarsi – in maniera legittima – al c.d. “dialogo politico” (per una interpretazione in tal senso: *infra*, par. 3.5.).

3.3. Le audizioni in commissione

In base al vigente art. 127-*ter* r.C., come approvato il 1 agosto 1996 e modificato il 27 luglio 1999, le Commissioni, previa intesa col Presidente della Camera e in rapporto a questioni di loro competenza, possono invitare membri del Parlamento europeo e della Commissione europea a fornire informazioni.

Il parere sperimentale del 2009 aveva stabilito che le Commissioni possono invitare, oltre ai membri del Parlamento europeo e della Commissione europea, anche i rappresentanti di altre istituzioni e organi riconosciuti dai Trattati europei³⁵. Anche in questo caso, in via interpretativa, la Giunta aveva ampliato il novero dei soggetti che possono essere invitati per una audizione in Commissione.

In quest'ottica, il nuovo art. 127-*quinquies*, secondo lo schema di modifica del regolamento, intende estendere il novero dei rappresentanti delle istituzioni e organismi dell'Unione europea audibili in commissione, finora limitati tendenzialmente ai soli commissari europei e agli europarlamentari. L'aumento del numero delle agenzie e “autorità indipendenti” europee rende particolarmente appropriata questa previsione, così come quella che consente l'audizione dei membri italiani presso tali organi una volta che questi abbiano assunto le loro funzioni.

Forse, in quest'ultima ipotesi, anziché prevedere l'audizione successiva, si sarebbe

³⁴ Cfr. Commissione europea, *Relazione annuale 2012 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, (COM (2013) 565 final, Bruxelles, 30 luglio 2013, p. 5.

³⁵ S'intendono quindi i componenti anche del Consiglio europeo, della Corte di giustizia, della Corte dei Conti e della Banca centrale europea.

Osservatorio sulle fonti

potuta prendere in considerazione la possibilità di coinvolgere le Camere anche e soprattutto in anticipo, considerato che quasi sempre tali soggetti sono designati o proposti dal Governo e spesso si conosce con un considerevole margine d'anticipo quando la composizione degli organi deve essere rinnovata. Inoltre, si sarebbe assecondato, così, un orientamento fatto proprio, sul piano nazionale, dalla Giunta per il regolamento della Camera con il parere reso il 26 giugno 2013 e relativo alla procedura sperimentale all'audizione informale dei soggetti designati a nomine governative. Di contro, però, è per certi versi naturale che – visti il ruolo strategico per l'Italia che i componenti italiani di organismi e istituzioni europee vanno a svolgere e la necessità di procedere con tempestività a colmare le posizioni resesi vacanti – non si voglia rendere troppo articolato il processo che conduce alla loro designazione o nomina, a seconda dei casi; in qualche misura un tale effetto sarebbe prodotto da una procedura che impone come obbligatorio una sorta di *advice and consent* delle Commissioni parlamentari.

Sarebbe auspicabile, ad ogni modo, che soprattutto il rapporto tra le Camere e il Parlamento europeo venga rafforzato, per quanto possibile, mediante i regolamenti parlamentari. Dopo il Trattato di Lisbona, infatti, è noto che al fianco della Commissione europea, il Parlamento europeo è senz'altro la sponda principale per i Parlamenti nazionali per garantirsi un'influenza nel processo decisionale europeo. Basti pensare che l'Assemblea di Strasburgo raccoglie e scheda tutti i “contributi” delle Camere nazionali, esaminati dalla sua commissione per gli affari giuridici, o JURI³⁶.

Per quanto apprezzabile risulti – finalmente – l'eliminazione del Parlamento europeo dall'art. 125 r.C. accanto alle Assemblee interparlamentari – in una posizione davvero anacronistica – e la previsione dell'esame delle sue risoluzioni con le stesse modalità con cui vengono esaminati i progetti legislativi europei (cfr. *supra* il par. 3.1.), sarebbe stato opportuno, probabilmente, prevedere anche un coinvolgimento più sistematico dei parlamentari europei, specialmente di quelli eletti in Italia, alle sedute delle Commissioni parlamentari italiane quando si esaminano progetti di atti legislativi³⁷. Si potrebbe prevedere, per esempio, l'audizione in commissione del relatore del Parlamento europeo competente sul progetto legislativo. Si muove in tale direzione, sebbene relativamente alla fase di attuazione degli “atti normativi europei”, anche il nuovo art. 127 r.C. nella bozza predisposta dal Movimento 5 Stelle (M5S), secondo cui “sono altresì invitati ad intervenire [alle sedute di commissione] i membri italiani al Parlamento europeo che siedono nelle commissioni intervenute nel procedimento di formazione dell'atto (...)”.

3.4. Le procedure “ignorate” perché “straordinarie e non fisiologiche” e il necessario (ma assente) raccordo con il Senato

Lo schema di modifica del regolamento trascura alcune importanti previsioni dei

³⁶ In proposito, sia consentito rinviare a L. BARTOLUCCI, *The European Parliament and the “opinions” of national Parliaments. Subsidiarity scrutiny, “political dialogue”, and the adaptation of the rules of procedure*, in *SOG Working Paper Series*, 14/2014, spec. p. 6-18.

³⁷ Cfr., sul punto, anche la proposta di modificazione del regolamento del Senato, Doc. II, n. 22, XVII legislatura.

Osservatorio sulle fonti

Trattati europei e della legge n. 234 del 2012 (artt. 11 e 12). Si tratta delle previsioni sulle procedure di revisione semplificata dei Trattati – non solo di quella denominata ufficialmente “semplificata” in base all’art. 48, par. 6 TUE, ma anche di quelle relative agli artt. 42 TUE, sulla PESD, e 311 TFUE, sulle risorse proprie, di quelle che attribuiscono un potere di veto a ciascun Parlamento nazionale (alle due Camere congiuntamente, per i Parlamenti bicamerali), agli artt. 48, par. 7 TUE e 81, par. 3 TFUE – e di alcune delle procedure che consentono un diritto di veto (quanto meno temporaneo) al Governo in Consiglio³⁸.

Su questi tre tipi procedure, dato che è il Parlamento nazionale nella sua interezza ad essere chiamato in causa, un raccordo tra Camera e Senato è ineludibile. Il problema non si pone per i procedimenti per i quali l’assenso del Parlamento italiano, secondo l’art. 11 della legge n. 234 del 2012, deve essere dato con legge: si tratterebbe in qualche modo di seguire un procedimento legislativo “duale” simile a quello tipizzato per l’autorizzazione alla ratifica dei trattati, con la differenza che qui si procede ad un’autorizzazione preventiva, e non successiva. Al contrario, tanto nelle ipotesi in cui il Parlamento italiano può esercitare il potere di veto, quanto al ricorrere delle circostanze in cui è il Governo che può richiedere la sospensione del procedimento in Consiglio, le procedure parlamentari vanno costruite *ex novo* nel regolamento di ciascuna Camera. Ciò non esclude, però, che nei casi che si descriveranno di seguito si possa ipotizzare un’istruttoria comune tra le due Camere, mediante sedute congiunte delle Commissioni competenti, riservando naturalmente la deliberazione alle Assemblee o alla Commissione competente di ciascuna Camera.

Nell’ipotesi del ricorso al veto sulle clausole passerella (art. 48, par. 7 TUE) e su misure di diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali (art. 81, par. 3 TFUE) – base giuridica, quest’ultima, già utilizzata dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona – il procedimento deve essere costruito in negativo. Ossia, il veto si intende opposto in caso di deliberazione negativa da parte di entrambe le Camere (art. 11, l. n. 234 del 2012). Così, si sarebbe forse potuto prevedere nell’ipotesi di modifica del regolamento, un qualche aggravio procedurale per l’ammissibilità dell’atto di indirizzo con cui si intende opporre il veto: per esempio, che l’atto sia motivato e che conti su un numero di sottoscrizioni pari ad almeno un quinto dei componenti della Camera o di Presidenti di gruppi di almeno pari consistenza numerica. Inoltre, giacché in questo caso le Camere esercitano direttamente un potere “europeo” e, solo se sono di comune avviso, possono bloccare l’adozione di un atto europeo, anche “smentendo” la posizione assunta dal proprio governo in Consiglio, il voto in Assemblea – cioè il coinvolgimento obbligatorio dell’Aula – pare necessario. Del resto, si dispone di ben sei mesi per decidere.

Nei casi di applicazione del meccanismo del freno di emergenza (art. 12, l. n. 234 del 2012), invece, la deliberazione delle Camere, per avere una qualche effettività sul pro-

³⁸ Sulla disciplina in chiave nazionale di tali procedure europee, in particolare sugli artt. 11 e 12 della legge n. 234 del 2012, cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: Le procedure europee nella legge n. 234/2012*, in corso di pubblicazione in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, cit., spec. p. 215 s.

Osservatorio sulle fonti

cedimento decisionale, deve essere assunta in tempi rapidi: deve intervenire entro trenta giorni dalla notifica del Governo. Quindi si potrebbe pensare ad una procedura dotata di una qualche flessibilità e che, coinvolgendo per l'istruttoria la Commissione competente di settore (non, dunque, la XIV Commissione o comunque non in esclusiva), ricalchi quella codificata nello schema dall'art. 127-ter sul controllo di sussidiarietà; in questo modo l'Assemblea potrebbe essere coinvolta e approvare una risoluzione con cui chiede il ricorso al freno di emergenza da parte del Governo. La deliberazione della Camera, che in ogni caso deve essere motivata, in base all'art. 12 della legge, potrebbe però anche essere assunta nella Commissione di settore, decorso invano il termine per richiedere la rimessione in Aula. In questo caso, infatti, le Camere non hanno il potere di condizionare direttamente le procedure europee, ma intervengono solo attraverso il loro Governo. Inoltre, il freno di emergenza si aziona solo se anche il Senato approva un atto di indirizzo dello stesso orientamento.

Lo schema di modifica del regolamento della Camera ignora anche l'esercizio, da parte di ciascun ramo del Parlamento, del potere di ricorrere per il tramite del proprio Governo alla Corte di giustizia per ottenere l'annullamento di un atto legislativo europeo che viola il principio di sussidiarietà (art. 8 protocollo n. 2 annesso al Trattato di Lisbona e art. 42, l. n. 234 del 2012). Vista la natura oppositiva della procedura, si sarebbe potuto prevedere anche in questo caso – come per il potere di veto che le Camere possono esercitare, se di comune accordo – l'adozione di un atto di indirizzo motivato al Governo previamente sottoscritto da un cospicuo numero di componenti della Camera. Per procedere al ricorso, peraltro, non è richiesta una deliberazione analoga anche da parte del Senato. Il potere si esercita in piena autonomia da parte di ogni Camera.

Quel che più conta, però, è che le procedure descritte siano state ignorate nella riforma del regolamento della Camera, pur riguardando nodi cruciali dei procedimenti decisionali europei e previsioni dei Trattati tutt'altro che “straordinarie e non fisiologiche”, come invece si trova scritto nella relazione illustrativa allo schema di riforma. Il rischio, altrimenti, è che quando la Camera intenderà “usare” una di queste prerogative dovrà ricorrere nuovamente a una procedura sperimentale, proprio perché in questo frangente non si è ritenuto di prendere in considerazione l'introduzione nel regolamento di una loro organica disciplina.

3.5. Il “contributo attivo” dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione e la mancata valorizzazione del c.d. “dialogo politico”

L'art. 12 TUE si apre affermando che i “Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione”, elencando poi una serie di loro prerogative – esaminate nei paragrafi precedenti del presente contributo – che caratterizza, incisivamente, il Trattato di Lisbona. I Parlamenti nazionali, quindi, stando alla lettera del Trattato, non dovrebbero limitarsi a “usufruire” delle prerogative loro assegnate, in modo passivo – e lo stretto necessario per porle in essere – ma dovrebbero fare tutto quanto in loro potere per concorrere in modo fattivo al buon funzionamento dell'Unione europea.

Osservatorio sulle fonti

La parola “attivamente”, invero, non sembra essere casuale. Si potrebbe pensare, infatti, che sia un richiamo “implicito” – o “indiretto” – a quel “dialogo politico” che la Commissione europea aveva inaugurato nel 2006 (la c.d. “procedura Barroso”), trasmettendo direttamente gli atti europei ai Parlamenti nazionali e invitando questi ultimi ad inviare, a loro volta, le osservazioni anche sul merito dei provvedimenti legislativi europei con il preciso impegno della Commissione di rispondere, in maniera motivata, ai pareri parlamentari (i “contributi”, nel lessico del Parlamento europeo). Il “dialogo” che così si instaurava era però di natura politica: non essendo previsto nel Trattato e non essendo comunque idoneo a produrre effetti sul piano strettamente giuridico.

Durante il c.d. “periodo di riflessione”, dopo l’esito negativo dei referendum francese e olandese del 2005, il dialogo politico è servito per recuperare nei confronti dei Parlamenti nazionali e in via di prassi alcune procedure previste dal Trattato costituzionale; anzitutto la procedura per il controllo di sussidiarietà, nella versione post-Amsterdam, che per via della mancata entrata in vigore del Trattato costituzionale era rimasta “congelata”, come pure la trasmissione diretta delle proposte legislative europee ai Parlamenti.

D’altro canto, se alcuni in dottrina hanno interpretato i nuovi poteri dei Parlamenti nazionali dell’art. 12 TUE come meramente “oppositivi” rispetto ai processi decisionali europei³⁹, non si può ignorare il fatto che una simile visione in ogni caso non vale per uno strumento cooperativo come il c.d. “dialogo politico”.

Lo stesso controllo di sussidiarietà, peraltro, sembra possa essere una spinta nella direzione di un più consistente uso e soprattutto sviluppo del “dialogo politico”⁴⁰, vista la stessa intrinseca politicità dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e visto l’elevatissimo numero di osservazioni trasmesse annualmente dai Parlamenti alla Commissione europea a fronte del numero di pareri motivati adottati⁴¹.

Il legislatore italiano sembrava aver fatto propria questa interpretazione del sintagma “contribuiscono attivamente”, nella legge 234/2012, che all’art. 9 si occupa proprio della partecipazione delle Camere al “dialogo politico” con le istituzioni dell’Unione euro-

³⁹ Cfr. D. CHALMERS, *Democratic Self-Government in Europe: Domestic Solutions to the EU Legitimacy Crisis*, Policy Network Paper, London, 2013, spec. p. 10 s.

⁴⁰ L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., 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 *www.amministrazioneincammino.it*, 2011, spec. p. 2-6.

⁴¹ Sull’intrinseca politicità dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, cfr. N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty. Law State and Nation in the European Commonwealth*, OUP, Oxford, 1999, p. 124 s., A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell’Unione europea*, cit., p. 24; o, ancora, N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell’Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, cit., p. 11-12. Si veda, da ultimo, Commissione europea, *Relazione annuale 2012 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, COM(2013) 565 final, Bruxelles, 30 luglio 2014, Allegati nn. 1 e 2.

Osservatorio sulle fonti

pea, stabilendo che esse possono far pervenire alle istituzioni dell'Unione europea e contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee. Lo stesso dicasi, come già anticipato (cfr. *supra* il par. 3.1.1), per l'inclusione delle Assemblée legislative regionali nel “dialogo politico” e il seguito dato alle loro osservazioni. Il riconoscimento del “dialogo politico” da parte della legislazione nazionale sembra, peraltro, un *unicum* che contraddistingue il caso italiano rispetto agli altri Stati membri.

L'ipotesi di riforma del regolamento, però, non sembra prendere in considerazione tale aspetto, lasciando nel silenzio una prassi che, potenzialmente, potrebbe diventare decisiva nello sviluppo dell'Unione europea, anche in termini di legittimazione democratica, facendo pronunciare i Parlamenti nazionali sul merito delle questioni e sugli altri profili di rilievo delle proposte legislative (ad es. sulla proporzionalità), potenzialmente senza limiti di tempo (a parte la conclusione dello stesso *iter* legislativo europeo). Dal punto di vista procedurale, sebbene ciò non venga esplicitato nella proposta di modifica regolamentare messa a punto dalla Giunta, le previsioni legislative (della l. n. 234 del 2012) sul “dialogo politico” sono attuate mediante l'ordinario procedimento per l'esame delle proposte legislative europee nella fase ascendente (su cui si v. *supra* il par. 3.1.), con l'unica, ma significativa differenza che, mentre tale procedimento deve concludersi entro trenta giorni dalla trasmissione della proposta, il “dialogo politico”, per definizione, non prevede termini per l'espressione del parere parlamentare. Inoltre, nell'ipotesi di riforma non viene dato alcun rilievo alle risposte che la Commissione europea fornisce a tutti i pareri inviati dalla Camera; risposte che in qualche caso presentano un notevole interesse, per esempio, relativamente all'interpretazione che la Commissione fornisce circa la scelta della base giuridica.

3.6. L'ingresso della legge di delegazione europea nel Regolamento della Camera e la “sessione europea”

Anche se il Trattato di Lisbona, in relazione al ruolo dei Parlamenti nazionali, è intervenuto solo sulla fase formazione delle norme europee, lasciando liberi gli Stati membri sulle modalità di adempimento ai loro obblighi verso l'Unione, il legislatore italiano, con la legge n. 234 del 2012, ha modificato anche la disciplina della c.d. “fase discendente”⁴².

In particolare, attraverso uno “sdoppiamento” della vecchia legge comunitaria⁴³, che si divide ora in due diversi strumenti legislativi: la “legge di delegazione europea” e la

⁴² In particolare, sul merito della riforma della fase discendente ad opera della legge n. 234 del 2012, osservazioni critiche sono state presentate da C. GRANDI, *Processo decisionale europeo e democrazia penale. Osservazioni a margine della “legge quadro” n. 234 del 2012*, in *Dir. pen. Contemp.*, 12 giugno 2013, p. 40-46, a fronte di quello che è considerato un “saldo in attivo” per la riforma della fase ascendente.

⁴³ Sulla legge comunitaria, cfr., per tutti, A. CELOTTO, *Legge comunitaria*, in *Enc. Giur.*, XVIII, 1995, p. 1 s.

Osservatorio sulle fonti

“legge europea”⁴⁴. Come previsto dall’art. 30 della legge n. 234/2012, la legge di delegazione europea contiene, essenzialmente, deleghe legislative al Governo per il recepimento di direttive, mentre con la legge europea si lascia spazio al Parlamento per modificare o abrogare norme interne in contrasto con la normativa europea.

Si può ritenere che si sia operato questo “sdoppiamento” in ragione degli scarsi risultati che l’applicazione della legge comunitaria aveva dato negli ultimi anni, con ingenti ritardi nell’approvazione fino ad arrivare alla mancata approvazione delle leggi comunitarie degli anni 2011 e 2012.

I regolamenti parlamentari, con l’ipotesi di riforma, vengono adeguati all’importante cambiamento di cui si è detto poc’anzi, anche se, tutto sommato, la procedura per l’approvazione della legge comunitaria “si presta a essere applicata, con poche eventuali varianti, sia alla legge di delegazione europea sia alla legge europea”⁴⁵. Ad ogni modo, con l’ipotesi di riforma del regolamento si cerca di rendere la procedura più tempestiva.

Nonostante, come anticipato, in dottrina si siano espressi dubbi sull’opportunità di continuare a ragionare “per sessioni”⁴⁶ – soprattutto per quanto riguarda il collegamento con l’Unione europea che è, oggi, praticamente ininterrotto e rappresenta una dimensione quotidiana del lavoro delle istituzioni nazionali – si introduce un’apposita “sessione europea” per la fase discendente. Si tratta di una sessione europea, solo in principio, annuale – analoga alla sessione di bilancio – dedicata all’esame dei disegni di legge europea e di delegazione europea e della relazione consuntiva annuale sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea.

Finora, la sessione comunitaria stabiliva tempi certi per la conclusione dell’esame del disegno di legge soltanto in Commissione; di conseguenza si scontavano significativi ritardi, in assenza di termini prefissati, per l’esame in Assemblea. A tal proposito, l’ipotesi di modifica del regolamento introduce un nuovo comma, che diventerebbe il primo dell’art. 126-ter. La sessione europea avrebbe una durata totale di quarantacinque giorni e la programmazione dei lavori della Camera, durante tale sessione, dovrebbe essere finalizzata a garantire la conclusione dell’esame nei termini stabiliti dal disegno di legge di delegazione europea, la cui votazione finale dovrebbe avvenire entro dieci giorni dalla conclusione dell’esame in sede referente.

Inoltre, si modificherebbe l’attuale comma 3 dell’art. 126-ter, portando da trenta a venti giorni il termine per l’esame del disegno di legge di delegazione europea da parte della Commissione politiche dell’Unione europea.

Si interviene anche sull’esame delle relazioni sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea, già “sdoppiate” dal legislatore nel 2010 (cfr. *supra*, il par. 3.1.1.). Agli attuali commi 2, 3 e 6 dell’art. 126-ter Regolamento, dove si fa riferimento all’esame della relazione annuale sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea, verrebbe aggiunta la parola “consuntiva”, separando così la fase

⁴⁴ M. SAVINO, *L’attuazione della normativa europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2013, p. 470-474.

⁴⁵ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 282.

⁴⁶ N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell’Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, cit., p. 13.

Osservatorio sulle fonti

discendente da quella ascendente. In precedenza, invece, si mischiava l'approvazione della vecchia legge comunitaria con l'esame della relazione della partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Nell'ipotesi di riforma, invece, si abbina l'esame della relazione consuntiva all'esame della legge di delegazione europea, lasciando solo ad un momento successivo l'esame della relazione programmatica, come previsto nell'eventuale nuovo art. 126-*quater* (su cui *supra*, il par. 3.1.1.).

La procedura prevista per l'esame della legge di delegazione europea si estende anche alla legge europea e ad una eventuale seconda legge di delegazione europea, pure prevista dal legislatore con la legge n. 234/2012.

L'ipotesi di riforma regolamentare della Camera si limita a stabilire, sul punto, come “salvi i termini specificatamente fissati dalla Conferenza dei Presidenti di gruppo, le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano anche all'esame del disegno di legge di delegazione europea relativo al secondo semestre e al disegno di legge europea”⁴⁷. Con questo comma, nonché con la recente presentazione alle Camere del disegno di legge recante “delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2013 – 2° semestre”, sembra confermarsi l'idea che la legge di delegazione europea abbia una cadenza semestrale, piuttosto che annuale com'era prefigurato nella l. 234/2012, dove la presentazione di un secondo disegno di legge di delegazione europea era subordinato a “ulteriori esigenze di adempimento di obblighi” derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

A sostegno dell'idea che le due leggi di delegazione europea (quella per il primo semestre, e dunque in qualche misura “principale”, e quella per il secondo semestre) non possano essere completamente messe sullo stesso piano è necessario citare l'ultimo inciso dell'art. 29, comma 8, della l. n. 234/2012, che stabilisce come per il secondo disegno di legge di delegazione europea nello stesso anno “non è prescritta la relazione illustrativa di cui al comma 7”.

Ad ogni modo, nel 2013, le previsioni sulla legge di delegazione europea hanno ricevuto la loro prima applicazione. Ma dopo l'approvazione della “prima” legge di delegazione europea, legge n. 96 del 6 agosto 2013, come anticipato, il Governo ha presentato un secondo disegno di legge di delegazione europea, “delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2013 – 2° semestre”. È stato presentato, però, anche il disegno di legge europea 2013-*bis*, dopo l'approvazione della “prima” legge europea, legge n. 97 del 6 agosto 2013, con lo scopo di porre fine ad alcuni contenziosi che rimangono aperti in vista del prossimo semestre di Presidenza italiana del Consiglio europeo.

Mentre, però, una seconda legge di delegazione europea nello stesso anno era stata prevista dal legislatore dall'art. 29, comma 8 della legge n. 234/2012, e ribadita nell'ipotesi di riforma regolamentare quando all'art. 126-*quater*, comma 11, lo stesso non può dirsi per una seconda legge europea, che, al contrario, non è stata espressamen-

⁴⁷ Cfr. il nuovo comma 11, dell'art. 126-*ter* del Regolamento della Camera, secondo l'ipotesi di modifica approvata dalla Giunta per il regolamento il 12 dicembre 2013.

Osservatorio sulle fonti

te prevista: senza dubbio, da questo punto di vista, vi è una discrepanza tra quanto previsto nella legge n. 234/2012 e in nuce nell'ipotesi di modifica del regolamento a proposito dei nuovi strumenti della fase discendente e la loro prima applicazione⁴⁸. È ragionevole ritenere che una seconda legge europea nello stesso anno, poiché non prevista dal legislatore, sia un caso isolato in vista della presidenza italiana del 2014, sebbene non si possa escludere che ad essa si faccia ricorso in futuro, anche per circoscrivere il numero e gli effetti delle procedure di infrazione in corso contro l'Italia. Del resto, l'adozione di leggi, per quanto entro precisi vincoli temporali, piuttosto che il ricorso a "decreti-legge europei", che sono stati invece largamente impiegati dai Governi negli ultimi anni⁴⁹, in un rapporto inversamente proporzionale rispetto al numero delle leggi comunitarie entrate in vigore, non può che segnalare la garanzia di maggiori margini di manovra per il Parlamento nella fase discendente.

Sotto il profilo della tempistica, il risultato che si è avuto nel primo anno di attuazione della legge n. 234 del 2012, per la fase discendente, è certamente importante. Dopo due anni di mancata approvazione delle leggi comunitarie (2011 e 2012), già ad agosto sono stati invece approvati i due provvedimenti di recepimento della normativa europea (la prima legge di delegazione europea e la prima legge europea). Dunque, si può sostenere che almeno sul versante parlamentare i due nuovi strumenti normativi, per ora, abbiano "funzionato".

4. Conclusioni. Una riforma poco coraggiosa sul fronte della partecipazione della Camera ai processi decisionali europei

In conclusione, se si vuole studiare oggi lo "stato" del Parlamento non si può prescindere dal suo collegamento con l'Unione europea⁵⁰.

Tuttavia, sembra che il necessario adeguamento dei regolamenti parlamentari alle novità del Trattato di Lisbona, promosso attraverso l'ipotesi di riforma in esame, sia ancora, per certi versi, incompleto.

Le domande alle quali è necessario rispondere per capire se la modifica del regolamento sia in linea con le esigenze del "sistema parlamentare euro-nazionale" sono⁵¹: se tale riforma permette la partecipazione della Camera alle decisioni europee fin dalle fasi embrionali del processo di formazione degli atti europei e se la inserisce effettivamente

⁴⁸ Sul punto, sia consentito rinviare a L. BARTOLUCCI, "Legge di delegazione europea" e "legge europea": obiettivi e risultati di una prima volta, in *Amministrazioneincammino*, 24 gennaio 2013, spec. p. 21-26.

⁴⁹ Per i dati sui decreti-legge europei nelle ultime legislature, cfr. C. FASONE, *Il Parlamento italiano dopo il Trattato di Lisbona, in vista dell'approvazione di una nuova legge sui rapporti con l'Unione europea*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 169/2010, p. 41-71.

⁵⁰ L'espressione «stato» del Parlamento è presa in prestito da A. MANZELLA, *Lo "stato" del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, in *Nuova Antologia*, 3/2009, p. 29-38.

⁵¹ Sul "sistema parlamentare euro-nazionale", v. N. LUPO, A. MANZELLA (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, cit.

Osservatorio sulle fonti

in un sistema di raccordi interistituzionali e multilivello – con il Governo, con le Regioni, con le Istituzioni europee, in particolare con la Commissione europea e con il Parlamento europeo – che ne rafforzi la posizione nel panorama istituzionale nazionale ed europeo.

Sebbene con l'eventuale approvazione di questa riforma del regolamento si facciano senza dubbio degli importanti passi in avanti, non sembra che la Camera sia in grado di incidere fortemente sui procedimenti legislativi europei, nonostante la legge n. 234 del 2012 potenzialmente si presti a questo scopo: basti ricordare qui le previsioni sul “dialogo politico” o i doveri di informazione del Governo verso il Parlamento.

Difatti, maggiori sono i raccordi con gli altri soggetti che concorrono anzitutto a definire la posizione italiana in Europa, a partire dal Senato e dal Governo per arrivare alle Assemblee legislative regionali, maggiore è la possibilità per l'Italia di far valere a Bruxelles una posizione unitaria e fortemente legittimata attraverso il concorso di più attori nazionali, sia laddove si intenda “spingere” per un proposta, sia laddove invece si voglia ostacolare l'adozione di un atto normativo.

Quello del collegamento con i Consigli regionali pare uno dei punti maggiormente dolenti, in cui si poteva proporre qualche soluzione più innovativa. Per una maggiore “influenza” dei Consigli regionali si sarebbe potuto introdurre, per esempio, almeno per i progetti legislativi europei rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni o in quella concorrente tra Stato e Regioni, un obbligo per la commissione competente di allegare alla sua risoluzione le osservazioni regionali pervenute o di dar conto dei loro contenuti nel testo della risoluzione medesima, motivando se ci si discosta da esse. Oppure, sempre in tali settori, si sarebbero potuti invitare dei delegati dei Consigli regionali – coordinati nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali – a partecipare con diritto di parola, ma senza diritto di voto, un po' come accade ai parlamentari nazionali nel Parlamento europeo, alle sedute delle commissioni competenti.

Ugualmente, sempre in tema di raccordi, si sarebbe potuta sfruttare maggiormente la sponda della cooperazione con il Parlamento europeo, in particolare con gli europarlamentari eletti in Italia, e persino con i parlamentari di altri Stati membri e prevedere, anche in questo caso, la loro partecipazione alle sedute delle commissioni permanenti, in aggiunta alla formula dell'audizione.

Più in generale, tornando alla classificazione dell'ipotesi di riforma richiamata in precedenza⁵², delle tre possibili direttrici che si sono intraviste, una sola è stata invece usata nell'ipotesi di modifica del regolamento della Camera per quanto riguarda il collegamento tra questo ramo del Parlamento e l'Unione europea: la “codificazione”. Questa è stata molto rilevante, trasponendo nel Regolamento le procedure sperimentali che hanno caratterizzato i rapporti della Camera con le istituzioni dell'Unione dal 2000 ad oggi. Ma le altre due direttrici presenti nell'ipotesi di riforma – l'introduzione di soluzioni regolamentari “nuove” e l'adozione di norme o prassi già in uso al Senato – sono state, in quest'ambito, ignorate. La creazione di “nuove” norme regolamentari, ad esempio, sarebbe stata quanto mai necessaria in relazione a quelle procedure che oggi

⁵² Cfr. R. IBRIDO, *Verso la “riforma Boldrini”*, cit., p. 22.

Osservatorio sulle fonti

sono “ignorate perché straordinarie” (cfr. *supra*, il par. 3.5). Il “trapianto” di procedure e istituti già utilizzati in Senato, invece, sarebbe stato auspicabile soprattutto in relazione alla procedura sul controllo della sussidiarietà.

Per concludere, se è vero che vi sono stati momenti in cui i regolamenti parlamentari hanno privilegiato la continuità, è pur vero allo stesso tempo che in altri momenti essi hanno anticipato i mutamenti del sistema politico-istituzionale⁵³. Sembrava poter essere, questo, uno dei momenti adatti per rendere il diritto parlamentare “avanguardia” del diritto costituzionale⁵⁴, specialmente nei rapporti con l’Unione europea, per cogliere quell’occasione di modernizzazione e di superamento della “crisi” dei Parlamenti che l’Unione europea, da anni, sta soffrendo.

⁵³ N. Lupo, *I regolamenti parlamentari nelle “retrovie” del diritto costituzionale*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2007, p. 7-11.

⁵⁴ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 11 s.