

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA  
CORSO DI DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE

*Curriculum Diritto internazionale e dell'Unione europea*

**I PARLAMENTI NAZIONALI NELL'UNIONE EUROPEA.  
GLI EFFETTI DELL'INTEGRAZIONE SULLA FUNZIONE DI CONTROLLO PARLAMENTARE**

di *Claudia Pennacchietti*

**I PARLAMENTI NAZIONALI NELL'UNIONE EUROPEA.  
GLI EFFETTI DELL'INTEGRAZIONE SULLA FUNZIONE DI CONTROLLO PARLAMENTARE**

**INDICE**

**INTRODUZIONE**.....5

**CAPITOLO 1**

**Il controllo parlamentare sui governi nella formazione del diritto europeo.  
Origini, sviluppi e inquadramento sistematico**

**SEZIONE I. Il problema del controllo parlamentare nel processo d'integrazione europea: cenni storici, profili teorici e questioni aperte**

1. L'adattamento delle funzioni e delle strutture del controllo parlamentare nazionale: i primi passi.....16

2. Il progressivo riconoscimento del ruolo dei Parlamenti nazionali nel diritto europeo.....19

3. Il Trattato di Lisbona e le funzioni di controllo in un sistema multilivello.....23

4. La rinnovata centralità del controllo parlamentare nazionale alla luce del dibattito sull'attuazione del principio democratico nell'Unione Europea oltre Lisbona.....28

    4.1. *Il rischio del democratic disconnect*

    4.2. *Le difficoltà di un controllo parlamentare dell'esecutivo europeo*

**SEZIONE II. Elementi per uno studio comparato del controllo parlamentare negli affari europei dopo Lisbona**

1. La nozione di "controllo parlamentare negli affari europei".....37

2. Le fonti del diritto parlamentare dopo Lisbona: il diritto europeo e il "diritto costituzionale dell'integrazione".....39

3. Il controllo parlamentare nel Trattato di Lisbona.....42

    3.1. *Inquadramento sistematico*

    3.2. *Il diritto di essere informati*

    3.3. *Le funzioni parlamentari nei settori di libertà, sicurezza e giustizia; politica estera e di difesa; governance economico-monetaria*

4. Elementi di diritto costituzionale comune dell'integrazione. Rinvio.....52

    4.1. *Il controllo "in" Commissione*

    4.2. *Brevi cenni ai modelli di controllo parlamentare*

**CAPITOLO 2**

**I sistemi di controllo parlamentare in prospettiva comparata:  
Danimarca, Regno Unito e Germania**

**SEZIONE I. Le fonti, gli obiettivi e le strutture del controllo**

1. Le fonti normative.....60

    1.1. *Il Folketing: forti prerogative formali in un contesto legale flessibile*

    1.2. *L'House of Commons e l'House of Lords: la disciplina del controllo all'"ombra" della Brexit*

    1.3. *Il Bundestag e il Bundesrat: le basi costituzionali del potere di controllo e il contributo del BVerfG al suo rafforzamento*

2. Gli obiettivi.....65

    2.1. *Il sistema danese alle prese con le negoziazioni in trilogia e gli accordi precoci*

    2.2. *Le Camere inglesi in rapporto di complementarietà nella differenza*

2.3. <i>Il modello tedesco nel contesto dell'Eurozone crisis</i>	
3. Le Commissioni per gli affari europei e le procedure.....	70
3.1. <i>La Danimarca</i>	
3.1.1. <i>Il Folketing</i>	
3.2. <i>Il Regno Unito</i>	
3.2.1. <i>L'House of Commons</i>	
3.2.2. <i>L'House of Lords</i>	
3.2.3. <i>L'attualità del controllo: le commissioni specializzate nel controllo sulla Brexit</i>	
3.3. <i>La Germania</i>	
3.3.1. <i>Il Bundestag</i>	
3.3.2. <i>Il Bundesrat</i>	

## **SEZIONE II. Le problematiche trasversali del controllo nelle prassi parlamentari**

1. L'intervento dei Parlamenti nel processo legislativo europeo.....	88
1.1. <i>La fase pre-legislativa e gli accordi in prima lettura</i>	
1.2. <i>L'esigenza di ampliare i poteri informativi e di anticipare il coinvolgimento parlamentare</i>	
2. Le prassi parlamentari nella nuova <i>governance</i> economica.....	93
2.1. <i>Eurozona: consultazione e informazione parlamentare</i>	
2.2. <i>L'emergere delle prassi di controllo sulle riunioni del Consiglio europeo</i>	
2.2.1. <i>Consiglio europeo ed Euro Summits: le problematiche del controllo</i>	
2.2.2. <i>Le nuove linee di tendenza: i dibattiti ex ante o ex post, in Commissione o in plenaria</i>	
3. Le funzioni e i soggetti del controllo nei settori <i>PESCE e PDSC</i> .....	97
3.1. <i>I limiti del controllo parlamentare</i>	
3.2. <i>L'esigenza del progressivo accrescimento dei poteri informativi</i>	
4. I "poteri europei" e la cooperazione interparlamentare.....	102
4.1. <i>Il sistema di allerta precoce e il dialogo politico</i>	
4.2. <i>L'integrazione delle procedure dirette nei sistemi di controllo esistenti</i>	
4.3. <i>Il coinvolgimento nei meccanismi di cooperazione interparlamentare</i>	

## **CAPITOLO 3**

### **Il sistema di indirizzo e controllo parlamentare in Italia**

#### **Sezione I. L'evoluzione della disciplina: dalle origini fino alla legge 234 del 2012**

1. Il progressivo consolidamento del sistema di indirizzo e controllo fra spinte esterne e dinamiche nazionali.....	109
2. Le fonti normative.....	112
2.1. <i>Dai primi interventi alle Leggi Fabbri e La Pergola</i>	
2.2. <i>Gli sviluppi negli anni Novanta alla luce del Trattato di Amsterdam e delle innovazioni interne</i>	
2.3. <i>La disciplina "di sistema": la Legge 11 del 2005</i>	
2.4. <i>Luci e ombre nell'attuazione della Legge 11 del 2005</i>	
3. La fonte regolamentare: il rafforzamento delle Commissioni e le procedure speciali.....	125
3.1. <i>Il decentramento del controllo nelle Commissioni parlamentari</i>	
3.2. <i>Le procedure speciali di esame e indirizzo</i>	
4. Le prassi sperimentali e gli ulteriori adeguamenti alla luce del Trattato di Lisbona.....	134
4.1. <i>La Camera dei deputati</i>	
4.2. <i>Il Senato della Repubblica</i>	

#### **Sezione II. La nuova disciplina "di sistema": la Legge 234 del 2012**

1. Motivazione dell'intervento, obiettivi e principi generali.....	140
2. La partecipazione parlamentare alla formazione del diritto europeo.....	143
2.1. <i>Gli obblighi informativi del Governo</i>	

2.2. <i>La trasmissione degli atti dell'Unione europea e l'informazione qualificata</i>	
2.3. <i>I poteri di indirizzo parlamentare e la regola "comply or explain"</i>	
2.4. <i>La riserva di esame parlamentare</i>	
3. I poteri di intervento delle Camere nel processo decisionale europeo: il controllo di sussidiarietà e il dialogo politico.....	153

## CAPITOLO 4

### La dinamica del controllo in Italia: un'indagine empirica

#### Sezione I. La prassi del controllo sugli affari europei precedenti alla legge 234 del 2012

1. Premessa: le recenti tappe nella prassi di indirizzo e controllo parlamentare.....	156
2. La XIII e la XIV legislatura (1996-2001; 2001-2006).....	158
3. La XV e la XVI legislatura (2006-2008; 2008-2013).....	161
4. Il bilancio attuativo pre-legge 234 del 2012.....	165

#### Sezione II: La dinamica del controllo successiva alla legge 234 del 2012

1. La sequenza e i presupposti del controllo: introduzione all'indagine empirica.....	168
2. Gli obblighi informativi generali del Governo.....	170
3. La partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione.....	176
3.1. <i>Gli obblighi governativi di trasmissione dei documenti e l'informazione qualificata</i>	
3.2. <i>Assegnazione e selezione dei documenti da sottoporre a controllo</i>	
3.3. <i>Attività di esame su specifici atti dell'Unione europea</i>	
3.4. <i>Attività di indirizzo su specifici atti dell'Unione europea</i>	
3.4.1. La Camera dei deputati	
3.4.2. Il Senato della Repubblica	
3.5. <i>L'informativa governativa sul seguito dato agli atti di indirizzo parlamentare</i>	

<b>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....</b>	<b>201</b>
---------------------------------------	------------

<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....</b>	<b>210</b>
---------------------------------------	------------

## INTRODUZIONE

Di pari passo con l'evoluzione politica e giuridica della costruzione europea si è sviluppato il dibattito teorico sulle criticità della natura del suo sistema istituzionale e decisionale, nonché sulle sue ricadute sull'assetto dei poteri nazionali. Già nei dibattiti parlamentari relativi alla ratifica dei Trattati di Roma nel 1957 si rinvenivano alcune riflessioni sulla struttura costituzionale della Comunità e sugli esiti della sua interazione con le forme di governo nazionali. In particolare, si rilevava "l'assenza o la debolezza del controllo democratico sulle nascenti istituzioni comunitarie"<sup>1</sup>. Inoltre, sin dalla fondazione delle Comunità emergevano due aspetti di quello che verrà definito il cd. *deficit* democratico e di legittimazione del processo di integrazione<sup>2</sup>: uno interno, insito nella stessa struttura istituzionale e nel processo decisionale della Comunità; l'altro esterno, rappresentato dalla perdita di competenza dei Parlamenti nazionali nelle materie oggetto della normativa comunitaria. Quanto al primo, si osservava come la contrazione delle competenze nazionali non si producesse a vantaggio di un organo parlamentare sovranazionale, ma a beneficio del Consiglio, vale a dire di un organo composto da rappresentanti dei governi nazionali e caratterizzato da un basso livello di trasparenza del processo decisionale. A tale organo intergovernativo si affiancava, poi, un organo tecnocratico, la Commissione europea, composta di personalità designate dai Governi degli Stati membri e poste a capo di un apparato amministrativo largamente indipendente dai tradizionali canali della politica democratica. In questo contesto, l'Assemblea parlamentare delle Comunità europee era "un vaso di coccio, posto tra due vasi di ferro": la sua legittimazione democratica era solo indiretta, i suoi poteri nei procedimenti normativi di natura essenzialmente consultiva e quelli di controllo erano indirizzabili solo sulla Commissione e non sul Consiglio. In altre parole, le democrazie degli Stati nazionali non venivano sostituite o affiancate da una democrazia europea<sup>3</sup>.

Dalla stretta interconnessione esistente tra l'ordinamento dell'Unione e quelli degli Stati membri è derivato inevitabilmente anche un indebolimento delle democrazie nazionali. Si tratta del "rovescio della medaglia nazionale" del *deficit* democratico<sup>4</sup>, che ha interessato prima di tutto le

---

<sup>1</sup> Si vedano gli *Atti parlamentari della Camera dei Deputati, II legislatura, Discussioni*, seduta del 30 luglio 1957, p. 34792 (intervento dell'on. BASSO), l'intervento presso il *Bundestag* del ministro degli esteri tedesco VON BRENTANO (*Deutscher Bundestag, Verhandlungen*, 5 luglio 1957, p. 13333) e l'intervento dell'ON. WIGNY alla camera dei rappresentanti belga nella seduta del 14 novembre 1957. Sugli ultimi due interventi, cfr., C. MORVIDUCCI, *Il parlamento italiano e le Comunità europee*, Giuffrè Milano, 1979, p. 15.

<sup>2</sup> Il concetto nasce da un'espressione di David Marquand in *Parliamentary accountability and the European Community*, in *JCMS*, 1981, vol. 19, n. 3, 221 ss., il quale la usò per descrivere l'assenza di legittimazione democratica in riferimento all'azione del Parlamento europeo.

<sup>3</sup> M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto discipline pubblicistiche*. Aggiornamento V, Utet, Torino, 2012, pp. 465 ss.

<sup>4</sup> O'BRENNAN-RAUNIO, *Introduction: deparliamentarization and European integration*, in *National Parliaments within the Enlarged European Union: From "Victims" of Integration to Competitive Actors*, O'Brennan-Raunio (a cura di),

istituzioni parlamentari. Il trasferimento di competenze nazionali al livello comunitario si è tradotto nella emarginazione dal processo normativo comunitario dei parlamenti, mentre i governi nazionali vi trovano ampio spazio, ed hanno acquisito, in luogo che perduto, delle competenze. Il parlamento perde poteri innanzitutto sul fronte della funzione legislativa, potendo intervenire solo successivamente alla adozione degli atti comunitari, nella cd. fase discendente<sup>5</sup>. Oltretutto, detto intervento è meramente eventuale in quanto risulta limitato solo ai casi in cui è necessario emanare norme nazionali di esecuzione di atti normativi a efficacia mediata, come ad esempio le direttive, fermo restando che anche in riferimento a queste la competenza del legislatore nazionale è ulteriormente ristretta dalla prassi delle direttive dettagliate<sup>6</sup>.

Accanto alla limitata libertà di implementazione e al tradizionale potere di ratifica, ai Parlamenti nazionali residuava un'altra funzione da spendere nel sistema costituzionale europeo, quella cd. di "accountability"<sup>7</sup>, consistente nel potere di chiamare i governi nazionali a rispondere delle posizioni da essi espresse nel Consiglio dei ministri delle Comunità. Anche questo potere veniva, però, sottoposto a forti condizionamenti: le tradizionali strutture e i consueti meccanismi di controllo parlamentare erano chiamati ad operare in una posizione di inferiorità conoscitiva rispetto ai governi, e nell'ambito di una logica di contrattazione (*bargaining*) tra i rappresentanti degli esecutivi nazionali<sup>8</sup>, sui quali, per i motivi che vedremo oltre, gli organi di rappresentanza democratica non possono esercitare un controllo particolarmente efficace.

L'indebolimento funzionale dei Parlamenti nazionali – da alcuni indicati come i veri "sconfitti" del processo di integrazione<sup>9</sup> – veniva sottolineato con l'espressione "de-parlamentarizzazione", cui faceva da contraltare il rafforzamento dei governi, e in particolare dei primi ministri (che siedono nel Consiglio europeo, vale a dire nell'organo che adotta le grandi decisioni politiche)<sup>10</sup>, che diventano i protagonisti della forma di governo dell'Unione e del procedimento legislativo che si svolge in quella sede<sup>11</sup>.

La presa di coscienza dell'impatto sugli equilibri costituzionali interni e della insufficienza del ricorso al Parlamento europeo ai fini del controllo democratico sull'esecutivo dell'Unione, resero

---

Routledge, New York, 2007, pp. 2-5. Si veda anche P. CARETTI, *I riflessi dell'ordinamento comunitario nella forma di governo italiana*, in *Quad. Cost.*, 1981, p. 319.

<sup>5</sup>G. GAJA, *Per un controllo parlamentare dell'attività normativa delle Comunità europee*, in *Pol. Dir.* 1973, pp. 111-122, spec. p. 111.

<sup>6</sup>B. CONFORTI, *Sulle direttive della Comunità economica europea*, in *Riv. Dir. Intern. Priv. e process.*, 1972, p. 225 ss.

<sup>7</sup>D. JUDGE, *The Failure of National Parliaments?*, in *West European Politics*, 18:3/1995, p. 95.

<sup>8</sup>A. DONÀ, *L'europeizzazione del sistema di governo: il caso della legge comunitaria*, in *L'europeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, S. FABBRINI (a cura di), Bari-Roma, Laterza, 2003, p. 39.

<sup>9</sup>O'BRENNAN-RAUNIO, *Introduction*, cit., p. 5.

<sup>10</sup>A. CYGAN, *The Parliamentarisation of Eu-Decision making? The impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments*, *Eur. Law Rev.*, 36/2011, p. 481.

<sup>11</sup>P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2010, p. 2.

comune agli ordinamenti nazionali e al diritto europeo l'esigenza di accrescere la partecipazione dei Parlamenti nazionali nella formazione delle decisioni europee. Era evidente tuttavia come non fosse possibile intervenire né incrementando i poteri nella fase di implementazione, né restituendo il potere legislativo perso. Sul primo fronte i margini d'azione si rilevarono subito limitati, tanto che il dibattito sulla fase discendente ebbe vita breve<sup>12</sup>; sul secondo, vi era una preclusione derivante dallo stesso diritto europeo, il quale non abilitava i parlamenti a svolgere la funzione di *law-making legislature*<sup>13</sup>.

L'unico rimedio per garantire ai parlamenti di recuperare spazi di azione nel processo legislativo europeo si rinveniva nella stessa struttura costituzionale dell'Unione: la centralità del Consiglio dei ministri europei consentiva infatti ai Parlamenti nazionali di mantenere un canale di comunicazione con le istituzioni europee per il tramite del controllo politico sui governi nazionali<sup>14</sup>. Dunque, i Parlamenti nazionali avrebbero potuto "compensare"<sup>15</sup> la *perdita di centralità del legislativo*, solo tramite la valorizzazione delle *funzioni di controllo* sugli esecutivi nazionali. Come si è detto, tuttavia, anche le forme interne del controllo parlamentare erano impreparate ad operare nelle materie e nel particolare contesto decisionale europeo, tanto più in quegli ordinamenti nei quali già le dinamiche della forma di governo erano di per sé sbilanciate a favore dell'esecutivo.

Gli ordinamenti nazionali, con tempi, modi e risultati differenti, presero a modificare le proprie strutture e i meccanismi di controllo parlamentare o a prevederne di nuovi, per adattare le classiche forme di controllo alle esigenze della materia europea. Le trasformazioni strutturali e funzionali prodotte dalla partecipazione al processo di integrazione vengono comunemente definite con l'espressione "europeizzazione" delle istituzioni nazionali. Anche il diritto europeo, sia pure più tardi rispetto al diritto e alle prassi interne, iniziò ad interessarsi dei Parlamenti nazionali, predisponendo meccanismi finalizzati a porre le condizioni minime per favorirne il coinvolgimento nel segmento nazionale della fase di produzione del diritto europeo<sup>16</sup>. Da ultimo, il Trattato di Lisbona riconosce

---

<sup>12</sup> M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali*, cit., p. 465 ss.

<sup>13</sup> Anche la storia europea dimostra l'insostenibilità del progetto di inserire i Parlamenti nazionali quali codecisori nel processo decisionale europeo. La proposta di formare una seconda camera del parlamento europeo dotata di poteri legislativi non fu recepita in seno alla Convenzione che avrebbe dovuto dar vita alla Costituzione europea, per i timori di introdurre un elemento di rivalità rispetto al Parlamento europeo, di complicare la struttura istituzionale dell'Unione e di appesantirne eccessivamente i processi decisionali.

<sup>14</sup> M. CARTABIA, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea: che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali: atti del XX Convegno annuale*, Catania, 14 e 15 ottobre 2005, Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2007, p. 103-150.

<sup>15</sup> In base all'idea di "compensazione", nel concepire il ruolo dei Parlamenti nazionali nel sistema istituzionale europeo non è utile cercare di ripristinare la situazione precedente all'integrazione, riportando i parlamenti alla loro originaria centralità legislativa. Si tratta invece di "trovare forme di compensazione, in modo da soddisfare i principi costituzionali implicati nella partecipazione parlamentare, in particolare le garanzie del pluralismo politico e la pubblicità del discorso politico, attraverso modi nuovi e istituti non ancora sperimentati" (cfr. E. ALBERTI ROVIRA, E. ROIG MOLÉS, *El nuevo papel del los parlamentos nacionales entre derecho constitucional nacional y derecho constitucional europeo*, in *Constitucion europea y constituciones nacionales*, M. CARTABIA, B. DE WITTE, P. PÉREZ TREMPES, a cura di, Valencia, 2005, p. 449, cui rinvia M. CARTABIA, *I parlamenti nazionali*, cit., p. 115).

<sup>16</sup> M. CARTABIA, *I parlamenti nazionali*, cit., p. 117.

ai parlamenti poteri diretti nel processo decisionale europeo e ribadisce la scelta di rafforzarne il ruolo, incentivando “implicitamente” interventi di riforma delle procedure interne di controllo<sup>17</sup>. La logica complessiva è quella di valorizzare le Assemblee nazionali nella loro veste di organi di controllo nei confronti delle istituzioni europee e nei confronti dei governi nazionali.

Molti Stati membri sono così intervenuti ad adeguare i propri ordinamenti ai “poteri europei” di Lisbona e a rafforzare gli strumenti parlamentari interni deputati ad assicurare l'*accountability* degli esecutivi per l'azione condotta a livello europeo. Risalgono, ad esempio, agli anni immediatamente successivi alla sua entrata in vigore, la *Loi Constitutionnelle* francese del febbraio 2008, le leggi tedesche sulla cooperazione tra Governo federale e *Bundestag* negli affari dell'Unione europea, sul rafforzamento dei diritti del *Bundestag* e del *Bundesrat* negli affari dell'Unione europea del settembre 2009, e lo *European Union Act* inglese del luglio 2011. Altri Stati, come l'Italia, hanno risposto con ritardo e in modo lacunoso, lasciando per lo più alle prassi, alle procedure sperimentali e ad accordi interistituzionali la disciplina attuativa del controllo interno. Dopo il Trattato di Lisbona, infatti, gli interventi di adeguamento si limitarono a ridotte modifiche alla l. 11 del 2005, e solo nel gennaio del 2013 è entrata in vigore la nuova “legge di sistema” che regola al capo II la partecipazione del parlamento “alla definizione della politica europea dell'Italia e al processo di formazione degli atti dell'Unione europea”. Tuttavia, come avremo modo di vedere, ancora oggi si pone il problema della necessità di aggiornare i regolamenti parlamentari per garantire la migliore attuazione della nuova disciplina.

Nel complesso, dunque, il Trattato di Lisbona ha avviato una nuova fase di europeizzazione e gli interventi di riforma compiuti negli ordinamenti nazionali hanno portato a notevoli trasformazioni nelle strutture e nel funzionamento dei Parlamenti degli Stati membri. Tuttavia, se è vero che il Trattato di Lisbona rappresenta il punto di arrivo del diritto positivo europeo per quanto riguarda il ruolo dei Parlamenti nazionali, è vero anche che la costituzione materiale dell'Unione continua a cambiare, sotto forma di trasformazioni che riguardano principalmente l'equilibrio istituzionale e i processi decisionali dell'Unione, ma che incidono in maniera significativa sulle modalità e possibilità del controllo parlamentare a livello nazionale. Negli ultimi anni, infatti, si sono affermate tendenze tali da accrescere ulteriormente il ruolo del potere esecutivo dell'Unione europea. Solo per anticiparne alcune, basti pensare a come l'esigenza di dar vita a forme decisionali più snelle ed efficaci abbia prodotto l'accelerazione del procedimento legislativo ordinario, tramite l'aumento del ricorso ai triloghi e ai cd. *early agreements*; o a come la crisi economico-finanziaria abbia accresciuto gli spazi

---

<sup>17</sup> A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle camere*, in *federalismi.it*, n. 2, 2013, p. 8.



delle dinamiche decisionali intergovernative, nelle quali il Consiglio europeo ha esercitato una vera e propria funzione di indirizzo politico, quando non di vera e propria gestione della crisi.

Nel presente lavoro di ricerca intendiamo esaminare le modalità di partecipazione dei Parlamenti nazionali alle decisioni volte a definire le politiche e il diritto dell'Unione; più precisamente, verificheremo quale sia il ruolo svolto dagli stessi nella formazione della posizione nazionale che i rispettivi governi sono chiamati a sostenere nel quadro di quei processi decisionali intesi ad elaborare specifici atti europei. Sebbene quindi l'obiettivo principale del presente studio sia quello di indagare i meccanismi interni di coordinamento tra parlamento e governo funzionali all'attività di indirizzo del primo sul secondo, non mancheranno cenni anche in relazione agli altri "canali di intervento parlamentare", laddove ciò sia funzionale a meglio comprendere il sistema di controllo e indirizzo interno. Si terrà dunque presente che il Trattato di Lisbona ha affiancato al canale interno e indiretto di indirizzo anche modalità di coinvolgimento cd. "dirette", che prendono la forma del dialogo politico, del controllo sul principio di sussidiarietà, della cooperazione interparlamentare.

Nella parte comparata della ricerca intendiamo esaminare come sono cambiate e come continuano a cambiare le forme di controllo e di indirizzo dei Parlamenti nazionali sui rispettivi governi nella fase ascendente del processo di produzione normativa europea in alcune esperienze nazionali. Nonostante, ovviamente, l'intensità e l'utilità degli strumenti adottati da ciascun ordinamento dipenda molto dalla cultura costituzionale e dalle relazioni in essere tra l'esecutivo e il legislativo, si registra come l'adattamento delle funzioni parlamentari di controllo alle esigenze dell'assetto decisionale europeo è avvenuto in pressoché tutti gli stati membri. Si può così constatare il consolidamento di un "diritto costituzionale dell'integrazione"<sup>18</sup>, inteso come quell'aspetto della "europeizzazione delle Costituzioni nazionali" che regola le forme di controllo e di indirizzo con cui i parlamenti prendendo parte alla definizione della posizione nazionale nell'adozione degli atti europei, in tal modo esercitando quella "responsabilità per l'integrazione"<sup>19</sup> che spetta a tutti i Parlamenti nazionali, sia in base al diritto costituzionale nazionale, sia ora anche alla luce del diritto europeo (artt. 10 e 12 del TUE).

Ai fini dell'analisi comparata adoteremo una nozione di controllo parlamentare sugli affari europei ampia, in modo da potervi includere modelli di controllo parlamentare, o di *scrutiny*, anche molto diversi tra loro. In breve, faremo rientrare nella nozione di "controllo" sia i poteri e i meccanismi di natura informativo-conoscitiva, sia le funzioni di controllo e di indirizzo *ex ante*

---

<sup>18</sup> R. PASSOS, *Recent developments concerning the role of national parliaments in the European Union*, *ERA forum* 9:1 2008, p. 27.

<sup>19</sup> Si veda la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona del 30 giugno 2009 (BVerfGE, 2 BvE 2/08), nr. 240, 243, 245, 320, 329.

rispetto agli atti o all'attività da controllare, sia le funzioni di controllo successivo sul seguito dato dal governo alle osservazioni espresse dagli organi parlamentari deputati.

Per quanto riguarda i casi di studio, sulla base della consolidata suddivisione elaborata dalla Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione europea (COSAC), ci soffermeremo su due sistemi rappresentativi del modello *document-based* (Regno Unito, e Germania) – anche il caso italiano è stato tradizionalmente incluso in tale modello – e su di uno riconducibile al modello *mandating-based* (Danimarca)<sup>20</sup>. In riferimento al primo nucleo di casi, occorre precisare che l'analisi comparata è stata conclusa precedentemente allo svolgimento del referendum sulla cd. Brexit del giugno 2016. È evidente come il compimento di tale processo istituzionale sia destinato a condurre all'esaurimento delle attività e del modello di *scrutiny* elaborato dalle Camere inglesi nella formazione del diritto europeo; ciò nonostante si è deciso di mantenere in questa sede la descrizione dei suoi meccanismi, alla luce del fatto che l'esperienza inglese – come quella danese – ha saputo fornire modelli di sperimentazione che si sono diffusi negli anni in altre realtà statali. Ferme le notevoli diversità negli strumenti – fortemente condizionati dall'assetto del sistema politico<sup>21</sup> – i casi danese e britannico infatti si sono sempre distinti per l'incisività del controllo, tanto da rappresentare tuttora importanti fonti di *best practices*<sup>22</sup> per gli altri Stati membri. Le vicende anteriori al referendum sulla cd. *Brexit* rappresentano inoltre un'interessante occasione per svolgere alcune considerazioni in merito al ruolo che gli organi parlamentari deputati hanno svolto sui negoziati

---

<sup>20</sup> È opportuno segnalare anche i motivi che hanno spinto ad escludere casi di studio – primo tra tutti il sistema francese – spesso ricompresi in ricerche analoghe a quella che si sta conducendo. Diversamente dagli altri Stati, in generale preoccupati di irrobustire le prerogative di controllo del parlamento nazionale, nel caso francese il problema principale di ordine costituzionale è stato, sin dagli inizi dell'integrazione, quello di non alterare l'equilibrio dei rapporti tra parlamento e governo, sbilanciando la posizione del primo a scapito del secondo. Questa preoccupazione deriva dalla stessa forma di governo semipresidenziale, che tenta di separare i campi di azione del governo da quelli del parlamento. Per questa ragione, sin dal trattato di Maastricht si è resa necessaria una modifica della Costituzione ogniqualvolta si è intervenuto sul ruolo del parlamento nell'Unione europea, cercando di aumentarne i poteri di controllo nei confronti del governo. La scelta di rinunciare allo studio di questo caso, pur interessante per i profili indicati, risiede nel fatto che, nonostante i ripetuti interventi di livello costituzionale, i poteri del parlamento francese negli affari europei restano ad oggi tra i meno incisivi nel panorama degli Stati membri. Non a caso, alle forti resistenze ad un ampliamento delle funzioni parlamentari, la Francia ha reagito sempre promuovendo forme di cooperazione diretta tra Parlamenti nazionali e parlamento europeo, per consentire al parlamento francese di svolgere un ruolo autonomo rispetto al governo. Nell'ambito del dibattito sul trattato costituzionale europeo questa posizione si è spinta fino al punto di proporre la creazione di una seconda camera del parlamento europeo composta dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali, proposta che fu ignorata dal gruppo di lavoro IV della Convenzione.

<sup>21</sup> In generale si considera che il sistema basato sul mandato vincolante nei confronti del governo funzioni in modo soddisfacente soltanto in Danimarca, in ragione, anzitutto, della strutturale debolezza dell'esecutivo tipica del sistema politico danese, dove i governi sono spesso di minoranza o comunque composti da coalizioni molto eterogenee. Inoltre, il fatto che ogni singolo ministro deve godere della fiducia del *Folketing*, che può sfiduciarlo, contribuisce a rafforzare la rilevanza politica del mandato e il peso della responsabilità. Infine, bisogna considerare che la struttura monocamerale del *Folketing* esclude che debbano essere ricercate sedi di coordinamento o di conciliazione fra le camere parlamentari

<sup>22</sup> Il ruolo del Parlamento danese è considerato tuttora il più incisivo tra i sistemi adottati nel panorama europeo. Anche il modello inglese è particolarmente efficiente, e si differenzia da quello danese, fondato sul sistema del mandato vincolante, perché valorizza gli aspetti dell'informazione e della collaborazione con il governo con lo scopo non di imporre indirizzi parlamentari, ma più limitatamente di lasciare al parlamento il tempo sufficiente per l'esame delle proposte (in questo aspetto risiede la *ratio* della *scrutiny reserve* inglese).

relativi all'uscita del Regno Unito dall'Unione conclusisi nel Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016. Potrà osservarsi infatti come anche in questa occasione le Commissioni specializzate negli affari europei non abbiano rinunciato ad utilizzare i tradizionali strumenti di indirizzo e di dialogo con il governo per avanzare richieste di rafforzamento dei propri poteri informativi e di controllo.

Anche l'esperienza tedesca si contraddistingue per la previsione di efficienti meccanismi di controllo, che deve molto alla sensibilità della giurisprudenza costituzionale sul ruolo dei parlamenti nazionali nella costruzione europea. Inoltre, l'ordinamento tedesco è stato tra i primi a riformare la propria disciplina per adeguarla ai meccanismi decisionali tipici della *governance* economica europea, dotando il parlamento di ulteriori poteri informativi che sono stati ripresi come esempio anche nella elaborazione dell'ultima legge italiana di procedura.

Proprio il sistema italiano, su cui sarà svolto un ampio approfondimento, si caratterizza per la presenza di una complessa combinazione di fonti (normative, regolamentari, di procedure sperimentali) e per il lungo e ancora incompiuto processo di definizione e di attuazione di opportuni strumenti di controllo e indirizzo. Come anticipato, infatti, l'ordinamento italiano ha tardato a formalizzare in una fonte organica le novità introdotte dal Trattato di Lisbona e a "correggere" i meccanismi di controllo previsti nelle leggi e nei regolamenti alla luce delle numerose problematiche registrate nella prassi attuativa. Tale ritardo è stato da alcuni criticato perché espressione della sottovalutazione del ruolo parlamentare negli affari europei, e da altri invece giustificato per via dell'elasticità delle fonti e della capacità di adattamento delle procedure regolamentari tramite il ricorso a strumenti interpretativi di natura sperimentale. Solo recentemente – con l'approvazione della legge n. 234 del 2012 – la disciplina è stata oggetto di un intervento riformatore di sistema e al momento sono all'esame delle Camere anche alcune proposte di modifica dei regolamenti, che toccano le funzioni di controllo parlamentare negli affari europei<sup>23</sup>. Come vedremo, dall'osservazione della prassi emerge come la presenza di efficaci previsioni normative non possano da sole risolvere le difficoltà ad un pieno coinvolgimento parlamentare che dipende soprattutto da inefficienze strutturali, dalla scarsa volontà politica e dal difficile rapporto del parlamento con l'esecutivo.

Per quanto riguarda la struttura del lavoro, il primo capitolo sarà dedicato alla ricostruzione delle tappe della storia europea verso la soluzione del problema del riconoscimento di un ruolo dei Parlamenti nazionali nei processi decisionali e nell'architettura istituzionale delle Comunità prima e dell'Unione poi. Vedremo come questo processo si sia sviluppato su due livelli: uno proprio dei singoli ordinamenti nazionali, che hanno progressivamente affinato specifiche pratiche di controllo e creato strutture appositamente dedicate agli affari europei; un altro proprio del diritto europeo, che

---

<sup>23</sup> Si veda la proposta di riforma del reg. della Camera dei deputati adottata dalla Giunta per il regolamento l'8 gennaio 2014 e la risoluzione approvata dalla 14a Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato il 23 ottobre 2013.

ha riconosciuto poteri informativi e poi poteri di interlocuzione non mediata dai governi con le istituzioni europee. Vedremo anche l'evoluzione delle teorie dottrinarie, a partire dalle prime ricostruzioni del legame esistente tra la partecipazione dei Parlamenti nazionali e il problema del *deficit* democratico. In particolare, ci soffermeremo sui più recenti studi che hanno avuto il merito di evidenziare come i mutamenti nei processi decisionali e nell'architettura istituzionale dell'Unione siano tali da accentuare le difficoltà per il pieno esplicarsi della partecipazione parlamentare e mettere in crisi anche gli strumenti di indirizzo e controllo più evoluti nel panorama europeo.

La seconda sezione del primo capitolo servirà, invece, ad introdurre alcuni elementi definitori e classificatori utili per meglio comprendere gli aspetti comuni alle varie esperienze nazionali del controllo parlamentare. Si accennerà alle disposizioni del Trattato di Lisbona che si rivolgono al ruolo dei Parlamenti e alle categorizzazioni tradizionali e più recenti sui vari modelli parlamentari di indirizzo e di controllo.

Il secondo capitolo sarà quindi dedicato all'analisi comparata. Per ciascuna delle esperienze nazionali scelte esamineremo le fonti di disciplina dei poteri interni di controllo parlamentare – siano esse disposizioni normative, regolamentari, pratiche sperimentali o accordi inter-istituzionali – per individuare le strutture parlamentari e governative coinvolte nello *scrutiny* interno e i meccanismi predisposti per rafforzare il potere parlamentare e migliorare il raccordo con il governo. Vedremo infatti come l'effettivo utilizzo del controllo dipende, oltre che dalla volontà del Parlamento, dalla funzionalità delle strutture e degli strumenti operativi di cui dispone, e dalla presenza di un efficace raccordo con le competenti strutture dell'esecutivo. Esamineremo poi l'aspetto dinamico dell'attuazione delle disposizioni, ovvero il funzionamento concreto delle strutture e degli strumenti di indirizzo e di raccordo. Le prassi applicative costituiranno la fonte primaria della ricerca, poiché l'attività di controllo interno sugli affari europei è sottoposta a continue influenze esterne (prodotte dai progressi dell'integrazione) e a processi interni di adattamento che ne impongono costanti modifiche, spesso approntate tramite procedure sperimentali e operazioni interpretative non formalizzate in fonti normative<sup>24</sup>.

In particolare, indagheremo l'impatto dell'integrazione europea sulla funzione di controllo parlamentare "tradizionale" e ne osserveremo l'attuale fisionomia negli Stati membri oggetto di studio. Intendiamo così verificare se siano individuabili buone prassi per lo svolgimento di un'efficace partecipazione al processo decisionale dell'Unione. Al contempo, cercheremo di valutare

---

<sup>24</sup> Come vedremo, soprattutto nell'esperienza italiana, alle lacune emergenti dall'attuazione delle disposizioni normative e alla mancanza di disposizioni regolamentari adeguate, si cercò di ovviare tramite procedure sperimentali adottate da Camera e Senato e interpretazioni correttive dei regolamenti, oltre che con progressive revisioni contenute nelle leggi comunitarie.

se gli strumenti normativi e le prassi applicative hanno avuto l'effetto di riequilibrare le dinamiche dei rapporti tra le assemblee parlamentari e i rispettivi esecutivi negli affari europei.

Nella seconda sezione del secondo capitolo, particolare attenzione sarà rivolta alle tendenze manifestatesi negli ultimi anni in risposta al frequente ricorso, nella costruzione del nuovo sistema di *governance* economica, a trattati internazionali stipulati al di fuori del quadro istituzionale europeo (come il cd. Fiscal Compact) o ad intese o accordi intergovernativi non giuridicamente vincolanti ma produttivi di impegni con forte rilevanza politica e di grande impatto economico (come il Patto europlus o il Patto per la crescita e l'occupazione). La rilevanza del controllo parlamentare nazionale sarà, poi, analizzata anche in riferimento agli altri ambiti di politiche in cui prevalgono processi decisionali intergovernativi e in cui è ridotto il ruolo del Parlamento europeo, quali i settori di Libertà, sicurezza e giustizia e della politica estera e di difesa.

Gli ultimi due capitoli saranno interamente dedicati ad un approfondimento sul caso italiano. In particolare, verrà ricostruita la disciplina dell'indirizzo e del controllo dalle origini fino alla legge 234 del 2012. Lo studio verrà effettuato tenendo conto del peculiare sistema di fonti che caratterizza la disciplina italiana dei meccanismi di *scrutiny* interno e che si ricava dalla combinazione della legge ordinaria di procedura, dei regolamenti parlamentari e delle prassi sperimentali che nel tempo si sono sviluppate in adeguamento, per via interpretativa, delle procedure regolamentari alle innovazioni al livello europeo.

L'ultimo capitolo sarà quindi dedicato alle dinamiche attuative delle disposizioni normative e regolamentari precedenti e successive all'entrata in vigore della legge 234 del 2012. Come si è avuto modo di accennare, l'analisi empirica sarà svolta unicamente con riferimento al canale interno di indirizzo e controllo del parlamento sulle attività del governo nella elaborazione di specifici atti dell'Unione, dedicando solo alcuni cenni ai poteri parlamentari in relazione alla fase pre-legislativa e a specifici ambiti di politica. I poteri diretti dei Parlamenti e il ruolo delle assemblee regionali verranno trattati solo laddove siano utili a meglio comprendere le dinamiche dei rapporti tra parlamento e governo nella formazione della posizione nazionale da portare nelle sedi europee. La suddivisione dei paragrafi della sezione II del capitolo finale segue la sequenza cronologica del complesso di poteri e di obblighi derivanti dalla combinazione di legge e procedure regolamentari e sperimentali. Sono oggetto di analisi le fasi che vanno dalla trasmissione degli atti e dall'informazione qualificata del governo, all'istruttoria parlamentare e all'elaborazione degli indirizzi, fino all'informativa sul seguito governativo agli indirizzi formulati. Si è scelto di aprire l'analisi empirica con lo studio delle prassi relative ai diritti informativi generali del parlamento di cui agli artt. 4 e 5 della legge 234, perché considerati funzionali ad una conoscenza anticipata e/o settoriale dei temi che

saranno oggetto di specifica normazione (ad es., le comunicazioni sui consigli europei o l'informativa in materia economica e finanziaria).

Da un punto di vista temporale, si è deciso di dare conto di alcune prassi a partire dalla XIII legislatura. La scelta di limitare l'indagine a tale periodo deriva dalla consapevolezza che la partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario da parte di Camera e Senato è fenomeno relativamente recente, per cui il periodo antecedente si caratterizza per l'esiguità di prassi e di profili applicativi di rilievo soprattutto in riferimento all'esame di specifici atti dell'Unione.

Per quanto riguarda invece l'evoluzione delle pratiche parlamentari successive all'entrata in vigore della legge 234 del 2012, il punto di partenza temporale dell'analisi corrisponde all'incirca al momento di avvio della XVII legislatura (15 marzo 2013) e al periodo di stallo politico-istituzionale conclusosi con la nomina del Governo Letta il 28 aprile del 2013. La XVII legislatura coincide anche con alcuni avvenimenti importanti, primo tra tutti il percorso che ha portato all'adozione del testo di legge costituzionale contenente la proposta di revisione della Costituzione. Si tratta di un processo che, seppure rimasto incompiuto, chiamava in causa la partecipazione parlamentare alla formazione del diritto europeo e delle politiche dell'Unione<sup>25</sup>. Nel periodo considerato, si apre anche una nuova fase intesa a valorizzare ed implementare la cooperazione del parlamento con le assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome nella formazione degli atti europei, nell'ambito del dialogo politico e del controllo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. Infine anche alcuni eventi istituzionali nel più ampio contesto unionale hanno influenzato direttamente i dibattiti e le attività parlamentari in Italia come in altri stati membri: si pensi all'appuntamento del semestre di presidenza italiana (avviatosi il 1 luglio 2014) e ai dibattiti intorno all'istituzione di nuovi meccanismi di partecipazione parlamentare proposta dall'*House of Lords* inglese (cd. *green card*) prima del referendum sulla cd. *Brexit*.

Venendo alle fonti utilizzate nell'analisi empirica, centrale è stato il ruolo della documentazione degli uffici per gli affari europei di Camera e Senato e delle banche dati sulle attività non legislative

---

<sup>25</sup> Nel referendum del 4 dicembre 2016, la maggioranza dei votanti ha respinto il testo di legge costituzionale della cosiddetta riforma Renzi-Boschi, approvato in via definitiva dalla Camera il 12 aprile 2016 e recante 'Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione'. Le disposizioni che riguardano le funzioni europee (del Senato) sono contenute negli articoli 55 e 80 del testo costituzionale. In particolare, l'art. 55, co. 5 stabilisce che il Senato partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Per alcune osservazioni sull'incidenza della riforma sulla partecipazione delle Camere al processo di formazione del diritto europeo, cfr. C. PINELLI, *Le funzioni del Senato in ordine all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in *Italiadecide*, 2015, p. 1-7; O. CARAMASCHI, *Le sorti della l. 234 del 2012 nella prospettiva della revisione costituzionale*, in *quadernicostituzionali*, 9 novembre 2016; L. S. ROSSI, *La "funzione di raccordo" con l'Unione europea nella riforma dell'art.55 C Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna 2015, n. 9, p. 1-3; Id., *Riforma della costituzione italiana e partecipazione all'Unione europea*, in *federalismi*, n. 19, 2016, pp. 11-12. In particolare sull'incidenza che l'entrata in vigore della riforma avrebbe avuto su di una eventuale modifica del testo della legge 234 del 2012 si veda F. SAVASTANO, *Senato e Unione europea nella riforma costituzionale*, in *federalismi*, n. 1/2016.

degli organi parlamentari deputati. Nel corso dell'attività di raccolta dei dati tuttavia sono emerse sia difficoltà nel reperimento di elementi di conoscenza coerenti sulla quantità dei flussi informativi, sia disparità nelle modalità di registrazione, pubblicità e accessibilità al pubblico dei dati nei due rami parlamentari, risultando di gran lunga più difficoltosa la ricostruzione delle pratiche presso il Senato. Per tale motivo, al fine di colmare le lacune, si è ritenuto utile ricorrere ad interviste ad attori privilegiati (funzionari parlamentari di Camera e Senato): le informazioni emerse e la documentazione raccolta nel corso delle interviste si sono rivelate essenziali per integrare i dati quantitativi e qualitativi laddove carenti.

# CAPITOLO 1

## IL CONTROLLO PARLAMENTARE SUI GOVERNI NELLA FORMAZIONE DEL DIRITTO EUROPEO. ORIGINI, SVILUPPI E INQUADRAMENTO SISTEMATICO

### SEZIONE I

#### Il problema del controllo parlamentare nel processo d'integrazione europea: cenni storici, profili teorici e questioni aperte

##### 1. L'adattamento delle funzioni e delle strutture del controllo parlamentare nazionale: i primi passi

Fin dal principio dell'esperienza di integrazione, l'unico ruolo dei Parlamenti nazionali dei sei stati fondatori – in conformità con la concezione tradizionale di derivazione internazionalistica – si realizzava nel fornire legittimità e “copertura” alla costruzione europea attraverso la “ratifica” dei Trattati istitutivi, dei Trattati di revisione o di adesione. Al potere di ratifica si affiancavano le funzioni di “implementazione”, legate all'attuazione del diritto derivato (nella cd. fase discendente) e di “*accountability*”, che si sostanziana nelle tradizionali forme di controllo e indirizzo sul potere esecutivo (nella cd. fase ascendente)<sup>26</sup>. Queste funzioni non trovavano fondamento nel diritto della Comunità europea, ma derivavano dai poteri attribuiti dalle rispettive costituzioni e dunque costituivano la conseguenza della posizione delle assemblee nell'assetto istituzionale nazionale. L'unico potere dei parlamenti previsto espressamente dai Trattati istitutivi consisteva nella scelta di taluni dei propri componenti come membri dell'Assemblea parlamentare delle Comunità europee. Infine, la dottrina faceva rientrare tra le “funzioni originarie” anche il potere di partecipare alla “creazione” di un organo europeo – il Consiglio – per il tramite della “*elective function*” dei governi nazionali<sup>27</sup>, quali “emanazione permanente” dei parlamenti<sup>28</sup>.

Detti poteri erano evidentemente molto importanti per la creazione, l'evoluzione, e il funzionamento operativo dei Trattati e delle istituzioni da esse previsti; tuttavia, i parlamenti rimanevano ai margini dei procedimenti decisionali della Comunità.

---

<sup>26</sup> Cfr. P. KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Journal*, 15:1 (2008), p. 9 ss.

<sup>27</sup> W. BAGEHOT, *The English Constitution (1867-72)*, Oxford University Press, Oxford, 1928, pp. 117.

<sup>28</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 642.



Per quanto riguarda i poteri corrispondenti all'attività di *accountability*, che qui interessa, lo scenario europeo era in via generale caratterizzato da “un coinvolgimento limitato o del tutto assente” dei Parlamenti nazionali<sup>29</sup>. Il motivo di questa inattività era duplice: da una parte, vi era una generalizzata sottovalutazione della portata dell'integrazione europea sugli equilibri nazionali e la realtà europea era percepita come “*a matter for the executive and an issue that rarely exercised public opinion*”<sup>30</sup>. Pertanto, si riteneva sufficiente la protezione degli interessi nazionali che passava attraverso l'attività dagli esecutivi nazionali e i parlamenti si sottraevano volontariamente all'esercizio del controllo. Dall'altra, si registrava un dato costante in tutti gli ordinamenti dei sei Stati membri originari, ovvero la dipendenza della capacità di influenza dei parlamenti sui governi negli affari europei dai “modelli di relazioni fra esecutivo e legislativo esistenti in ciascuno Stato”<sup>31</sup>. Questi modelli peraltro, si basavano su strutture e procedure di controllo inadeguate a rispondere alle esigenze dell'integrazione europea<sup>32</sup>. Nondimeno, già in questa fase potevano rintracciarsi realtà differenti a livello nazionale. I due casi “estremi” erano rappresentati dal Parlamento francese – il quale fu privato dalla Costituzione del 1958 di tutti gli elementi di parlamentarizzazione interna che erano emersi sul finire della IV Repubblica<sup>33</sup> – e dal Parlamento tedesco, che riusciva invece ad imporre il rispetto degli obblighi di informazione da parte del governo<sup>34</sup>.

Con il primo allargamento iniziano ad affermarsi una serie di meccanismi compensativi per far fronte alla progressiva perdita di potere delle assemblee nazionali nel processo legislativo europeo. Infatti, sin dall'adesione avvenuta nel 1973, la Danimarca e il Regno Unito stabilirono, accanto a forme di controllo successivo rispetto all'azione dei governi all'interno delle istituzioni comunitarie, meccanismi di controllo preventivo quali, ad esempio, la formulazione di direttive sulla posizione da tenere a Bruxelles. La prontezza e la maturità di reazione di questi paesi si spiega prima di tutto con la circostanza per cui, aderendo alla CEE in una fase di integrazione oramai avanzata, erano in grado di valutarne meglio le implicazioni per la sovranità parlamentare. In secondo luogo, nei tre paesi ricorrevano fattori interni fortemente condizionanti l'approccio ai problemi dell'integrazione: ad una cultura costituzionale molto sensibile alle funzioni di controllo e di indirizzo parlamentare si

---

<sup>29</sup> P. NORTON, *Conclusions: Addressing the Democratic Deficit*, in *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London, 1996, p. 176.

<sup>30</sup> *Ivi*, p. 179.

<sup>31</sup> D. JUDGE, *The Failure of National Parliaments?*, in *West European Politics*, 18:3, 1995, p. 82.

<sup>32</sup> Su questa fase cfr. N. NIBLOCK, *The EEC: National Parliaments in Community Decision-Making*, Chatam House, London, 1971.

<sup>33</sup> Le due Camere del Parlamento della IV Repubblica avevano per prime creato commissioni di controllo al momento dell'istituzione della CECA; inoltre, l'art. 2 della l. n. 57-880 del 1957, con cui era stata autorizzata la ratifica dei Trattati di Roma, aveva previsto l'obbligo per il governo di presentare alle Camere un rapporto annuale sull'attività delle Comunità.

<sup>34</sup> Art. 2 della legge tedesca di approvazione dei Trattati di Roma (BGBI 1957, II, 753).

aggiungeva l'esigenza di assicurare i propri cittadini rispetto alla pretesa perdita di sovranità<sup>35</sup>, soprattutto per la presenza di una forte componente partitica d'opposizione all'adesione.

L'adesione alle Comunità europee di paesi così sensibili alle prerogative parlamentari ha certamente contribuito a sollevare il problema interno dell'integrazione europea anche negli altri Parlamenti e ad avviare una contaminazione (cd. *cross-fertilization*) tra le buone prassi dei diversi ordinamenti nazionali<sup>36</sup>. Ed infatti, a partire dagli anni Ottanta, altri stati seguirono l'esempio danese e britannico, anche spinti dalla ripresa del processo di integrazione stesso, simbolicamente rappresentata dal Libro bianco sul completamento del mercato unico e dall'approvazione dell'Atto unico europeo<sup>37</sup>. La conseguenza più significativa dei due atti fu l'aumento delle direttive e dei regolamenti provenienti da Bruxelles e il trasferimento a livello comunitario di materie precedentemente di esclusiva competenza dei governi nazionali. Ciò impose ai parlamenti un maggiore coinvolgimento nelle decisioni e influì sulla scelta di molti Stati di intervenire a riformare la struttura degli organi di controllo. I mutamenti istituzionali avviati in questo periodo sono sintetizzabili in tre nuclei principali: 1) la creazione di commissioni specializzate negli affari europei ("*greater specialisation*"); 2) l'aumento dell'attività di controllo sui documenti europei ("*greater activity*"); 3) la sperimentazione di forme di raccordo parlamentare, in particolare con i membri del parlamento europeo ("*some attempts to integrate MEPs into their activities*")<sup>38</sup>. Da questo momento si realizza un approfondimento progressivo della partecipazione dei parlamenti all'adozione delle decisioni nei sistemi nazionali, che diviene "un principio comune, diffuso e radicato nei sistemi giuridici degli Stati membri"<sup>39</sup>. Come vedremo nel paragrafo successivo, questo terzo stadio di sviluppo va a sovrapporsi alla prima fase del graduale riconoscimento di un ruolo dei Parlamenti nazionali anche nei testi europei.

Dalle tappe iniziali dell'uropeizzazione degli ordinamenti interni emerge come la reazione all'integrazione si sia realizzata tramite interventi accomunati dalla *ratio* di ripristinare l'incidenza parlamentare sul processo decisionale europeo tramite gli strumenti propri della funzione di indirizzo e controllo politico, anche accompagnata, soprattutto nell'ultima fase, dalla tendenza alla convergenza nelle tecniche di partecipazione utilizzate. Nondimeno, il panorama dei modelli di

---

<sup>35</sup> C. MORVIDUCCI, *Il parlamento italiano*, cit., p. 15.

<sup>36</sup> A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 175.

<sup>37</sup> In quegli anni molte assemblee nazionali si dotarono di una commissione specializzata negli affari europei, nel 1989 fu convocata la prima Conferenza degli organismi specializzati per gli affari comunitari dei Parlamenti nazionali (Cosac) e l'anno successivo, nel novembre 1990, fu tentato l'esperimento delle Assise parlamentari di Roma. Per quanto riguarda l'Italia il primo tentativo di disciplinare organicamente la fase di formazione e attuazione del diritto europeo, con particolare attenzione al ruolo del parlamento, fu rappresentato dalla legge La Pergola del 1989.

<sup>38</sup> P. NORTON, *Conclusions*, cit., p. 179.

<sup>39</sup> F.R. DE MARTINO, *Parlamento nazionale e decisione comunitaria*, in *Il diritto costituzionale europeo. Principi e diritti fondamentali*, M. SCUDIERO (a cura di), II, 1, Napoli, 2002, p. 244.

*scrutiny* interno rimaneva nel complesso molto variegato. Il peso dei parlamenti nel controllo delle politiche europee diverge, infatti, necessariamente da Stato a Stato, in relazione al sistema costituzionale nazionale e alla forma di governo. Ciò dimostra che l'europeizzazione è cosa ben diversa dalla omogeneizzazione delle strutture interne dei paesi membri della UE, e che la "capacità vincolativa" delle strutture istituzionali interne ha impedito e impedisce tuttora che tale processo generi un isomorfismo strutturale tra di essi<sup>40</sup>. Di qui, la differente ampiezza dei poteri di indirizzo e controllo in relazione alle politiche europee e la pluralità di modelli di *scrutiny* interno che ancora oggi possono rintracciarsi nel panorama europeo.

## 2. Il progressivo riconoscimento del ruolo dei Parlamenti nazionali nel diritto europeo

Nella prima fase del processo di integrazione e fino alla metà degli anni Ottanta, il diritto europeo è "indifferente" alla partecipazione dei Parlamenti nazionali alla vita della Comunità. Questa indifferenza si esplica nell'assenza di riferimenti testuali nei Trattati. Ad essa è sottesa la considerazione della partecipazione dei Parlamenti nazionali alla vita della Comunità come "poco desiderabile". La democratizzazione dell'Unione, infatti, avrebbe dovuto fondarsi sul potenziamento del Parlamento europeo, rispetto al quale i Parlamenti nazionali erano visti come un ostacolo<sup>41</sup>. Alla base di questo approccio, che implicava una rigida separazione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, vi era una concezione "duale" della legittimazione nel sistema istituzionale comunitario. Essa, infatti, era ripartita tra due diverse sovranità popolari (quella a livello statale e quella a livello europeo), corrispondenti a due canali distinti e autonomi di controllo, tra i quali solo quello a livello europeo era idoneo a contribuire alla soluzione del *deficit* democratico del processo di integrazione. Questo modello, corrispondente alla cd. teoria federale, rimase per lungo tempo dominante nella storia dell'integrazione europea, con conseguenze deleterie per i Parlamenti nazionali, i quali

---

<sup>40</sup> A. HÉRITIER, *Market-making policy in Europe: its impact on member state policies. The case of road haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. IV, 4, issue, 1997, pp. 539-555.

<sup>41</sup> Nella prima fase del processo di integrazione dominava il cd. approccio internazionalistico secondo il quale, non essendo l'Unione uno Stato, non avrebbe dovuto, per sua natura, essere governata da dinamiche di tipo democratico; la legittimazione del sistema doveva quindi svilupparsi attraverso i Parlamenti nazionali. Questa concezione è stata sostenuta anche da molta giurisprudenza nazionale (Corte costituzionale tedesca, Conseil constitutionnel francese, Corte suprema della Danimarca). Cfr. E. CANNIZZARO, *Democrazia e sovranità fra Stati membri e Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Anno V, Fasc. 2/2000, p. 242 ss. Tale orientamento viene progressivamente affiancato e soppiantato dalla visione cd. costituzionalistica per la quale era opportuna invece una forma di legittimazione interna al sistema. Ciò significava che il monopolio nella produzione legislativa dovesse spettare al Parlamento europeo, quale istituzione direttamente rappresentativa della volontà popolare. La consapevolezza dell'inadeguatezza dei meccanismi interni di legittimazione e dell'indebolimento dei Parlamenti nazionali prodotto dalla crescente delega di potere legislativo a favore delle istituzioni europee (soprattutto all'indomani del Trattato di Maastricht) contribuiscono all'avvio del dibattito sui rimedi per compensare il processo di *deparliamentation*. Vengono quindi formulate le cd. soluzioni federale, economico-funzionalista e intergovernativa. Cfr. C. DI LELLO, *Il principio democratico nell'ordinamento europeo*, in *L'Ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, S. MANGIAMELI (a cura di), Giuffrè, Milano, 2006, pp. 195-234.

venivano isolati dalla dinamica decisionale europea e sforniti delle condizioni necessarie per far valere i propri poteri di controllo nei confronti dei rispettivi governi. Essi, infatti, non potevano ricevere informazioni direttamente dalle istituzioni dell'Unione europea, ma solo dai rispettivi governi, con il rischio di disporre di un quadro insufficiente a comprendere la posizione e l'azione da questi assunta in sede europea<sup>42</sup>.

Il momento storico in cui i Parlamenti nazionali si sono affacciati in ambito europeo viene generalmente identificato con il Trattato di Maastricht del 1992. Le dichiarazioni n. 13 e n. 14 ad esso allegate costituiscono i primi testi che esplicitamente affrontarono il problema del ruolo delle istituzioni parlamentari nazionali nel sistema europeo. I poteri riconosciuti ai Parlamenti nazionali si basavano essenzialmente sull'informazione e sulla cooperazione interparlamentare. Ai Parlamenti non venivano imposti obblighi, né attribuiti poteri di intervento, si prevedevano solo sedi di confronto e strumenti informativi per favorire il coinvolgimento parlamentare nel segmento nazionale della produzione del diritto europeo.

Le prime disposizioni di diritto dell'Unione europea aventi carattere normativo in materia si rinvenivano nel Protocollo n. 9 sui Parlamenti nazionali annesso al Trattato di Amsterdam, che si occupava di specificare gli atti che dovevano essere trasmessi ai Parlamenti nazionali a fini informativi. Tra questi si annoverano le proposte legislative e i documenti di consultazione della Commissione (Libri bianchi, Libri verdi e comunicazioni). Inoltre, nella seconda parte del Protocollo veniva formalizzata la cooperazione tra i parlamenti attraverso le riunioni della Conferenza delle commissioni per gli affari europei (COSAC), già attiva informalmente dal 1989.

Le disposizioni del Protocollo confermavano l'iniziale approccio "minimalista" del diritto europeo<sup>43</sup>. Lo scopo delle disposizioni risiedeva nel predisporre le condizioni affinché i Parlamenti nazionali fossero adeguatamente coinvolti nel segmento nazionale della fase ascendente di produzione del diritto comunitario. Si trattava di fornire un mero sostegno alle scelte che ciascuno Stato intendeva autonomamente sviluppare al proprio interno. La decisione in merito all'intensità del coinvolgimento parlamentare restava pertanto tutta affidata ai singoli Stati membri, i quali, in aderenza con la propria cultura politica nazionale, potevano prevedere meccanismi assai vincolanti nei confronti dei rispettivi governi oppure lasciare indeterminata sul piano giuridico la partecipazione parlamentare. La comune considerazione, sia a livello europeo sia a livello nazionale, del tema della

---

<sup>42</sup> Per molto tempo le argomentazioni sottese a questo modello teorico sono state anche sfruttate a proprio favore dalle istituzioni comunitarie. Ne è un esempio la relazione del Comitato Vedel nel marzo del 1972, cit., *sub* nota 21, le cui proposte conclusive si concentrarono tutte sul rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, che si faceva meglio portatore delle esigenze dell'"efficacia" dei processi decisionali. Più di tutti, poi fu il Parlamento europeo a manifestare la decisa opposizione a tentativi di rafforzamento dei Parlamenti nazionali, sulla pretesa di porsi come unico organo di legittimazione democratica delle Comunità. Tuttavia, questa concezione è stata successivamente smentita dalla storia dell'integrazione, dal testo dei trattati, e dal suo stesso strenuo difensore, il Parlamento europeo.

<sup>43</sup> M. CARTABIA, *I parlamenti nazionali*, cit., p. 135.

partecipazione dei parlamenti come un problema di diritto costituzionale interno rappresenta il motivo principale per cui all'epoca di Amsterdam si decise di non adottare principi generali in materia di coinvolgimento parlamentare agli affari comunitari.

Il Trattato di Nizza non modificò la disciplina contenuta nel Trattato di Amsterdam, né cambiò formalmente l'articolazione dei rapporti tra Istituzioni europee e Parlamenti nazionali. Tuttavia, la modifica delle regole di voto in seno al Consiglio – con l'estensione dei casi di decisione a maggioranza qualificata, in modo da ridurre il potere di veto o di blocco di singoli Stati membri – comportò una ulteriore perdita di influenza dei parlamenti sui meccanismi decisionali europei. Infatti, mentre con il sistema di voto all'unanimità anche un solo Parlamento nazionale poteva indirettamente, attraverso le funzioni di indirizzo e di controllo sul rispettivo Governo, condizionare l'adozione di una decisione, con un sistema di voto a maggioranza qualificata tale possibilità veniva fortemente ridimensionata. Questa modifica ha rappresentato un importante stimolo per gli ordinamenti nazionali a promuovere un rafforzamento delle funzioni di indirizzo e di controllo sulle politiche europee dei rispettivi Governi e ha confermato ancora una volta che le procedure decisionali in seno all'Unione hanno un forte potere di influenza sulle dinamiche interne agli stati membri, fino ad incidere sugli stessi equilibri tra gli organi nazionali.

L'unico riferimento esplicito ai Parlamenti nazionali si rinveniva nella Dichiarazione n. 23 relativa al futuro dell'Unione allegata al Trattato di Nizza, nella quale gli organi rappresentativi nazionali venivano indicati come soggetti da coinvolgere nel dibattito relativo al futuro dell'Unione. In particolare, si affermava che il Consiglio europeo, nella riunione di Laeken del dicembre 2001, avrebbe affrontato, tra gli altri, anche il tema del “ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea”<sup>44</sup>. Difatti, il Consiglio europeo di Laeken istituì la Convenzione europea, organo collegiale straordinario e temporaneo composto per la maggioranza da deputati dei Parlamenti nazionali<sup>45</sup>. La Dichiarazione di Laeken pose alla Convenzione sul futuro dell'Europa due domande, riferite ai Parlamenti nazionali: 1) debbono essere rappresentati in una nuova istituzione, a fianco del Consiglio e del Parlamento europeo? 2) Debbono concentrarsi sulla ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri, ad esempio mediante una verifica preliminare del rispetto del principio di sussidiarietà?<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Dichiarazione n. 23 relativa al futuro dell'Unione (cd. Dichiarazione di Nizza) allegata al Trattato di Nizza, punti n. 4 e 5, in G.U.C.E., 10/03/2001, C80/1.

<sup>45</sup> Dei 105 membri della Convenzione, 56 erano deputati dei Parlamenti nazionali; i restanti componenti erano rappresentanti dei Governi, della Commissione, e del Parlamento europeo.

<sup>46</sup> Il Consiglio europeo di Laeken del 14/15 dicembre 2001 adottò la cd. “Dichiarazione di Laeken” con la quale si proposero all'istituenda Convenzione una serie di quesiti per assicurare: 1) una migliore ripartizione e definizione delle competenze dell'Unione europea; 2) la semplificazione dei suoi strumenti; 3) più democrazia, trasparenza ed efficienza. È nell'ambito di quest'ultimo punto che si sollevò il dibattito sul ruolo dei Parlamenti nazionali. Cfr. *Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea*, SN 300/1/01 REV 1.

Il Gruppo di lavoro IV sui Parlamenti nazionali, costituito all'interno della Convenzione sul futuro dell'Europa e presieduto dalla deputata della Camera dei Comuni britannica Gisela Stuart si dichiarò contrario alla creazione di nuove strutture per la rappresentanza dei Parlamenti nazionali a livello europeo<sup>47</sup>. La risposta negativa alla prima domanda si basava sull'esigenza di evitare meccanismi di complicazione del processo decisionale europeo e l'instaurarsi di dinamiche competitive tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali. Alla seconda domanda veniva data invece una risposta positiva: i Parlamenti nazionali dovevano essere coinvolti sia nel processo decisionale europeo, sia nel monitoraggio sull'applicazione del principio di sussidiarietà. In generale, la relazione finale del Gruppo IV sottolineò l'importanza delle Assemblee statali rispetto al "consolidamento dell'Unione all'interno degli Stati membri", all'attuazione dell'obiettivo di "avvicinare le istituzioni europee al cittadino", e al rafforzamento della legittimità democratica nell'Unione<sup>48</sup>. Il Gruppo di lavoro IV si espresse anche in favore di un miglioramento dei meccanismi di controllo interno connessi alla dialettica tra Parlamento ed Esecutivo, senza però sminuire il contributo della COSAC quale "foro aperto per lo scambio di informazioni e *best practices*"<sup>49</sup>. La Convenzione sottopose a dibattito la relazione finale del Gruppo di Lavoro IV e appoggiò le raccomandazioni e le proposte contenute nel documento. Nel progetto predisposto dalla Convenzione confluirono le proposte riguardanti il ruolo dei Parlamenti nazionali, e tra gli allegati furono inseriti un Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e uno relativo all'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità.

La principale novità della Convenzione consisteva proprio nella considerazione dei Parlamenti nazionali non più solo come i garanti della democraticità dell'azione dell'Unione, ma anche della sua legittimità<sup>50</sup>. In questa direzione, veniva pensato il meccanismo di controllo della sussidiarietà (il cd. "*early warning system*") che consentiva ai Parlamenti nazionali, detentori del potere legislativo in ambito nazionale, di vedersi riconoscere il potere di sindacare se le proposte della Commissione violassero illegittimamente le loro competenze. Questa funzione veniva così ad essere esercitata, non solo in via mediata, attraverso il controllo sull'attività governativa, ma anche interagendo direttamente con la Commissione. Per la prima volta i Parlamenti nazionali vengono ufficialmente

---

<sup>47</sup> *Relazione finale del Gruppo IV "Ruolo dei Parlamenti nazionali"*, 22 ottobre 2002, CONV 353/02, Convenzione europea, Segretariato.

<sup>48</sup> Conclusioni in CONV 353/02. Sul dibattito in tale Gruppo si veda, fra gli altri, T. RAUNIO, *The Gatekeepers of European Integration? The Function of National Parliaments in the EU Political System*, in *Journal of European Integration*, 33:3, 2011, pp. 309-314.

<sup>49</sup> Cfr. *Relazione finale del Gruppo IV*, cit., p. 2.

<sup>50</sup> Il problema delle competenze, già posto dal Trattato di Maastricht, era stato ripreso dalla sentenza del BVG del 12 ottobre del 1993, che alludeva per la prima volta ad un ruolo privilegiato dei Parlamenti nazionali in relazione al controllo sulle competenze delle istituzioni europee, accanto a quello relativo alla legittimazione democratica dell'Unione. Tuttavia, all'epoca, il Trattato di Amsterdam non concepì poteri che permettessero una partecipazione diretta alle attività dell'Unione come, ad esempio, il controllo sul principio di sussidiarietà.

riconosciuti quali “attori a livello dell’Unione”<sup>51</sup>, fermo restando che, come vedremo, il loro originario e tradizionale ruolo di controllo nei confronti del potere esecutivo nazionale resterà il principale canale di partecipazione al processo di formazione degli affari europei. Il riaccendersi del dibattito sul ruolo dei Parlamenti nazionali, soprattutto con riferimento al problema della legittimità, si giustificava evidentemente con l’acuirsi del calo di fiducia da parte dell’opinione pubblica, che avvertiva sempre più il *deficit* democratico e il distacco tra le Istituzioni europee e i cittadini.

Il Progetto di Costituzione, a seguito dell’approvazione della CIG del 2004, divenne il Trattato volto a stabilire una costituzione per l’Europa, comunemente conosciuto come “Costituzione europea”. La mancata conclusione dei procedimenti di ratifica del Trattato costituzionale a seguito dei referendum francese e olandese del 2005 bloccò il processo costituente. Tuttavia, gli eventi successivi dimostrarono che i lavori svolti sul ruolo dei Parlamenti nazionali non erano destinati ad andare persi. Elementi di “parlamentarizzazione” degli assetti istituzionali europei troveranno infatti sede formale nel Trattato di Lisbona<sup>52</sup>.

### **3. Il Trattato di Lisbona e le funzioni di controllo in un sistema multilivello**

Il Trattato di Lisbona costituisce l’ultima tappa della complessa stagione costituzionale europea iniziata alla fine del 2001 con la dichiarazione del Consiglio europeo sul futuro dell’Unione o Dichiarazione di Laeken, portata avanti nel 2002 e nel 2003 dalla Convenzione europea che ha elaborato il Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, e interrottasi temporaneamente a causa della mancata conclusione dei procedimenti di ratifica di quest’ultimo. Le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles dal 21 al 23 giugno 2007 stabilirono nel mandato per la Conferenza intergovernativa del 2007 che il ruolo dei Parlamenti nazionali avrebbe dovuto essere rafforzato rispetto a quanto previsto nel Trattato costituzionale.

Il complesso di disposizioni concernenti i Parlamenti nazionali contenuto nei Trattati che reggono l’Unione europea dopo la “ricodificazione” del diritto primario operata dal Trattato di Lisbona ha un impatto sistematico notevole sulla definizione di una nuova architettura costituzionale europea<sup>53</sup>. L’art. 10.1 del Trattato sull’Unione europea rinviene nel principio democratico

---

<sup>51</sup> *Risoluzione del Parlamento europeo*, (2008/2120(INI)), Relatore: on. E. BROK, p. 11.

<sup>52</sup> Il cd. processo di “parlamentarizzazione” dell’Unione europea ebbe inizio a partire dagli anni Novanta. Questa espressione sta ad indicare il progressivo e costante incremento dei poteri del Parlamento europeo e – in misura più ridotta e al principio meno evidente – dei Parlamenti nazionali, sui processi decisionali europei. La “parlamentarizzazione” fu la conseguenza della marginalizzazione dei Parlamenti causata dal processo di integrazione europea. La “parlamentarizzazione” fu pertanto intesa come il principale antidoto contro il problema del c.d. *deficit* democratico europeo. Cfr. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *Commentary on the Protocol no. 1 annexed to the Treaty of Lisbon (“On the role of national Parliaments in the European Union”)*, in *Commentary to the Treaty of Lisbon*, H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (a cura di), Springer, Heidelberg, 2011, pp. 1529-1634.

<sup>53</sup> M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali*, cit., p. 465 ss.

rappresentativo il fondamento del funzionamento dell'Unione. Il concetto di democrazia rappresentativa è ulteriormente sviluppato nel par. 2, che accoglie per la prima volta in maniera esplicita la teoria della cd. *duplice legittimazione democratica dell'Unione*. Essa consiste, da un lato nella rappresentanza diretta dei cittadini dell'Unione nel Parlamento europeo; dall'altro, nella rappresentanza indiretta dei popoli dei singoli Stati membri nell'ambito del Consiglio europeo e del Consiglio, attraverso, rispettivamente, i capi di Stato o di governo e i governi, a loro volta democraticamente responsabili verso i Parlamenti nazionali (o verso i loro cittadini)<sup>54</sup>. Alla rappresentanza dei singoli popoli degli Stati membri è dedicato l'art. 12 TUE, che oltre a contenere il primo richiamo espresso ai Parlamenti nazionali in seno ai trattati, riconosce loro una serie di funzioni di partecipazione diretta ai processi decisionali a livello sovranazionale.

Dalla lettura congiunta degli artt. 10 e 12 TUE emerge chiaramente come, per la prima volta a partire dal Trattato di Lisbona, il diritto europeo riconosca ai Parlamenti nazionali un ruolo rappresentativo che non si esplica più solo attraverso una rappresentanza in via indiretta, controllando, stimolando e orientando l'azione dei rispettivi governi all'interno delle istituzioni europee; ma anche in via diretta, operando nei rapporti con le istituzioni europee, senza alcuna mediazione dei loro esecutivi. In tal modo si dichiara formalmente la definitiva integrazione dei Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea<sup>55</sup>.

A questi sviluppi segue anche il superamento della visione federale, legata alla concezione "duale" della legittimazione, che viene soppiantata, seppure per breve tempo, dalla concezione dei Parlamenti nazionali come "terza Camera" (virtuale) dell'Unione europea<sup>56</sup>. Questa prospettiva trae fondamento dall'esperienza dei lavori preparatori al trattato costituzionale e viene dettagliata intorno all'*early warning system*. Secondo tale approccio, il *deficit* democratico verrebbe compensato principalmente valorizzando la "terza Camera virtuale dell'Unione", chiamata a pronunciarsi, seppure con poteri consultivi e con un mandato piuttosto stretto, sulle decisioni dell'Unione. Si tratterebbe di una "*real (functioning) parliamentary chamber at the EU-level*", sebbene il rapporto tra i Parlamenti nazionali al suo interno sia meramente "virtuale", a distanza e per corrispondenza, e si svolga senza dare luogo a deliberazione parlamentare in senso classico, né in un unico luogo fisico. Era lo stesso Trattato di Lisbona a fornire le argomentazioni per poter considerare i Parlamenti nazionali come un soggetto in grado di agire collettivamente sia a livello orizzontale (nei rapporti tra

---

<sup>54</sup> U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Cacucci editore 2013, p. 40.

<sup>55</sup> A. ESPOSITO, *Il trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, fasc. 4, pp. 1142.

<sup>56</sup> I. COOPER, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, 44, 2, p. 290. Per una disamina delle problematiche e delle teorie connesse al riconoscimento di un ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nel nuovo contesto decisionale e istituzionale dell'Unione europea cfr. N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivistaaica*, n. 3/2014.



i parlamenti degli Stati membri), sia a livello verticale (con le istituzioni dell'Unione europea). La procedura introdotta dal protocollo n. 2 annesso al trattato di Lisbona sembrava infatti confermare che i Parlamenti nazionali potessero agire congiuntamente come una “terza Camera”, sebbene soltanto virtuale, dell'Unione europea<sup>57</sup>, atteso che al parere motivato espresso da un certo numero di Camere degli Stati membri venivano ricollegati effetti giuridici rilevanti. A smentire la fondatezza di questa ricostruzione ha però contribuito la stessa prassi sull'*early warning mechanism*, nella quale si è manifestata la tendenza dei Parlamenti nazionali ad agire a titolo individuale, spesso senza neppure tentare forme di coordinamento con altre Camere. Sebbene, quindi, la vera novità del Trattato di Lisbona venne comunemente identificata proprio nei poteri europei, la fase successiva alla sua entrata in vigore rese evidente come ad avere l'impatto maggiore sugli ordinamenti degli Stati membri fossero le sue disposizioni dirette ad incentivare “implicitamente” interventi di riforma delle procedure di indirizzo e controllo di ciascuna assemblea sull'azione del rispettivo governo nelle sedi decisionali europee. Le implicazioni costituzionali del Trattato di Lisbona, inizialmente sottovalutate dalla dottrina e trascurate nel dibattito istituzionale, sono state evidenziate soprattutto dalle riflessioni della giuspubblicistica tedesca. La sentenza del Tribunale Federale tedesco del 30 giugno 2009 sulla ratifica del medesimo Trattato, e le più recenti pronunce (nel biennio 2011-2012) sulle leggi riguardanti il Fondo di stabilità europeo, assumevano tutte il Parlamento nazionale quale argine principale su cui misurare la tenuta del principio democratico. In particolare, la Corte affermava la necessità che le responsabilità connesse all'integrazione, alla luce dell'estensione delle competenze dell'Unione e del rafforzamento delle sue Istituzioni, “siano esercitate adeguatamente dal parlamento nazionale non solo attraverso i nuovi poteri previsti dal Trattato, ma anche mediante appropriati strumenti di diritto interno”<sup>58</sup>.

Passati alcuni anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona vi erano tutti i presupposti per l'affermarsi di prospettive più articolate sul funzionamento dei poteri di controllo nel contesto parlamentare multilivello europeo. Due letture, in particolare, si sono rivelate molto efficaci nel mettere in luce le nuove forme di interazione e interdipendenza fra gli elementi istituzionali interni ed esterni che compongono il sistema costituzionale dell'Unione. La prima, di stampo prevalentemente politologico, ruota intorno alla nozione di “*multilevel parliamentary field*”<sup>59</sup>. La

---

<sup>57</sup> Tale lettura si fonda anche sulla consapevolezza dell'impossibilità di percorrere strade di partecipazione dei Parlamenti nazionali al controllo di sussidiarietà che prevedano la formazione di una nuova istituzione, sulla scorta del fallimento dell'ipotesi, prospettata dal presidente della Convenzione Giscard d'Estaing, volta a creare un “Congresso dei popoli europei”, composto da membri del Parlamento europeo e da rappresentanti dei Parlamenti nazionali.

<sup>58</sup> Sentenza del BUNDESVERFASSUNGSGERICHT - BVerfG, 2 BvE 2/08 del 30 giugno 2009 sulla ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Germania.

<sup>59</sup> B. CRUM, J.E. FOSSUM, *The Multilevel Parliamentary Field: A framework for theorizing representative democracy in the EU*, in *European Political Science Review*, 1: 2009, pp. 249-271, spec. p. 250.

seconda, più radicata nella tradizione giuridica dello studio delle forme di governo e dello stato di diritto si basa, invece, sulla nozione di “sistema parlamentare euro-nazionale”<sup>60</sup>.

La formula del “*multilevel parliamentary field*” mira a descrivere la dinamica interparlamentare nell’Unione, i suoi riflessi sulla distribuzione del potere nel sistema decisionale e le sue implicazioni democratiche, adoperando il concetto di “campo”. Tale concetto, mutuato dalla sociologia, viene impiegato per sottolineare come la rappresentanza democratica nell’Unione europea sia garantita simultaneamente da diversi livelli parlamentari, tra i quali non esiste un chiaro rapporto gerarchico, ma una comunanza di responsabilità, norme e relazioni<sup>61</sup>. I parlamenti operano come attori relativamente autonomi e decidono di sottoporsi volontariamente a forme di coordinamento. In concreto, questa tesi fa leva sulla prassi delle riunioni informali a cui partecipano solo taluni Parlamenti nazionali (ad esempio, quelli dei Paesi fondatori); o dei cd. “*cluster of interest*”, ossia riunioni di rappresentanti di commissioni solo di alcuni stati membri<sup>62</sup>. Tra i vari approfondimenti di questa teoria, particolarmente interessante pare la sua riformulazione in termini di “*multilevel parliamentary (battle)field*”, operata con riferimento alla politica estera e di sicurezza comune<sup>63</sup>. La nozione di “campo di battaglia” parlamentare a più livelli mette in luce come in questo settore, a metà strada tra gli assetti intergovernativi e quelli comunitari, i modelli dominanti, più che di tipo cooperativo, sono di tipo competitivo, soprattutto per quel che riguarda i rapporti tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali: il primo sarebbe sempre orientato a vedere ampliati i suoi poteri per alleviare il *deficit* di legittimità prodotto dal processo di integrazione e i secondi si ritengono i soli titolari ad esercitare il controllo sulle decisioni prese dai rispettivi governi nelle sedi europee. Paradossalmente quindi, la competizione è più forte proprio nelle aree di politica nelle quali sono maggiori gli ostacoli per l’attività di controllo e dove sarebbero necessarie forme efficaci di cooperazione interparlamentare. Questa tesi si basa su di uno studio effettuato a distanza di dieci anni (nel 2001 e nel 2011) sui dibattiti svoltisi nel settore PESC-PSDC, dall’analisi dei quali si osserva una crescente riluttanza alla cooperazione e ad individuare forme di esercizio condiviso del controllo parlamentare tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo. Tale tendenza sarebbe ulteriormente confermata anche dalle difficoltà incontrate prima nella stesura e poi nell’attuazione dell’art. 13 del Fiscal Compact<sup>64</sup>. Questa peculiare rilettura della tesi del “*multilevel parliamentary field*” sostiene,

---

<sup>60</sup> A. MANZELLA, *Introduzione. Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, cit., pp. 1-17.

<sup>61</sup> In particolare, l’autore di riferimento è P. BOURDIEU, *Sul concetto di campo in sociologia*, (traduzione italiana di *Champ politique, champ des sciences sociales, champ journalistique*, a cura di M. CERULO), Armando, Roma, 2010.

<sup>62</sup> A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare*, cit., p. 176.

<sup>63</sup> A. HERRANZ-SURRALLÉS, *The EU’s Multilevel Parliamentary (Battle)Field: Interparliamentary Cooperation and Conflict*, in *Foreign and Security Policy, West European Politics*, Volume 37, Issue 5, 2014, pp. 962.

<sup>64</sup> La formulazione finale della norma si deve alla scelta, a fine negoziazioni, di non prendere posizione sugli opposti modelli di cooperazione: quello voluto dal Parlamento europeo (che lo vede come co-protagonista) e quello auspicato dai Parlamenti nazionali (ciascun parlamento ha un peso tendenzialmente paritario, sul modello della COSAC). Cfr. P.

in ultima analisi, la necessità di un approfondimento della cooperazione interparlamentare, non solo tra i Parlamenti nazionali, ma anche tra questi e il Parlamento europeo.

La cooperazione interparlamentare cui la teoria fa riferimento esclude però dal “campo” gli esecutivi, sottovalutando gli effetti che la conformazione dell’esecutivo europeo nei vari settori di politiche esercita sul controllo parlamentare. Inoltre, si auspica una cooperazione parlamentare in forme poco strutturate, e per lo più affidate alla volontà delle istituzioni parlamentari e ai loro reciproci rapporti di forza<sup>65</sup>.

Anche la lettura del “sistema parlamentare euro-nazionale” si basa su una visione articolata e complessiva delle dinamiche del parlamentarismo europeo nel dopo Lisbona. In particolare, essa adotta una visione sistemica del problema del *deficit* democratico dell’Unione, e si caratterizza per un approccio metodologico che mira ad unificare tre tradizionali segmenti di ricerca prima tenuti separati: l’analisi del rapporto Parlamento europeo-istituzioni di governo europee; l’analisi del rapporto Parlamento europeo-Parlamenti nazionali; l’analisi del rapporto Parlamenti nazionali-istituzioni di governo europee e dello stesso rapporto Parlamento nazionale-Governo nazionale. Inoltre, questa teoria si distingue per la coerenza con i principi di democrazia e dello Stato di diritto, fondandosi sull’idea per cui il governo parlamentare euro-nazionale richiede innanzitutto forme di *accountability* dei governi in sede parlamentare e una loro necessaria e costante presenza “in” parlamento. Rispetto alla lettura del “*multilevel parliamentary field*”, emergono poi almeno altri due elementi distintivi. Da un lato, il riferimento al “sistema”, anziché al “campo”, tende a valorizzare le interconnessioni reciproche; dall’altro, cambia la concezione del ruolo dei Governi: l’Esecutivo dell’Unione, anziché essere escluso dal “*multilevel parliamentary field*”, è concepito come una componente necessaria del “sistema parlamentare euro-nazionale”, in quanto destinatario dell’attività di indirizzo-controllo che viene svolta dal Parlamento europeo e dai Parlamenti nazionali, che agiscono autonomamente e attraverso la cooperazione interparlamentare, come canali integrati di rappresentanza parlamentare. La tesi del sistema parlamentare euro-nazionale valorizza le funzioni di indirizzo-controllo dei Parlamenti nazionali nei confronti dei rispettivi governi, auspicando però che esse siano esercitate nella consapevolezza di operare in un quadro europeo<sup>66</sup>. In altre parole, la tesi citata sembra riconoscere come non si possano adottare forme di controllo interno senza tenere conto della peculiare conformazione del potere dell’esecutivo nazionale e dell’esecutivo europeo

---

CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *Commentary on Protocol No. 1*, cit., pp. 1529-1634, che ritengono che anche l’insoddisfacente attuazione della Conferenza interparlamentare sia dovuta a tale contesto di rapporti.

<sup>65</sup> N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali*, cit., p. 20.

<sup>66</sup> Nella lettura del sistema parlamentare euro-nazionale è implicita la consapevolezza che una quota sempre più rilevante delle funzioni dei Parlamenti nazionali che riguardano il rapporto con i rispettivi governi si esercita ormai nell’ambito di un quadro europeo: dalla fiducia-sfiducia ai governi nazionali; all’approvazione del bilancio; all’indirizzo sull’attività europea e internazionale, alle funzioni legislative e di revisione costituzionale.

nelle varie aree di politica. Allo stesso tempo, nella visione sistemica ed integrata delle attività di controllo parlamentare è implicito il riconoscimento della necessità di un rafforzamento del potere di controllo interno sugli esecutivi: ogniqualvolta il potere del Parlamento europeo si restringe a favore dell'esecutivo europeo. Viceversa, laddove il potere dei primi sia inefficace, occorre che aumenti l'apporto democratico proveniente dall'interno dell'Unione, attraverso il coinvolgimento del Parlamento europeo.

#### **4. La rinnovata centralità del controllo parlamentare alla luce del dibattito sull'attuazione del principio democratico nell'Unione Europea oltre Lisbona**

Un'analisi empirica sulle forme di controllo parlamentari nella fase di formazione delle politiche e del diritto europeo presuppone necessariamente lo studio del rapporto Parlamento-Governo in ogni realtà nazionale (in altre parole, del cuore delle forme di governo degli Stati membri), nonché della natura, della struttura e delle funzioni di ciascuna delle due istituzioni singolarmente considerate. Tuttavia, come abbiamo visto, se si vogliono comprendere appieno le motivazioni alla base dei cambiamenti osservati nel corso del tempo e gli effetti che essi hanno al di là dei sistemi istituzionali nazionali, non si può prescindere dall'inquadrare tali dinamiche nel più ampio contesto istituzionale europeo e nell'ambito di un dibattito teorico che ha come riferimento principale, anche se non esclusivo, il problema del bilanciamento fra i principi democratici e rappresentativi con quelli della funzionalità, dell'efficacia e dell'efficienza del progetto di integrazione politica del continente. Per tale motivo, prima di passare a trattare più da vicino il tema del controllo parlamentare nazionale dopo Lisbona, occorre richiamare e precisare quantomeno *l'attualità della sua rilevanza* per il diritto costituzionale nazionale e per i trattati europei e il *contesto teorico e pratico* entro cui i nuovi meccanismi del controllo sono chiamati ad operare, un contesto fortemente influenzato dalle recenti riforme nel campo della *governance* economico-finanziaria, le quali hanno contribuito a trasformare la natura dell'esecutivo europeo e l'equilibrio istituzionale post-Lisbona. Come più volte accennato, il primo aspetto è strettamente connesso al problema democratico dell'Unione, con particolare riferimento al suo "versante interno", quello cioè relativo ai rapporti fra esecutivi e Parlamenti nazionali; mentre il secondo si riconnette alla natura dell'Unione come Costituzione "multilivello", o se si preferisce, "composita", nell'ambito della quale i Parlamenti nazionali interagiscono non solo con i rispettivi esecutivi nazionali, ma anche con gli altri soggetti europei: l'esecutivo e il Parlamento dell'Unione. L'interferenza e l'interdipendenza sono, infatti, fenomeni caratterizzanti un sistema costituzionale multilivello, nel quale "i vari livelli di governo, e i diversi poteri costituzionali di ogni

livello, interagiscono con poteri collocati su un altro livello”<sup>67</sup>. In altre parole, nell’Unione europea ciascuno dei due canali di rappresentanza politica si rivela insufficiente allo svolgimento delle funzioni parlamentari e necessita del ruolo complementare svolto dall’altro. Allo stesso modo sarebbe riduttivo concepire il controllo dei Parlamenti nazionali a prescindere dalle qualità complessive dell’esecutivo europeo. Perché se è vero che quest’ultimo agisce su scala europea è vero anche che il controllo interno viene operato sugli esecutivi in veste di rappresentanti in seno all’esecutivo europeo. Di qui discende la stretta interdipendenza che ricorre anche tra i Parlamenti nazionali e la fisionomia dell’esecutivo europeo. In una logica sistemica, infatti, i tre aspetti (democrazia europea, esecutivo europeo, dinamiche parlamentari) influiscono inevitabilmente sulla conformazione e sull’azione dei parlamenti nel segmento nazionale e, per tale motivo, rappresentano le premesse essenziali per il loro studio.

Nei paragrafi successivi quindi metteremo in evidenza la rilevanza che le funzioni di controllo dei Parlamenti nazionali hanno anche nel nuovo contesto europeo, così come si evince da due sviluppi, tra loro collegati, che riguardano: il primo, la recente riformulazione, soprattutto tramite la nozione di “*democratic disconnect*”, della più ampia questione della democraticità dei processi decisionali europei; il secondo, le problematiche legate alla riconfigurazione della natura del potere esecutivo europeo.

#### 4.1. *Il rischio del democratic disconnect*

Come noto, quella di “*deficit democratico*” dell’Unione europea è una formula riassuntiva e semplificata utilizzata per descrivere un fenomeno ben più complesso, che presenta diversi profili. In termini molto ampi, con la locuzione si intende definire un *deficit* strutturale o nella natura stessa del sistema costituzionale europeo, che consiste nel mancato o insufficiente coinvolgimento dei cittadini nella formazione degli organi che detengono il potere legislativo, nonché nell’insufficiente livello di responsabilità politica degli organi che prendono decisioni esecutive che riguardano direttamente i cittadini<sup>68</sup>. Spesso nella locuzione viene fatto rientrare anche il problema del *deficit* di legittimazione dell’Unione. Si tratta evidentemente di questioni connesse, cui non a caso si è tentato di porre rimedio sempre ricorrendo al ruolo dei Parlamenti nazionali. Tuttavia, mentre il *deficit* di legittimazione attiene alla questione delle competenze e chiama in causa l’applicazione del principio di sussidiarietà, il *deficit democratico* riguarda quei difetti nel funzionamento della democrazia nell’Unione europea, che possono essere ricondotti all’assenza o alla debolezza del *controllo democratico* sulle istituzioni

---

<sup>67</sup> M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali*, cit., p. 490.

<sup>68</sup> Cfr. C. DI LELLO, *Il principio democratico*, cit., pp. 195-234.

comunitarie/europee, inteso, nel significato più ampio, con riferimento sia ai Parlamenti nazionali sia al Parlamento europeo. Di qui, la duplice natura del cd. *deficit* democratico del processo di integrazione: uno esterno, insito nella stessa struttura istituzionale e nel processo decisionale della Comunità; l'altro interno, rappresentato dalla perdita di competenza dei parlamenti nelle materie oggetto della normativa comunitaria. La presa di coscienza dell'impatto sugli equilibri costituzionali interni e della insufficienza del ricorso al Parlamento europeo ai fini del controllo democratico sull'esecutivo dell'Unione, resero comune agli ordinamenti nazionali e al diritto europeo l'esigenza di accrescere la partecipazione dei Parlamenti nazionali nella formazione delle decisioni europee. Tuttavia, come abbiamo visto, l'effettivo riconoscimento di prerogative parlamentari è avvenuto in un primo momento solo sul versante nazionale, in risposta all'esigenza dei sistemi costituzionali di trovare strumenti di riequilibrio allo sbilanciamento di poteri interni prodotto dal quadro costituzionale dell'Unione.

Il diritto europeo comincia ad occuparsi del ruolo dei Parlamenti nazionali all'interno dell'Unione molto più tardi rispetto agli stessi ordinamenti nazionali, dopo aver tentato – con scarsi risultati – la democratizzazione dall'interno, inoculando nell'organismo comunitario rimedi a potenziamento del Parlamento europeo<sup>69</sup>. Le riforme adottate hanno irrobustito il ruolo del Parlamento europeo (ad esempio, parificandolo al Consiglio nella procedura legislativa), ma non hanno risolto il *deficit* democratico. Alla sua condizione di assemblea rappresentativa eletta a suffragio universale e diretto fa da contraltare la mancanza del potere di iniziativa legislativa; alla debolezza giuridica si aggiunge la debolezza culturale e politica che le deriva dall'assenza di un "demos" europeo<sup>70</sup> e di un'opinione pubblica europea "comune e funzionante"<sup>71</sup>, nonché dal deficit rappresentativo che si esprime nella limitata partecipazione alle elezioni europee. Tra l'altro, fu lo stesso Parlamento europeo già nel 1988 a constatare come non fosse possibile rimediare al deficit democratico attraverso un trasferimento dei poteri persi dai Parlamenti nazionali all'istituzione parlamentare di livello europeo<sup>72</sup>. Chiarito che il problema della democrazia parlamentare europea e della deparlamentarizzazione a livello nazionale non poteva essere risolto solo tramite l'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo, a partire dalla fine degli anni Ottanta le assemblee nazionali iniziano ad essere considerate anche dal diritto dell'UE come una risorsa di democrazia per il suo sistema di decisione, pur sempre supplementare rispetto a quella fornita dal Parlamento europeo. Da ultimo, il Trattato di Lisbona ha definitivamente confermato la preferenza per un "utilizzo"

---

<sup>69</sup> L. VIOLANTE, *Raccordo legislativo tra Unione europea e Parlamenti nazionali*, in *Quad cost.*, 19:3, 1999, p. 726.

<sup>70</sup> D. GRIMM, *Does Europe Need a Constitution?*, in *European Law Journal*, 1 (1995), p. 291.

<sup>71</sup> Sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 30 giugno 2009, cit., nr. 250.

<sup>72</sup> M. TOUSSAINT, *Rapporto*, PE Doc. A 2276/87, 12.

complementare delle due fonti di democratizzazione<sup>73</sup>: la cd. “democratizzazione interna”, attraverso la crescita dei poteri del parlamento europeo e la cd. “democratizzazione esterna”, attraverso la crescita del ruolo dei Parlamenti nazionali.

Al momento, il Trattato di Lisbona rappresenta il punto di arrivo di un processo evolutivo che ha visto accrescere il ruolo dei parlamenti sia attraverso l’evoluzione del “diritto costituzionale degli Stati membri relativo all’Unione” sia mediante successive revisioni dei Trattati. Tuttavia, nella “costituzione materiale europea” si sono manifestate delle tendenze che paiono porre nuovi problemi alle democrazie parlamentari europea e nazionali. A tale proposito, si è parlato di un “nuovo volto del deficit democratico” che secondo alcuni prenderebbe la forma di un “*democratic disconnect*”<sup>74</sup>. In base a questa formula, il problema dell’UE risiederebbe nel fatto che l’azione delle istituzioni europee è percepita come eccedente rispetto al controllo degli organi costituzionali e democratici nazionali. In altre parole, vi sarebbe una disconnessione democratica tra istituzioni sovranazionali e forme di controllo e di indirizzo operanti a livello nazionale, o ancora tra le decisioni strategiche prese a Bruxelles e le dinamiche proprie della rappresentanza e della responsabilità politica, “ancora incentrate principalmente nelle arene degli Stati membri”<sup>75</sup>.

Tali sviluppi si possono ricondurre essenzialmente alla creazione di un diverso equilibrio istituzionale, che rappresenta l’esito della crisi finanziaria che si apre nel 2008, e più in particolare della crisi della zona Euro delineatasi a partire dagli anni successivi, e di un sistema di *governance* economica elaborato mediante strumenti e procedure prettamente intergovernative ed attuato in spazi decisionali nuovi (si veda, ad esempio, la crescita del ruolo di programmazione e indirizzo politico del Consiglio europeo e l’importanza strategica delle scelte economico-finanziarie prese nell’ambito degli *European Council meetings* e degli *Euro Summits*). In queste circostanze, infatti, molti governi e Parlamenti nazionali presero a recepire misure economico-finanziarie “impopolari” che traevano origine da decisioni adottate dal Consiglio con un metodo decisionale marcatamente intergovernativo e con una ridotta partecipazione del Parlamento europeo. Le istituzioni nazionali si limitavano ad eseguire decisioni prese dalle istituzioni europee, e fortemente costrittive per gli Stati membri, in una sorta di “federalismo d’esecuzione, protratto nel tempo e privo di un certo e definito quadro d’insieme”<sup>76</sup>. In particolare, il modello procedurale in materia economica e lo speciale rilievo per

---

<sup>73</sup> P. KIIVER, *The National Parliaments in the European Union. A Critical View on EU Constitution-Building*, Kluwer, The Hague, 2006, p. 110. L’autore sottolinea che i Parlamenti nazionali sono istituzioni nazionali, che svolgono una funzione costituzionale nazionale e che difendono interessi nazionali. “Usarli” in una prospettiva europea non è in sé impossibile né pericoloso, ma occorre partire dall’idea che essi non hanno natura di organi europei, né sovranazionali, né intergovernativi.

<sup>74</sup> P. LINDSETH, *Power and Legitimacy Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, 2010, p. 234.

<sup>75</sup> N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell’UE: le diverse letture possibili*, Rivista AIC, 3/2014, p. 20.

<sup>76</sup> A. MANZELLA, *Introduzione*, cit., p. 5.

l'identità statale degli atti che ne sono il risultato hanno contribuito a spostare il problema del *deficit* democratico più sul versante nazionale. In altre parole, in mancanza del ruolo di legittimazione complementare del Parlamento europeo, la responsabilità della democraticità delle decisioni si trasferisce tutta sulle istituzioni nazionali, Parlamenti nazionali *in primis*. Non bisogna inoltre dimenticare che il *democratic disconnect* non ha come unico campo di elezione le politiche economiche, potendosi individuare deviazioni verso meccanismi sottratti al controllo parlamentare europeo anche in altre politiche di speciale rilievo per l'identità statale, quali il settore della libertà, sicurezza e giustizia, o la politica estera e di difesa. In questi ambiti di decisione, le forme di controllo dei Parlamenti nazionali sono necessarie in funzione integrativa, se non interamente sostitutiva del Parlamento europeo, con la conseguenza che la democraticità delle decisioni passa prima di tutto attraverso la legittimazione e il controllo dell'azione dei governi nazionali nelle sedi europee.

Anche la teoria democratica sulla legittimazione duale dell'Unione sembra dunque dover subire un parziale correttivo quando si tratta di settori di politica in cui debole è il ruolo della componente parlamentare interna (Parlamento europeo); a meno che non si decida di intervenire sui Trattati al fine di aumentarne i poteri, in questi settori si rende ancor più necessaria la creazione di meccanismi di legittimazione esterna, sfruttando le risorse derivanti dalle forme di indirizzo e di controllo operanti a livello nazionale. I limiti sottesi alla scelta di puntare sui *legitimacy inputs* provenienti dai Parlamenti nazionali sono evidenti e risiedono nella dubbia effettività degli strumenti di controllo interni presenti in molti Stati membri e nella disomogeneità dei sistemi di *scrutiny* presenti nel complessivo panorama europeo, che non facilita la formazione di una rete di controllo. Oltretutto, si pone anche un problema di adeguatezza e adattabilità degli stessi alla conformazione dei modelli decisionali e alla particolare fisionomia che l'esecutivo europeo assume quando opera nell'ambito dei meccanismi della *governance* economica. Lo stesso può dirsi con riguardo ad altri meccanismi decisionali europei, i quali, seppure per ragioni diverse, sono allo stesso modo refrattari al controllo parlamentare nazionale. Si tratta di tutte quelle formule procedurali che comportano un'accelerazione del procedimento legislativo ordinario, tramite l'aumento del ricorso ai triloghi e ai cd. *early agreements*. In effetti, sono evidenti le implicazioni sulla capacità dei Parlamenti nazionali di controllare ed influenzare le decisioni europee tramite i tipici strumenti dello *scrutiny* interno, data la capacità degli *early agreements* di generare mutamenti nella tempistica e nei soggetti coinvolti nelle decisioni. Esse vengono prese con una rapidità tale da rendere difficile l'intervento parlamentare e in sedi decisionali meno trasparenti e meno aperte agli strumenti ordinari di controllo.

Queste tendenze hanno anche indotto diversi studi, in larga parte di stampo politologico, a prospettare un ritorno alla cd. *deparliamentation*, termine usato inizialmente per indicare la perdita di centralità dei Parlamenti nazionali come conseguenza della prima fase del processo di



integrazione<sup>77</sup>. Secondo alcuni, infatti, è evidente che i Parlamenti nazionali ne usciranno nella veste originaria di “*main losers*”<sup>78</sup> del processo di integrazione europeo, come appunto già ipotizzato dai sostenitori della cd. “*deparliamentation thesis*”. Tuttavia, come vedremo meglio nella parte empirica, lo studio delle forme di controllo parlamentare deve evitare facili generalizzazioni, potendosi sempre rintracciare paesi virtuosi, fonti di buone prassi di reazione alle peculiarità delle nuove istanze provenienti dall’Europa. Ad esempio in alcuni Stati, come la Germania<sup>79</sup>, sono stati previsti strumenti destinati all’informazione e consultazione parlamentare in materia economico-finanziaria, sebbene l’esperienza attuativa manifesti ancora carenze informative in relazione ai triloghi informali<sup>80</sup>. La stessa difficoltà emerge dall’osservazione del caso danese, noto per la forza degli strumenti parlamentari di controllo, ma anch’esso in ritardo nell’adozione di meccanismi di adattamento alle “*new temporal rules*” che governano i processi decisionali europei<sup>81</sup>. Anche la legge italiana n. 234 del 2012 prevede poteri informativi in relazione “alle riunioni dei triloghi tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nell’ambito di procedure legislative”. Tuttavia, si sono subito manifestate resistenze nell’adempimento di tali doveri, e solo a partire dagli ultimi mesi del 2013 emergono alcuni primi dati sull’attuazione<sup>82</sup>. In un simile contesto assume così ancora più valore una riflessione di natura comparata, sia per fornire risposte più dettagliate rispetto alla tenuta delle istituzioni parlamentari nella fase attuale del processo di integrazione, sia per individuare con più precisione quelle *best practices* in grado di ispirare i diversi ordinamenti e di colmare le lacune presenti in diversi stati membri.

#### 4.2. Le difficoltà di un controllo parlamentare dell’esecutivo europeo

Abbiamo visto come il corretto funzionamento dei circuiti della democrazia rappresentativa nell’Unione dipenda dalla partecipazione tanto del Parlamento europeo, quanto dei Parlamenti nazionali. L’uno e gli altri, però, sono chiamati a confrontarsi con gli ostacoli derivanti dalla peculiare natura del potere esecutivo dell’Unione. In particolare, negli ultimi anni l’esecutivo europeo ha subito

---

<sup>77</sup> Cfr. W. WESSELS, A. MAURERAND, J. MITTAG (a cura di), *Fifteen into One: The EU and Its Member States*, Manchester: Manchester University Press, 2003, p. 2; K. AUER, *Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs*, *European Law Journal*, 2007, vol. 13, n. 4, p. 487-504.

<sup>78</sup> M.D. JENSEN, D.S. MARTINSEN, *Out of time? – National parliaments and early decision making in the European Union*, OPAL - Online Paper Series, 8/2012, p. 4.

<sup>79</sup> Cfr. la sezione 5, paragrafo 1, n. 3 della legge e la sezione I, paragrafo 2, lettera c) dell’*Accordo di cooperazione tra Governo federale e Bundestag, attuativo della medesima legge*.

<sup>80</sup> Cfr. C. HEFFTLER, V. KREILINGER, O. ROZENBERG, W. WESSELS, *National Parliaments: Their Emerging Control Over The European Council*, in *Democratic Control in the member states of the European Council and the Euro zone summits*, TEPSA e Notre Europe – Jacques Delors Institute (a cura di), per il Parlamento europeo - Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, marzo 2013, p. 1-76.

<sup>81</sup> K.H. GOETZ, *How Does the EU Tick? Five Propositions on Political Time*, *Journal of European Public Policy*, 2009, Vol. 16, n. 2, p. 204.

<sup>82</sup> Intervista al Consigliere parlamentare della Camera dei Deputati A. ESPOSITO, Roma, 24 marzo 2014.

una serie di trasformazioni che lo hanno reso più refrattario soprattutto al controllo del Parlamento europeo, ciò che ha comportato, alla luce del rapporto di complementarità tra le due forme di controllo, una maggiore responsabilizzazione dei Parlamenti nazionali.

L'attuale fisionomia dell'esecutivo europeo corrisponde a quella di un 1) potere "frammentato", 2) molto forte nella *governance* economica e, in generale, negli ambiti politici nei quali le dinamiche intergovernative tendono a marginalizzare quelle sovranazionali, 3) nonché capace di adattare la sua conformazione alle esigenze di una Europa sempre più "a geometria variabile". Il concetto di potere esecutivo "frammentato", ripreso recentemente da Curtin<sup>83</sup>, viene elaborato per la prima volta da Magnette nel 1999<sup>84</sup>. Egli rinveniva l'irresponsabilità strutturale delle politiche comunitarie nell'impossibilità di imputare la responsabilità delle direttive politiche e degli atti normativi in un regime istituzionale reticolare come quello europeo, nel quale non esiste un unico "Governo europeo", nel senso in cui questo termine è conosciuto a livello nazionale<sup>85</sup>. L'esecutivo europeo si compone, infatti, di istituzioni sovranazionali – come la Commissione –, di istituzioni composte dai governi degli Stati membri – come il Consiglio europeo e il Consiglio –, di Agenzie, e di comitati e gruppi di lavoro, formati perlopiù da funzionari ed esperti nazionali di settore. La dispersione del potere nelle mani di "figure politico-giuridiche ibride non classificabili nelle configurazioni tradizionali"<sup>86</sup>, legate alla peculiare natura del processo di integrazione, rende il controllo parlamentare europeo e nazionale particolarmente complesso. Nella dimensione nazionale, la partecipazione ad un sistema ad esecutivo forte, ha inciso profondamente anche sugli equilibri interni alle singole forme di governo degli Stati membri, rafforzando i governi a scapito delle istituzioni parlamentari. Paradossalmente, ad uscirne vincitori sono stati proprio i governi nazionali tradizionalmente più deboli nell'ambito delle dinamiche istituzionali interne, ma che, nelle sedi europee sono abilitati a "fare sponda" con le istituzioni dell'Unione e sono chiamati a interagire con Governi più stabili e meglio "attrezzati"<sup>87</sup>. I Parlamenti nazionali risultano, invece, impoveriti nelle proprie funzioni legislative e indeboliti di fronte a governi forti e poco collaborativi, oltre che difficilmente controllabili nella più ampia dimensione dell'esecutivo europeo.

Per effetto della recente crisi l'esecutivo dell'Unione europea ha, poi, visto accresciuti i suoi poteri nell'ambito della *governance* economica. Il motivo risiede nel particolare modello decisionale

---

<sup>83</sup> D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *The Modern Law Review*, 2014, vol. 77, n. 1, p. 4.

<sup>84</sup> P. MAGNETTE, *L'Unione européenne: un regime semi-parlementaire*, in *A quoi sert le Parlement européen?*, sous la direction de Delwit Paul, De Waele Jean-Michel et Magnette Paul, Complexe, Bruxelles, 1999, p. 117.

<sup>85</sup> D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance*, cit., p. 7.

<sup>86</sup> G. MESSINA, *Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*, Franco Angeli, Milano 2012, p. 221.

<sup>87</sup> P. CARETTI, *Il rafforzamento dell'esecutivo e la sua incidenza sulla forma di Governo parlamentare*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici: tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Giancarlo Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 1991, p. 48.

che caratterizza l'Unione economica e finanziaria e che lo differenzia sensibilmente da quello tipico delle dinamiche di carattere sovranazionale: la Commissione europea non ha il monopolio dell'iniziativa, il Parlamento europeo non ha poteri di codecisione, ma solo il diritto ad essere consultato e talora solo ad essere informato *ex post*; poteri di notevole rilievo (di iniziativa, di decisione e il diritto ad essere consultata) spettano alla Banca centrale europea, ma, soprattutto, un ruolo cruciale spetta al Consiglio europeo. La crisi finanziaria ha quindi contribuito a creare un nuovo equilibrio istituzionale, in cui il Consiglio europeo, uscito già potenziato dal trattato di Lisbona, è divenuto vera e propria istituzione dell'Unione<sup>88</sup>. A partire dal 2009, infatti, il Consiglio europeo esercita un ruolo di programmazione e indirizzo politico, quando non di gestione della crisi economico-finanziaria (evidentemente andando oltre il semplice ruolo di impulso, e di orientamento sulle priorità politiche generali come stabilito all'art. 15 TUE). L'aumento delle riunioni e dei vertici informali, nonché la crescente rilevanza strategica riconosciuta alle scelte economico-finanziarie prese nell'ambito degli *European Council meetings* e degli *Euro Summits* confermano questo mutamento di ruolo, a fronte del quale è soprattutto il Parlamento europeo ad apparire meno attrezzato ad esercitare un controllo, non avendo né poteri di investitura, né poteri di censura o rimozione nei confronti del Consiglio europeo.

Un altro elemento di complessità che rende l'esecutivo europeo più resistente al controllo parlamentare è rappresentato dalla capacità di mutare la sua composizione, assecondando le esigenze decisionali e adattandosi ad un processo di integrazione europea sempre più "a geometria variabile". Per citare gli esempi più rilevanti, con riferimento all'Eurozona, il Consiglio europeo viene regolarmente affiancato dall'Euro-summit; mentre il Consiglio può variare la sua composizione anche in base agli Stati membri coinvolti: è il caso dell'Eurogruppo, la cui formazione comprende i ministri finanziari di 18 Stati membri, corrispondente all'Ecofin.

In conclusione, è evidente che in riferimento ad un esecutivo frammentato e asimmetrico, è insufficiente l'apporto democratico proveniente dal Parlamento europeo. In questo contesto di rapporti a livello di istituzioni europee, un contrappeso parlamentare potrebbe derivare solo dal secondo circuito rappresentativo su cui si fonda l'Unione europea, ossia quello articolato intorno ai Parlamenti nazionali, attraverso il rafforzamento delle procedure parlamentari interne, informative e di controllo, da esercitare sui capi di Stato e di Governo degli Stati membri che compongono il Consiglio europeo. In effetti, a partire dal 2009, anche in adeguamento agli stimoli provenienti da Lisbona, si è registrata la progressiva adozione, da parte di alcuni Stati, di strumenti di reazione parlamentare alle peculiarità delle nuove sedi decisionali europee. Ad esempio, vedremo che molti

---

<sup>88</sup> Cfr. R. ADAM, *Commento agli artt. 13 e 15-17 TUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, A. TIZZANO (a cura di), II ed., Giuffrè, Milano, 2014, pp. 117-130, 145-191.

Parlamenti nazionali hanno intensificato, con modalità e strumenti differenti, la propria azione di indirizzo e controllo, precedente e successiva rispetto alle riunioni del Consiglio europeo, nei confronti delle linee di politica espresse dal proprio esecutivo e, soprattutto, dal suo presidente<sup>89</sup>. D'altra parte, non si può sottovalutare che, a fronte di una "dimensione europea" delle decisioni, anche il ricorso al controllo dei Parlamenti nazionali, che si svolge in un ambito territoriale ben più ristretto rispetto a quello in cui la decisione finale viene presa, può risultare insufficiente. È il problema della inevitabile debolezza di un'attività di controllo indirizzata su di un'istituzione che agisce, con ampia libertà e limitata trasparenza, su scala sovranazionale e secondo una logica europea. Al più, nella migliore delle ipotesi, un Parlamento nazionale *efficiente* può riuscire a controllare come i propri rappresentanti nelle sedi decisionali europee abbiano interpretato e tutelato l'interesse nazionale, ma sfugge al suo controllo l'esecutivo in chiave europea, ovvero se e in che modo esso ha garantito l'interesse europeo. Inoltre, la notevole disparità dei poteri dei Parlamenti nazionali nelle politiche europee rende difficile prospettare che un'azione congiunta degli stessi possa colmare il *deficit* di controllo democratico del processo decisionale europeo.

Dalla constatazione di queste difficoltà nello svolgimento del controllo parlamentare, nasce, probabilmente, la decisione di creare nuove forme di cooperazione interparlamentare. Tuttavia, l'esperienza del modello delle Conferenze interparlamentari permanenti, adottato prima per la politica estera e di difesa e poi per la *governance* economica, si è rivelata essere fino ad ora poco soddisfacente. Le potenzialità della cooperazione interparlamentare non sono state ancora sfruttate nemmeno per far fronte all'esigenza di adattamento alle "geometrie variabili". Con particolare riferimento al dibattito intorno all'art. 13 del Fiscal Compact, si è rilevato come la Conferenza interparlamentare sulla *governance* economica e finanziaria non sia stata pensata come un organismo ristretto o comunque asimmetrico, che preveda una partecipazione differenziata per Stato membro, con la conseguenza che la sua composizione allo stesso tempo "necessariamente generalizzata e quantitativamente incerta" potrebbe rivelarsi inidonea "a farle assumere qualsivoglia decisione"<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> V. C. HEFFTLER, V. KREILINGER, O. ROZENBERG, W. WESSELS, *National Parliaments*, cit., pp. 1-76.

<sup>90</sup> N. LUPO, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quaderni costituzionali*, 2014-II, n.1, p. 114.

## SEZIONE II

### Elementi per uno studio comparato del controllo parlamentare sugli affari europei dopo Lisbona

#### 1. La nozione di “controllo parlamentare sugli affari europei”

Il sistema di controllo sugli esecutivi (cd. *scrutiny system*) costituisce, nella maggior parte degli Stati membri, il principale canale di partecipazione delle Assemblee nazionali al processo di formazione degli atti europei<sup>91</sup>. Nell’ambito delle forme di controllo parlamentare sugli affari europei è possibile ricomprendere quel complesso di strutture, obblighi, poteri e procedure, funzionali a consentire al Parlamento di partecipare indirettamente alla funzione legislativa dell’Unione, attraverso la posizione espressa dal Governo nel Consiglio<sup>92</sup>. L’effettivo utilizzo di questi strumenti dipende, oltre che dalla volontà politica del Parlamento e dalla funzionalità delle strutture e dei meccanismi operativi di cui dispone, dalla presenza di un efficace raccordo con le competenti strutture dell’esecutivo. L’intensità del coinvolgimento parlamentare e del vincolo che lega il Governo agli indirizzi espressi dalle Camere varia poi considerevolmente da Stato a Stato. La pluralità dei modelli di *scrutiny* è legata sia a fattori giuridico-costituzionali – la cultura politica nazionale e la forma di governo – sia alla mancanza di principi comuni elaborati dal diritto europeo.

Proprio da tale pluralità discende la necessità di ricorrere ad una definizione di controllo il più possibile ampia ed inclusiva, utile a sintetizzare, in una prospettiva comparata, tutte le possibili forme in cui si realizza nelle diverse realtà nazionali. A tal fine, può essere utile fare riferimento ad un principio formulato nella pubblicistica italiana, che sembra potersi adattare bene anche ad altre realtà statuali: il principio della “polifunzionalità” dei procedimenti parlamentari o anche del “relativismo procedurale”<sup>93</sup> delle funzioni parlamentari. Trasferendo questo principio nel contesto europeo, si può affermare che nell’ambito della funzione di controllo del parlamento sugli affari europei possono comprendersi tutti quei procedimenti riconducibili o funzionali al controllo: da quelli meramente conoscitivi a quelli di controllo *ex post* e di controllo/indirizzo *ex ante*, e ancora, tra questi ultimi, da

---

<sup>91</sup> Secondo alcuni, il Trattato di Lisbona, nel riconoscere il coinvolgimento parlamentare nel processo decisionale europeo come una delle due fonti di legittimazione democratica dell’Unione, concepirebbe i poteri di indirizzo interni addirittura come il “canale primario” di intervento, rispetto al quale i poteri diretti si pongono (o meglio, dovrebbero porsi) come ancillari. Cfr. A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012*, n. 234, cit., p. 8 ss.

<sup>92</sup> V. C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione delle politiche dell’Unione europea*, in Riv. Dir. Internazionale, 2013, p. 701 ss.

<sup>93</sup>A. MANZELLA, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 302.

quelli che pongono un mandato meramente impegnativo a quelli che contengono un mandato vincolato o “imperativo”.

Una nozione estensiva del controllo parlamentare sulla materia europea consente di ricomprendervi le forme di “controllo-verifica”, tipiche dei modelli continentali di controllo *ex post*, e le forme di “controllo-direzione”, tipiche del modello del *control* anglosassone, con cui si orienta, influenza e limita la libertà d’azione del controllato<sup>94</sup>. Ricorrendo ancora una volta a categorie della pubblicistica italiana, si può dire che questa nozione ampia di controllo consente di “contenere” sia i modelli di controllo propri dei cd. “Parlamenti di decisione”, sia i modelli propri dei cd. “Parlamenti ratificatori”<sup>95</sup>. Il primo “tipo” di parlamento esercita compiti di indirizzo e controllo “in senso forte” tramite un’opera di promozione o ingerenza e condizionamento attivo delle politiche<sup>96</sup>. Solitamente a questi compiti si affiancano strumenti funzionali all’acquisizione di conoscenza e ampi poteri di investigazione-ispezione. I “Parlamenti ratificatori” sono invece dotati di poteri di indirizzo e di autonoma acquisizione di conoscenze poco sviluppati, i loro poteri di controllo tendono a modellarsi maggiormente nelle forme della verifica a posteriori, mentre gli strumenti ispettivi sono finalizzati a promuovere la valutazione e il dibattito pubblico sull’attività del governo. Una nozione di controllo così ampia è evidentemente funzionale a ricomprendere tutte le variabili dei rapporti parlamento-governo sugli affari europei: dalla marginalità delle assemblee parlamentari francesi fino al ruolo dominante del parlamento danese e di quello britannico.

All’interno di ciascun modello parlamentare, le varie forme di controllo sugli affari europei sono poi cambiate nel tempo, dal punto di vista delle strutture e delle funzioni, per effetto della “europeizzazione”. In virtù di questi mutamenti, quasi tutti i Parlamenti nazionali dispongono ora sia di procedure riconducibili al classico controllo parlamentare, ma potenziate e adattate al contesto decisionale sovranazionale o alle dinamiche intergovernative proprie di alcuni settori di politiche, sia di strumenti appositamente creati per rispondere alle esigenze del *law-making process* europeo: ne è un esempio il ricorso generalizzato in quasi tutti gli Stati membri a Commissioni specializzate sugli affari europei, o la previsione dell’istituto della riserva parlamentare (*scrutiny reserve*).

In sintesi, sulla base della nozione di controllo sopra individuata e alla luce della complessiva evoluzione dei modelli nazionali, gli strumenti di controllo parlamentare attualmente presenti nel panorama europeo possono essere ricondotti nell’ambito di alcuni gruppi principali: 1) la previsione di Commissioni specializzate negli affari europei; 2) i poteri dei parlamenti di ricevere informazioni dai rispettivi governi, sia riguardo ai documenti sui quali deve essere presa una decisione europea,

---

<sup>94</sup> L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in Enc. Dir., 1970, p. 639.

<sup>95</sup> C. CHIMENTI, *La funzionalità del Parlamento agli inizi degli anni '80*, in *Città e Regione*, n. 4, 1980, p. 32.

<sup>96</sup> S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IV, UTET, Torino, 1989, p. 106.

sia riguardo alla posizione negoziale del governo; 3) il diritto dei parlamenti “di prendere posizione”, riconducibile a forme di controllo/indirizzo *ex ante*, comprensive di procedure a mandato meramente impegnativo e di procedure a mandato vincolate; 4) le procedure di controllo *ex post* sul modo in cui il governo ha preso parte alla formazione degli atti o all’attività degli organi dell’Unione; 5) le procedure di controllo negli spazi di Libertà, sicurezza e giustizia, di politica estera e di difesa e della *governance* economico-monetaria.

Per quanto riguarda invece, le fonti che orientano il funzionamento e l’evoluzione di questi strumenti, esse vanno ormai individuate tanto nel diritto europeo, quanto nel cd. “diritto costituzionale dell’integrazione”.

Di seguito affronteremo inizialmente il tema delle fonti del diritto parlamentare europeo rilevanti per le funzioni di controllo, per poi introdurre quegli elementi del diritto costituzionale dell’integrazione utili a proporre una prima mappatura comparata dei principali modelli di *scrutiny* degli Stati membri. In particolare, qui ci limiteremo a specificare solo alcuni criteri generali che possono essere adoperati per classificare i vari modelli di controllo. Mentre rinviando ai capitoli successivi l’adeguato approfondimento, sia delle normative, sia delle prassi, relativo ad ogni caso di studio nazionale considerato.

## **2. Le fonti del diritto parlamentare dopo Lisbona: il diritto europeo e il “diritto costituzionale dell’integrazione”**

Come abbiamo visto, la partecipazione all’Unione europea ha prodotto trasformazioni funzionali e strutturali nelle istituzioni nazionali: i parlamenti sono divenuti “elementi complementari di un solo sistema multilivello”<sup>97</sup>. Un ulteriore effetto dell’integrazione europea, a questo strettamente connesso, ha interessato il sistema delle fonti del diritto parlamentare. Con il Trattato di Lisbona si è reso infatti ancora più evidente che le disposizioni attributive dei poteri ai Parlamenti nazionali non sono più da ricercare solo nelle fonti nazionali (costituzioni nazionali, legislazione ordinaria, regolamenti parlamentari, prassi interistituzionali), ma anche nei Trattati europei (inclusi i loro protocolli), ed eventualmente, nelle norme di diritto europeo derivato. Dopo Lisbona il diritto parlamentare viene così a condividere la natura composita che già caratterizza da tempo il diritto costituzionale degli Stati membri dell’Unione<sup>98</sup>. Lo stesso può dirsi in riferimento al diritto parlamentare europeo, che non si esaurisce più solo nel diritto parlamentare relativo al parlamento

---

<sup>97</sup> I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in *Columbia Journal of European Law*, 15, 2008-2009, p. 391.

<sup>98</sup> N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 121.

europeo, ma deve includere anche porzioni del diritto parlamentare nazionale (e regionale, almeno per le Regioni con competenze legislative), rilevanti per la legittimazione ed il controllo degli atti e degli organi dell'Unione, oltre che per lo svolgimento delle cd. *international networking functions*. Una conferma del citato rapporto di “complementarietà” e “interdipendenza” delle fonti europee e nazionali, si rinviene nella stessa formulazione dell'art. 12, che riassume in un'unica disposizione i diritti e le funzioni dei Parlamenti nazionali nella nuova architettura dell'Unione<sup>99</sup>. Questo articolo è stato considerato da più parti come dotato di un valore meramente simbolico<sup>100</sup>, e per questo, del tutto privo di autonomo contenuto normativo<sup>101</sup>. Esso, infatti, non solo rinvia a fonti di legittimazione democratica esterna alla struttura costituzionale dell'Unione – i Parlamenti –, ma necessita anche, per la sua attuazione, della cooperazione degli ordinamenti nazionali, attraverso interventi di riforma delle funzioni e delle strutture parlamentari.

Se si vuole ricostruire il ruolo dei Parlamenti nazionali e delle loro funzioni di controllo nei processi decisionali dell'Unione occorre dunque fare riferimento sia al diritto degli Stati membri sia al diritto europeo. Quanto al diritto dell'Unione, la disciplina del ruolo dei Parlamenti nazionali è molto articolata e distribuita su più piani: le disposizioni contenute nel TUE (oltre che negli articoli 10.2 e 12, negli artt. 5.3, 48, 49) e nel TFUE (artt. 69, 70, 71, 81.3, 85.1, 88, 352.2) sono dettagliate nei primi due Protocolli annessi al Trattato di Lisbona (rispettivamente sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sull'applicazione del Principio di sussidiarietà) e in varie disposizioni di diritto derivato.

Venendo al diritto interno, la disciplina di ciascuno Stato è il prodotto delle progressive modifiche attuate sia per arginare la marginalizzazione delle istituzioni parlamentari causata dal processo di integrazione, sia per adattare le fonti interne alle “sollecitazioni”, che da un certo momento in poi, sono venute dal diritto europeo. Il diritto interno, dunque, si è modellato non solo per rispondere ad esigenze istituzionali interne, per lo più di riequilibrio dei rapporti tra parlamenti e governi, ma anche per assecondare i nuovi margini di azione progressivamente riconosciuti dal diritto dei Trattati. Questo potere di condizionamento e conformazione non si è peraltro mai manifestato attraverso l'imposizione di modifiche, ma solo attraverso disposizioni di natura “facoltizzante”<sup>102</sup>. L'Unione europea, infatti, “non può quasi mai *impedire* ai parlamenti nazionali di esercitare un controllo più stretto, se essi lo desiderano, ma non può nemmeno *forzarli* ad essere più attivi. Tutto ciò che essa può fare è stimolare il loro interesse e facilitare o anche istituzionalizzare la loro

---

<sup>99</sup> I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon*, cit., p. 373.

<sup>100</sup> In questo senso si veda J.V. LOUIS, *National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits*, in *European constitutional law review*, 2008, p. 433.

in *Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalisation without Constitution?*, I. PERNICE - E. TANCHEV (a cura di), Nomos Verlag, Baden-Baden, 2009, p. 133.

<sup>101</sup> L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, F. BASSANINI - G. TIBERI (a cura di), Bologna, 2010, p. 171.

<sup>102</sup> P. KUIVER, *The National Parliaments*, cit., p. 93.



partecipazione a livello europeo”<sup>103</sup>. Così anche il Trattato di Lisbona ha inteso aprire una nuova stagione di riforma degli ordinamenti interni, principalmente auspicando interventi di adeguamento ai nuovi poteri europei e sostenendo implicitamente modifiche ai poteri parlamentari di controllo nelle procedure interne di relazione con i rispettivi governi.

Il fondamento della “non ingerenza” risiede ancora una volta nella particolare natura del rapporto delle istituzioni e delle fonti nazionali con il sistema costituzionale europeo, che risulta dal Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali. Il Protocollo si apre con lo specifico riconoscimento che “il modo in cui i parlamenti nazionali effettuano il controllo sui rispettivi governi relativamente alle attività dell’Unione europea è una questione disciplinata dall’ordinamento e dalla prassi costituzionali propri di ciascuno Stato membro”. Gli Stati membri godono di autonomia nell’organizzarsi secondo le loro tradizioni costituzionali e questa autonomia è essa stessa una caratteristica strutturale fondamentale dell’Unione europea, in quanto parte dell’identità costituzionale degli Stati membri, che l’Unione è impegnata a rispettare ai sensi dell’art. 4.2 TUE.

La libertà di scelta non toglie tuttavia che dall’opzione di partecipare al processo di integrazione europea – espressamente stabilita in molte Costituzioni<sup>104</sup> – e dalla stessa appartenenza ad una democrazia rappresentativa, possa discendere una “responsabilità per l’integrazione”, che spetta a tutti i parlamenti sia dal punto di vista del diritto dell’Unione, sia dal punto di vista del diritto costituzionale nazionale<sup>105</sup>. Queste implicazioni costituzionali, contenute nel Trattato di Lisbona e inizialmente sottovalutate dalla dottrina e nel dibattito istituzionale, sono state poste in risalto e sviluppate dalla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 30 giugno 2009 sulla ratifica da parte della Germania del medesimo Trattato e da successive pronunce della medesima Corte. Partendo dalla premessa per cui l’Unione continua a trarre la propria legittimazione prevalentemente dagli organi costituzionali, quali i parlamenti, che nei singoli Stati membri agiscono sulla base della sovranità popolare, il Tribunale ha affermato e declinato la necessità che “le responsabilità connesse all’integrazione”, alla luce dell’estensione delle competenze dell’Unione e del rafforzamento delle sue Istituzioni, siano esercitate adeguatamente dal parlamento nazionale non solo attraverso i nuovi poteri previsti dal Trattato, ma *anche mediante appropriati strumenti di diritto interno*<sup>106</sup>.

In coerenza con questa lettura, molti Stati membri, all’atto o successivamente alla ratifica del Trattato di Lisbona, hanno esercitato la propria “responsabilità per l’integrazione”, adottando

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 93 (corsivi dell’autore).

<sup>104</sup> Cfr. artt. 11 e 117 Cost. Italia; art. 23 Legge fondamentale tedesca; art. 88-1 Costituzione francese; art. 23 Costituzione austriaca; art 3-a Cost. slovena.

<sup>105</sup> Sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 30 giugno 2009, cit., nr. 240, 243, 245, 320, 329.

<sup>106</sup> Sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona del 30 giugno 2009 (BVerfGE, 2 BvE 2/08), nr. 240, 243, 245, 320, 329 (corsivo nostro).

disposizioni costituzionali, legislative e regolamentari volte – oltre che all'applicazione delle nuove prerogative di intervento diretto conferite ai Parlamenti nazionali dal Trattato - ad un più generale consolidamento del raccordo tra Parlamento e Governo in materia europea.

Nel diritto costituzionale dell'integrazione si inseriscono innanzitutto le disposizioni giuridiche costituzionali e sub costituzionali, di rango normativo ordinario o regolamentare. Esempi di disposizioni costituzionali nazionali che prevedono doveri di informazione o poteri di controllo sono la Legge fondamentale tedesca (artt. 23.2 e 23.3) e la Legge costituzionale francese (artt. 88.4 e 88-4.2). In altri Stati la base giuridica di questi diritti si rinviene unicamente in atti di tipo legislativo o in norme dei regolamenti parlamentari: è il caso dell'Italia (art. 142 ss. Reg. Senato e art. 125 ss. Reg. Camera); e della Camera dei Comuni, nel cui regolamento (lo Standing order 143) sono contenute le regole sulla trasmissione dei documenti.

Un ruolo rilevante è anche svolto dal cd. diritto parlamentare non scritto, stante il ricorso, in molti Stati membri, a consuetudini, prassi sperimentali, convenzioni e accordi interistituzionali come strumenti di espressione dell'autonomia parlamentare. In termini molto ampi, è la stessa posizione costituzionale delle istituzioni parlamentari ad imporre al diritto parlamentare una necessaria flessibilità e capacità di adattamento, senza necessariamente imporre cambiamenti delle norme regolamentari<sup>107</sup>. La duttilità del diritto parlamentare, che si estrinseca nel ricorso a strumenti informali, si presenta come una caratteristica molto utile proprio nel disciplinare il controllo negli affari europei, atteso che il processo decisionale dell'Unione richiede alle strutture parlamentari una costante opera di adattamento. Come vedremo, peraltro, il diritto non scritto non costituisce solo una risorsa in termini di flessibilità, ma può anche rappresentare motivo di disordine e “scontro” istituzionale. In altri termini, in sistemi di relazioni tra esecutivo e legislativo poco collaborativi, se non conflittuali, il diritto non scritto può finire per costituire una fonte di debolezza proprio per le istituzioni parlamentari.

### **3. Il controllo parlamentare nel Trattato di Lisbona**

#### *3.1. Inquadramento sistematico*

L'art. 12 del Trattato di Lisbona, rappresenta, insieme all'art. 10, il principale risultato della lunga evoluzione della disciplina giuridica e del dibattito teorico sul ruolo riconosciuto ai Parlamenti nazionali nel diritto dell'Unione europea. L'art. 12 contiene, rendendoli più “visibili”<sup>108</sup>, un elenco

---

<sup>107</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 49.

<sup>108</sup> C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, DPCE, 2008, 1, p. 85.

dei diritti e delle funzioni dei Parlamenti nazionali nel sistema istituzionale e decisionale dell'Unione: 1) il diritto ad essere informati; 2) il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà; 3) la partecipazione alla valutazione delle politiche dell'Unione nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, al controllo su Europol ed alla valutazione delle attività di Eurojust; 4) la partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati; 5) il diritto ad essere informati sulle richieste di adesione di nuovi Stati all'Unione; 6) la partecipazione alla cooperazione interparlamentare.

La disciplina-riassunto contenuta nell'art. 12 è completata da altre disposizioni del Trattato e dai due Protocolli, rispettivamente sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e sul controllo dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Le possibili classificazioni delle attribuzioni dei Parlamenti nazionali si fondano tutte generalmente sulla distinzione tra le regole europee che abilitano i Parlamenti nazionali a svolgere meglio le loro funzioni di controllo sui rispettivi governi nella formazione delle posizioni nazionali sull'adozione degli atti dell'Unione, e le regole che permettono ai Parlamenti nazionali di partecipare ad alcune procedure decisionali sovranazionali, in aggiunta al controllo che essi svolgono sui loro governi. L'art. 12 rappresenta la base giuridica per questo secondo tipo di funzioni, che sono esercitate da tutti i parlamenti autonomamente rispetto ai rispettivi governi, per lo scopo comune di contribuire attivamente al buon funzionamento dell'Unione. In breve, si tratta delle funzioni finalizzate a proteggere prerogative nazionali (il sistema di allerta precoce)<sup>109</sup> e delle funzioni cd. "cooperative" in senso verticale (con la Commissione europea, con il Parlamento europeo) ed orizzontale (tra i parlamenti di altri Stati membri)<sup>110</sup>.

La funzione di *accountability*, che qui interessa, invece, trova la sua base giuridica di diritto europeo nell'art. 10.2 TUE, mentre il suo vero e proprio fondamento risiede nel diritto costituzionale nazionale<sup>111</sup>, cui il diritto europeo fa rinvio.

Nell'ambito delle funzioni di controllo interno possono poi essere inserite anche quelle funzioni – solo in parte richiamate nell'art. 12 (al punto 3) –, che consentono ai parlamenti di controllare i propri governi in settori speciali di politiche ove persistono moduli decisionali intergovernativi (si pensi allo Spazio di libertà sicurezza e giustizia, alla Politica estera e di sicurezza comune, alla *governance* economica). Queste funzioni di controllo si esplicano tramite meccanismi e strutture corrispondenti ad una "classica forma di controllo parlamentare"; ciò che cambia rispetto ai poteri interni è solo il tipo di "ruolo costituzionale europeo" che i parlamenti sono chiamati a svolgere: nell'ambito dei processi sovranazionali di decisione, i parlamenti costituiscono un canale di

---

<sup>109</sup> V. U. VILLANI, *L'impatto del Trattato di Lisbona sul ruolo dei Parlamenti Nazionali*, in *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, C. DECARO - N. LUPO (a cura di), Luiss University Press, Roma, 2009, pp. 407-413.

<sup>110</sup> P. CARETTI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, cit., p. 5.

<sup>111</sup> Si vedano le Considerazioni con cui si apre il Protocollo sui Parlamenti nazionali, allegato al Trattato di Lisbona.

legittimazione democratica complementare rispetto al Parlamento europeo; negli ambiti di politiche caratterizzati da processi ancora marcatamente intergovernativi, i parlamenti rappresentano il canale principale di legittimazione, in sostituzione del Parlamento europeo. Dunque, il discrimine tra le due tipologie di funzioni non sta negli strumenti (che sono sempre quelli tipici del controllo parlamentare), ma nelle materie oggetto di controllo (Spazio di libertà sicurezza e giustizia, Politica estera e di sicurezza comune, *governance* economica) e nel ruolo dei parlamenti – integrativo o sostitutivo – rispetto al Parlamento europeo.

La maggiore pregnanza del ruolo dei parlamenti si giustifica con i ridotti poteri di cui il Parlamento europeo dispone in questi ambiti di politiche, dove operano ancora dinamiche intergovernative e dove, quindi, la legittimazione democratica dovrebbe provenire soprattutto dalla risorsa esterna rappresentata dal controllo parlamentare nazionale sugli esecutivi seduti ai tavoli di Bruxelles<sup>112</sup>.

In conclusione, possono rientrare nell'oggetto del presente studio, sia i poteri di controllo che si esplicano nelle politiche in cui prevalgono dinamiche sovranazionali; sia quei poteri di controllo che operano nelle materie in cui le logiche decisionali sono ancora di natura prettamente intergovernativa. Nell'uno e nell'altro caso, infatti, si tratta pur sempre di forme di controllo dei parlamenti sui rispettivi governi. Come vedremo, maggiori sono gli ostacoli che i parlamenti incontrano nell'esercizio di questa seconda forma di controllo, sia perché il supporto del Parlamento europeo è estremamente ridotto, sia perché nella disciplina europea di questi settori i riferimenti ai parlamenti sono scarni e confusi, se non del tutto assenti, sia infine perché i processi di decisione in queste materie sono estremamente opachi e governati da logiche che fanno prevalere la riservatezza sulla trasparenza.

In ultimo, nell'ambito della suddivisione sopra accolta, i diritti di informazione possono considerarsi come la preconditione per l'esercizio di tutte le funzioni delle assemblee rappresentative degli Stati membri, quelle europee e quelle che si esplicano nelle forme del controllo parlamentare interno. Per tali motivi è utile innanzitutto partire da una loro disamina.

---

<sup>112</sup> A meno che non si decida di intervenire sui Trattati al fine di aumentare i poteri del Parlamento europeo, nei settori citati, si rende necessario sfruttare le risorse derivanti dalle forme di indirizzo e di controllo operanti a livello nazionale. Peraltro, come vedremo, sono evidenti i limiti impliciti nella scelta di puntare sui *legitimacy inputs* provenienti dai Parlamenti nazionali. Essi risiedono principalmente nella scarsa efficacia degli strumenti di controllo interni presenti in alcuni Stati membri e nella disomogeneità dei sistemi di *scrutiny* presenti nel complessivo panorama europeo, che non consente la formazione di una rete parlamentare di controllo.

### 3.2. *Il diritto di essere informati*

Una tempestiva e qualificata informazione sugli atti e sull'attività delle istituzioni dell'Unione è la condizione imprescindibile per l'esercizio dei poteri dei Parlamenti nazionali negli affari europei. L'informazione è particolarmente rilevante in quanto i Parlamenti nazionali non hanno poteri di iniziativa nel sistema costituzionale europeo e si trovano in una posizione di inferiorità conoscitiva rispetto agli altri organi. In particolare, l'informazione è funzionale a permettere ai Parlamenti nazionali di dirigere l'azione dei rispettivi governi e di chiamarli a rispondere per le loro scelte politiche negli affari europei. Pertanto, la base costituzionale delle regole sull'informazione parlamentare si rinviene non solo nell'art. 12 TUE, ma anche nel funzionamento della democrazia rappresentativa, come delineata nell'art. 10.2 TUE, articolata nell'elezione diretta del Parlamento europeo da parte dei cittadini e nella responsabilità politica dei governi nazionali davanti ai rispettivi parlamenti.

Sebbene il problema degli obblighi di informazione a favore dei Parlamenti nazionali sia stato l'oggetto privilegiato dell'intervento del diritto europeo sin dal Trattato di Maastricht, solo il Trattato di Lisbona ha ridotto sensibilmente l'asimmetria informativa dei parlamenti rispetto ai governi nazionali ed alle istituzioni dell'UE.

Il Trattato di Lisbona è intervenuto a modificare vari aspetti critici del problema del deficit di informazione: 1) la qualità dell'informazione, 2) la quantità, 3) le modalità e i tempi di trasmissione.

In primo luogo, il Trattato di Lisbona prevede che la notificazione dei documenti destinati ai parlamenti deve aver luogo "direttamente"<sup>113</sup> ad opera della Commissione, contestualmente alla trasmissione al Parlamento europeo ed al Consiglio, senza la mediazione dei governi nazionali. Lo stesso deve avvenire per i progetti di atti legislativi elaborati dal Parlamento europeo e per i progetti elaborati da altre istituzioni, che saranno trasmessi dal Consiglio. Il venir meno del filtro governativo è fondamentale per una tempestiva trasmissione dei documenti, ma presenta anche il rischio di generare una "inflazione di documenti". Il possibile sovraccarico di informazioni richiede che i parlamenti siano capaci di selezionare e abbiano la volontà politica di costruire procedure che permettano di utilizzare le informazioni rilevanti. Come vedremo quando tratteremo del ruolo delle Commissioni parlamentari, questo aspetto del problema è risolto diversamente dai diritti nazionali, che possono approntare meccanismi di "filtro" anche esterni al parlamento. Talvolta, gli stessi governi operano una selezione sui diversi atti comunitari basata sulla loro rilevanza, e li corredano di relazioni esplicative, oltre a garantirne un costante aggiornamento. Si tratta comunque di un profilo

---

<sup>113</sup> In precedenza, l'art. 1.1. del Protocollo annesso al Trattato di Amsterdam stabiliva che tutti i documenti di consultazione redatti dalla Commissione (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni) fossero tempestivamente inviati ai parlamenti degli Stati membri, ma non specificava che i documenti avrebbero dovuto essere trasmessi direttamente.

di cui i Trattati non si occupano, dato il principio dell'autonomia costituzionale degli Stati membri. Una disposizione di natura puramente abilitante e di mero supporto al ruolo dei Parlamenti nazionali è rappresentata dall'art. 10 del Protocollo sui Parlamenti nazionali, che attribuisce alla Cosac il compito di predisporre codici di *best practices*<sup>114</sup>.

I documenti oggetto dell'informazione parlamentare sono individuati nei Protocolli allegati al Trattato di Lisbona, che individuano obblighi informativi non più solo a carico della Commissione, ma anche del Consiglio e della Corte dei conti ed estendono l'accesso ad alcuni documenti non legislativi.

Gli atti trasmessi ai Parlamenti nazionali devono poi essere resi disponibili in tutte le lingue ufficiali dell'Unione e solo da questo momento decorre sia il termine per l'invio dei pareri motivati da parte dei Parlamenti nazionali, sia il termine di otto settimane che deve trascorrere prima che un progetto di atto legislativo sia inserito nell'agenda del Consiglio<sup>115</sup>.

Il diritto di ogni parlamento nazionale di essere informato è funzionale al diritto a partecipare in maniera effettiva alla formazione della posizione nazionale relativa all'atto che sta per essere adottato. Al fine di consentire tale partecipazione, il Trattato di Lisbona ha aumentato da sei a otto settimane il periodo che deve intercorrere fra la data in cui una proposta legislativa è resa disponibile dalla Commissione in tutte le lingue ufficiali al Parlamento europeo e al Consiglio "e la data in cui questo è iscritto all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio ai fini della sua adozione o dell'adozione di una posizione nel quadro di una procedura legislativa"<sup>116</sup>. Tale periodo dovrebbe essere utilizzato da ciascun parlamento nazionale per influenzare la posizione del suo governo nel Consiglio. Al fine di evitare che questa possibilità venga frustrata, il Protocollo annesso al Trattato di Lisbona stabilisce espressamente, salvo in casi urgenti debitamente motivati, che in questo lasso di tempo non può essere constatato alcun accordo riguardante il progetto di atto legislativo europeo. Per la stessa ragione il Protocollo prevede inoltre che "tra l'iscrizione di un progetto di atto legislativo europeo all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio e l'adozione di una posizione devono trascorrere dieci giorni"<sup>117</sup>. Si ritiene che la violazione delle regole informative – il cui rispetto è condizione di validità dell'atto adottato – possa abilitare non solo lo Stato membro, ma ogni persona,

---

<sup>114</sup> Alcune proposte per l'adozione di una "Carta dei parlamenti nazionali" erano state formulate durante la Conferenza intergovernativa che aveva preparato il Trattato di Amsterdam. L'idea di creare un codice di *best practices* è stata poi riformulata nel Gruppo IV della Convenzione sul futuro dell'Europa per il controllo dei Parlamenti nazionali sui loro rispettivi governi. Entrambe le proposte furono respinte, sulla base del principio dell'autonomia istituzionale degli Stati membri.

<sup>115</sup> Art. 6 Prot. Sussidiarietà. Nella prassi, di frequente gli atti vengono prima trasmessi in inglese, francese e tedesco e solo quando essi sono disponibili vengono trasmessi nelle altre lingue.

<sup>116</sup> Art. 4 Prot. Parl. Naz. In ottemperanza all'art. 4 del Protocollo, l'art. 3.3. del Regolamento interno del Consiglio adottato nel 2009 stabilisce ora che gli atti legislativi sono inseriti nell'agenda provvisoria del Consiglio otto settimane dopo la loro comunicazione ai Parlamenti nazionali.

<sup>117</sup> *Ibidem*.

ad invocare l'inapplicabilità dell'atto dell'Unione di fronte alla Corte di Giustizia mediante la procedura del rinvio pregiudiziale.

### 3.3. *Le funzioni parlamentari nei settori di libertà, sicurezza e giustizia; politica estera e di difesa; governance economico-monetaria*

I tre settori della libertà, sicurezza e giustizia, della politica estera e di difesa e della *governance* economico-monetaria sono accomunati, pur nelle forti differenze che li caratterizzano, dalla incidenza su ambiti di politiche che toccano l'essenza stessa della sovranità statale ed, al tempo stesso, dalla sopravvivenza di processi decisionali intergovernativi e da un ruolo più debole del Parlamento europeo, che non dispone del potere di codecisione che gli spetta in via generale.

In questo contesto, i Parlamenti nazionali sono chiamati a svolgere attività riconducibili alla logica del controllo parlamentare "classico", in funzione integrativa o sostitutiva del Parlamento europeo, e non più complementare, come avviene per tutti gli altri settori di politiche in cui permane il metodo sovranazionale. In questi ambiti, dunque, vengono particolarmente in rilievo le funzioni parlamentari di legittimazione e controllo – sia nella forma di controllo *ex ante*, talora con finalità di indirizzo, sia nella forma di controllo *ex post*, con funzioni di verifica – dell'azione dei governi nazionali a livello europeo. Tuttavia, è stato rilevato che, pur essendo quello in esame un controllo parlamentare classico, la forma in cui tale controllo si manifesta nell'ordinamento dell'Unione europea è diversa da quella nota agli Stati. Si starebbe delineando "un'idea nuova di controllo parlamentare, che [...] persegue l'adeguamento dello schema bilaterale parlamento-governo e delle categorie più tradizionali ad un *modulo multilaterale*, in cui la molteplicità dei poteri di governo nell'ordinamento europeo postula la riconduzione della funzione di controllo non già ad un'unica assemblea rappresentativa, ma ad un *sistema parlamentare reticolare* in cui, in primo luogo, giocano un ruolo decisivo i Parlamenti nazionali e gli organismi di raccordo interparlamentare"<sup>118</sup>. La natura di sistema complesso o anche "a vasi comunicanti" che lega il parlamento europeo ai Parlamenti nazionali trova la sua più famosa teorizzazione già nella sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 12 ottobre 1992, per poi essere espressamente riconosciuta nell'art. 10.2 del TUE, che riconosce il fenomeno della interparlamentarità, a sua volta governato dal principio di sussidiarietà. In base a questo principio, la perdita di poteri dei Parlamenti nazionali deve essere compensata da un corrispondente aumento dei poteri del parlamento europeo e, in direzione inversa, nei casi in cui è il parlamento europeo ad essere escluso dal processo legislativo – come avviene nei settori in esame -

---

<sup>118</sup> G. RIVOCCHI, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo, I, Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003, p. 292 (corsivo nostro).

i Parlamenti nazionali sono chiamati ad intervenire in via sussidiaria. È evidente però che i concreti poteri di cui i Parlamenti nazionali dispongono negli ambiti materiali sopra citati sono generalmente piuttosto deboli. Ciò deriva dalla mancanza o scarsa chiarezza delle disposizioni ad essi dedicate nei testi europei, nonché dalla particolare opacità che caratterizza i corrispondenti processi decisionali, che impongono tempestività e soprattutto riservatezza.

Partendo dallo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, osserviamo come, sebbene il ruolo dei Parlamenti nazionali sia presente già nell'art. 12, lett. c), TUE e venga ripreso poi anche nel titolo V - II parte del TFUE, le indicazioni che ne derivano sono confuse e nel complesso poco funzionali a garantire le condizioni per un controllo parlamentare negli Stati membri. In particolare, l'art. 12 TUE lett. c) distingue tre ambiti in cui si esplicano le funzioni dei Parlamenti nazionali: 1) la partecipazione "ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore", 2) il coinvolgimento nel controllo su Eurojust, 3) il coinvolgimento nel controllo su Europol. Le disposizioni del TFUE (artt. 70, 85, 88) rimandano invece a fonti normative ulteriori per la definizione delle forme del controllo, e pertanto rimangono ad oggi ancora indefinite. Così come poco chiari restano gli aspetti che riguardano i soggetti chiamati a svolgere il controllo per conto di ogni parlamento nazionale (ciascuna Camera o le sole commissioni parlamentari competenti per materia), le forme di coordinamento fra i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo e, soprattutto, la finalità generale di questo controllo. La natura di queste politiche sembrerebbe far pensare che l'azione possa essere svolta solo tramite strumenti di controllo *ex post*, nel rispetto dell'autonomia dell'istituzione controllata e delle esigenze di riservatezza che la materia impone.

Sempre nell'ambito dello spazio di sicurezza, l'art. 71 TFUE assicura che i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo siano informati delle attività del Comitato permanente sulla sicurezza interna istituito in seno al Consiglio. Sebbene il Comitato non abbia poteri legislativi, ma solo di coordinamento operativo fra gli Stati, si tratta ugualmente di una disposizione importante che consente ai Parlamenti nazionali di ricevere le informazioni necessarie all'esercizio dei poteri di controllo sui rispettivi governi.

Nel complesso si può osservare che il TUE ed il TFUE menzionano varie volte i Parlamenti nazionali a proposito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ma che da tali disposizioni non emerge un profilo chiaro del ruolo ad essi attribuito. Ciò vale soprattutto per il controllo su Europol ed Eurojust. Occorrerà valutare quindi se e con quali modalità i Parlamenti nazionali hanno esercitato il controllo parlamentare in questo spazio, tenuto conto che esso coinvolge materie particolarmente sensibili per la sovranità, per quanto limitata, degli Stati membri<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> La particolare sensibilità della materia emerge dall'art. 67.1 TFUE, in cui si afferma che la costruzione di tale Spazio deve avvenire nel rispetto delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri, oltre che dall'art. 7.2 del Protocollo sul principio di sussidiarietà che prevede l'abbassamento della soglia per l'attivazione della cd. *yellow card*.



Per quanto riguarda la Politica estera e di sicurezza comune, i Trattati non si occupano dei Parlamenti nazionali, nonostante questo ambito costituisca tradizionalmente una dimensione sensibile del deficit democratico dell'Unione<sup>120</sup>. Le sue dinamiche decisionali sono dominate dalla logica intergovernativa, quando non dalla logica tipica dei negoziati diplomatici. Il potere decisionale è infatti concentrato nel Consiglio europeo e nel Consiglio, che decidono prevalentemente all'unanimità. Il Parlamento europeo non ha un ruolo di codecisione, ma solo consultivo, oltre ad essere titolare di una serie di poteri informativi, e di controllo (ad es., sull'attività civile nella PESC e nella PESD e sull'Alto rappresentante per la politica estera dell'UE). L'ambito che pone i maggiori problemi di controllo democratico è rappresentato dal sottosectore della PESC che comprende la politica di difesa e le decisioni con implicazioni militari. In queste materie, la dimensione sovranazionale dell'Unione europea è ancora più marginale. Le decisioni di impiegare le forze armate sono prese dal Consiglio e non necessitano dell'approvazione del Parlamento europeo (secondo la logica generale della PESC), il quale peraltro non dispone neppure dei poteri di controllo sul bilancio, dato che, ai sensi dell'art. 28.3 TUE il bilancio in materia di difesa europea è a carico degli Stati membri che partecipano alle singole iniziative militari<sup>121</sup>.

Secondo una parte della dottrina questo assetto non pone problemi di deficit democratico a livello europeo, in quanto le decisioni spettano ai governi nazionali e le spese sono sostenute dagli Stati membri, con la conseguenza che sono i canali di legittimazione democratica a livello nazionale a dover essere chiamati in causa. D'altra parte si rileva come il potere di controllo dei parlamenti possa esercitarsi solo sulle posizioni dei rispettivi governi, ma non sulle decisioni che i rappresentanti di questi adottano a livello europeo, che sarebbero "qualcosa di più" di una mera sommatoria delle prime<sup>122</sup>. In particolare, il segmento sovranazionale del processo decisionale sarebbe scoperto dal controllo, poiché nel suo esercizio, i Parlamenti nazionali sono ostacolati sia dalla tardività dell'informazione sia dall'opacità delle sedi decisionali. Questi problemi sarebbero oltretutto aggravati dal fatto che non tutti i Parlamenti nazionali godono degli stessi poteri e della stessa capacità di esercitarli nel rispettivo ordinamento costituzionale. In effetti, le prerogative di cui i Parlamenti nazionali dispongono relativamente alla politica estera e alla difesa nazionale sono sensibilmente differenziate. Dal punto di vista dei diritti costituzionali nazionali, vi sono casi in cui qualsiasi

---

<sup>120</sup> Il problema del ruolo dei parlamenti nazionali era stato sollevato nella Dichiarazione di Laeken, ma i membri della Convenzione per il futuro dell'Europa dimostrarono in generale scarso interesse circa il deficit di controllo parlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune e sulla Politica di difesa comune.

<sup>121</sup> Il Parlamento europeo ha tentato di rivendicare il potere di approvare con propria risoluzione le missioni nell'ambito della Politica europea di sicurezza e di difesa, ma il Consiglio si è opposto, accettando solo di consentire l'accesso alle informazioni sensibili in suo possesso ad un Comitato ristretto di deputati europei. Il Parlamento europeo si è dotato di una apposita sede attraverso cui gestire la propria attività di controllo (la sottocommissione difesa e sicurezza) e tenta di operare in rete con i parlamenti nazionali, tramite la conferenza dei presidenti delle commissioni difesa di questi ultimi.

<sup>122</sup> M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali*, cit., p. 480.

impiego delle forze armate al di fuori del territorio nazionale necessita di una previa autorizzazione parlamentare, per espressa previsione costituzionale o per elaborazione giurisprudenziale<sup>123</sup>. In altri Stati membri, invece, si registrano sia casi in cui la politica estera e militare è considerata una prerogativa dell'esecutivo (Regno Unito e Francia), sia casi nei quali la Costituzione nazionale prevede forme di controllo parlamentare sulle dichiarazioni di guerra o sulle forze armate in genere, ma non si spinge ad assoggettare ad una votazione parlamentare ogni impiego della forza fuori dal territorio nazionale. A ulteriore conferma della opacità informativa che caratterizza questo settore, tale da ostacolare qualsivoglia controllo, si può notare come il Comitato politico e di sicurezza di cui all'art. 38 TUE non è assoggettato agli obblighi di informazione previsti per il Comitato permanente per la sicurezza interna (art. 71 TFUE) a favore dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo. In questo contesto, il silenzio dei Trattati viene giustificato con l'esigenza di rispettare l'autonomia istituzionale degli Stati membri e, dal punto di vista dell'organizzazione costituzionale di molti di essi, di non contrastare con la teoria che concepisce la politica estera una materia riservata al potere dell'esecutivo. Occorre aggiungere che i Trattati non si pronunciano neppure in merito al coordinamento fra i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo. L'unico strumento rilevante è costituito dalla Conferenza interparlamentare per la Politica estera e di sicurezza comune e per la politica estera e di difesa comune, composta da delegazioni di parlamentari nazionali e istituita secondo il modello della Cosac dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee parlamentari<sup>124</sup>. La Conferenza parlamentare ha anzitutto una funzione informativa, che dovrebbe consentire ai Parlamenti nazionali di svolgere meglio il controllo sui rispettivi governi riguardo alla dimensione intergovernativa della PESC/PESD, nonché abilitare il Parlamento europeo ad esercitare le sue funzioni nel quadro dell'assetto istituzionale europeo.

Infine, anche per quanto riguarda l'Unione economica e monetaria, vigono regole decisionali specifiche, sensibilmente diverse da quelle di carattere sovranazionale: il Parlamento europeo non ha poteri di codecisione, ma solo il diritto ad essere consultato e talora solo ad essere informato ex post; poteri rilevanti spettano alla Banca centrale europea; ma, soprattutto, un ruolo centrale compete al Consiglio. Nel quadro della nuova *governance* economica europea, anche il cd. Fiscal compact interviene ad introdurre regole di finanza pubblica e per il coordinamento delle politiche economiche, confermando un assetto decisionale che presenta evidenti carenze in termini di legittimazione democratica. I vincoli imposti alle politiche di finanza pubblica vengono decisi senza il

---

<sup>123</sup> Si vedano, tra gli altri, l'art. 19.2 della Costituzione della Danimarca, l'art. 93.1 della Costituzione della Finlandia. In Germania, la parlamentarizzazione delle decisioni sull'impiego delle forze armate al di fuori del territorio nazionale è imposta dal *Bundesverfassungsgericht*.

<sup>124</sup> L'istituzione è avvenuta a seguito delle riunioni tenute a Bruxelles nel 2011 e a Varsavia nel 2012. La Conferenza sostituisce le riunioni semestrali della conferenza dei presidenti delle commissioni esteri e le riunioni della conferenza dei presidenti delle commissioni difesa.

coinvolgimento del Parlamento europeo e i parlamenti vedono fortemente limitata la loro autonomia nel deviare dagli obiettivi imposti<sup>125</sup>. Di contro, nel processo decisionale risulta rafforzato il ruolo del Consiglio e della Commissione. Peraltro, in questo scenario capace di produrre scelte fortemente incidenti sulla sovranità degli Stati membri, si rintracciano anche riferimenti normativi (per lo più esterni ai trattati) e giurisprudenziali (in particolare, decisioni della Corte costituzionale tedesca) che tendono a valorizzare il ruolo dei Parlamenti nazionali, in funzione compensativa rispetto alla crescita del potere dei governi. Un esempio è rappresentato dal cd. *Six-packs*<sup>126</sup> che concretizza la strategia Europa 2020, finalizzata a sviluppare il coordinamento delle politiche fiscali degli Stati e la discussione, in sede europea, delle riforme strutturali. Era chiaro come l'attuazione di questi obiettivi implicasse necessariamente il trasferimento di poteri dagli Stati nazionali al governo europeo. Per compensare questa perdita di sovranità, in più disposizioni contenute negli atti normativi del *Six packs* è previsto che i Parlamenti nazionali siano inclusi nel processo di decisione economico-finanziaria. In particolare, si prevedono una serie di procedure atte ad aumentare la trasparenza delle decisioni<sup>127</sup>, nella logica di agevolare i parlamenti nello svolgimento del potere di controllo interno, ora formalizzato anche nel diritto dell'Unione (art. 10.2. TUE).

Anche la giurisprudenza costituzionale tedesca è intervenuta più volte richiamando al rispetto del ruolo dei parlamenti nelle decisioni prese nell'ambito della nuova *governance* economica. Con una sentenza del 7 settembre 2011, la Corte sottolineava come fosse necessario che le decisioni parlamentari in materia di entrate e uscite non venissero condizionate dalle istituzioni europee<sup>128</sup>. Le argomentazioni facevano leva sul principio democratico, che impone che le principali decisioni di bilancio rimangano in capo al Parlamento, "Signore delle sue determinazioni": se il *Bundestag* rinunciava alla responsabilità parlamentare sul bilancio sarebbe violato il diritto di voto degli elettori. La Corte concludeva affermando che la procedura prevista dalla legge tedesca sul meccanismo di stabilizzazione finanziaria dovesse essere interpretata in senso rigoroso: non basta che il Governo cerchi un'intesa con la Commissione bilancio, ma deve sempre ottenere una formale approvazione

---

<sup>125</sup> Il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria è stato firmato in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'UE ad eccezione di Regno Unito e Repubblica ceca. Il trattato incorpora ed integra alcune delle regole di finanza pubblica e delle procedure per il coordinamento delle politiche economiche in gran parte già introdotte o in via di introduzione in via legislativa nel quadro della nuova *governance* economica europea.

<sup>126</sup> Cinque Regolamenti (n. 1173, 1174, 1175, 1176 del 16 novembre 2011 e n. 1177 dell'8 novembre 2011), e una direttiva (2011/85/EU dell'8 novembre 2011), entrati in vigore il 13 dicembre 2011.

<sup>127</sup> In sintesi, si prevede che i parlamenti siano coinvolti nell'applicazione del Regolamento relativo agli squilibri macroeconomici, così come anche nel semestre europeo e nella preparazione dei programmi di stabilità, di convergenza e di riforma nazionale. Il Regolamento n. 1175/2011 ha previsto che il programma di stabilità che ogni Stato membro deve presentare al Consiglio ed alla Commissione europea deve indicare se il programma stesso è stato sottoposto al parlamento nazionale e se questo ha avuto modo di esprimersi su di esso.

<sup>128</sup> Sentenza BVerfG, 2 BvR 987/10 del 7 settembre 2011.

preventiva relativamente all'assunzione di garanzie finanziarie previste dal meccanismo di stabilizzazione finanziaria.

In continuità con la precedente, la sentenza del 12 settembre 2012 sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact ammette che l'impegno finanziario della Germania nel cd. "fondo salva stati" possa aumentare solo con l'approvazione del plenum del *Bundestag*<sup>129</sup>. La sentenza sottolinea inoltre l'importanza degli obblighi informativi che il Governo è tenuto a fornire al Parlamento, stabilendo che tra questi debbano rientrare anche gli atti che non costituiscono diritto dell'Unione ma che siano comunque riconducibili agli "affari dell'Unione europea" di cui parla la Costituzione tedesca (il riferimento è al Trattato sul MES e al Trattato Euro-Plus)<sup>130</sup>.

#### **4. Elementi di diritto costituzionale comune dell'integrazione. Rinvio**

##### *4.1. Il controllo "in" Commissione*

Uno degli effetti più evidenti della tendenza alla europeizzazione delle strutture parlamentari è rappresentato dalla previsione di appositi organi collegiali di natura parlamentare incaricati di esaminare la materia europea nella fase ascendente. Quasi tutti i modelli nazionali di controllo parlamentare sugli affari dell'Unione prevedono come attori principali le commissioni parlamentari (monocamerale o bicamerale). I compiti di controllo vengono ad esse attribuiti dalle costituzioni nazionali, da leggi ordinarie o dai regolamenti delle Camere. Le prime commissioni ad hoc sugli affari europei nascono già al momento della fondazione delle Comunità per rispondere alle esigenze di specializzazione, a fronte di una legislazione europea particolarmente tecnica, e di razionalizzazione del lavoro parlamentare, attraverso la riduzione del ricorso alla discussione nel

---

<sup>129</sup> Sentenza BVerfG, 2 BvR 1390/12; 2 BvR 1421/12; 2 BvR 1438/12; 2 BvR 1439/12; 2 BvR 1440/12; 2 BvE 6/12, del 12 settembre 2012. Prima di questa, nella sentenza 2BvE 8/11 del 28 febbraio 2012, relativa allo European Financial Stability Facility (EFSF) la Corte aveva già affermato la necessità che il controllo sull'EFSF fosse riservato al plenum del parlamento e non potesse essere delegato ad un suo organo interno, come originariamente previsto dalla legge tedesca. Le argomentazioni della Corte di *Karlsruhe* si fondavano sulla natura intergovernativa di alcuni meccanismi, in virtù della quale essi sono sottratti al controllo parlamentare europeo, con la conseguenza che un controllo da parte dei parlamenti nazionali dovesse intervenire in via sussidiaria *ex art. 10 TUE*. Le conclusioni operative della decisione sono state ritenute scarsamente giustificabili nella parte in cui viene affermata la necessità che il controllo sull'EFSF sia riservato al *plenum* del parlamento, alla luce della tendenza nella maggior parte degli Stati membri all'esercizio delle funzioni "europee" dei parlamenti nazionali mediante commissioni. Da altri invece è posto in evidenza come il ruolo di controllo in forma solenne e pubblica riconosciuto al *Bundestag* possa rappresentare una risorsa di democrazia per l'intero sistema dell'Unione, nella misura in cui assicura controllo democratico (sia pur solo in uno Stato membro) e trasparenza delle decisioni.

<sup>130</sup> Entrambe le richieste del *Bundesverfassungsgericht* sono state accolte dagli stati contraenti il Trattato MES che il 27 settembre 2012 hanno aggiunto una dichiarazione interpretativa che riprende le osservazioni della Corte tedesca. Da ultimo, si segnala la recente sentenza del 18 marzo 2014, che pur ammettendo che il MES e il Fiscal Compact non violano i diritti del Parlamento tedesco a decidere sulle questioni relative al bilancio della Germania, al contempo conferma che è necessaria l'autorizzazione del *Bundestag* per aumentare la dotazione del "fondo salva stati".

plenum solo alle decisioni più rilevanti. In particolare, tali organismi soddisfano il compito di convogliare all'interno delle assemblee le informazioni relative agli affari europei e operano una sorta di istruttoria parlamentare. Oggi, la ridotta dimensione delle Commissioni si dimostra anche la più adatta nel contesto parlamentare multilivello ove si realizza il dialogo tra "omologhi" negli Stati membri. Non a caso, il codice di condotta di Copenaghen per i parlamenti, contenente le linee guida delle relazioni tra governi e parlamenti sulle questioni comunitarie, approvato dalla COSAC nel maggio del 2003, oltre a prevedere istruzioni non vincolanti rivolte agli esecutivi ai fini del rafforzamento del coinvolgimento delle rispettive assemblee sui temi europei, richiedeva una valorizzazione delle Commissioni parlamentari<sup>131</sup>.

In prospettiva storica, le Camere francesi della quarta Repubblica furono le prime a creare commissioni parlamentari incaricate di seguire l'esecuzione e l'applicazione del Trattato CECA (il Senato, nel 1952 e poi la Camera, nel 1953). Ma tali commissioni vennero abolite dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1958, la quale, nel testo originario, limitava a sei il numero delle commissioni che ciascuna Camera poteva istituire<sup>132</sup>. Dopo l'entrata in vigore dei Trattati di Roma, la prima Camera di uno Stato membro a creare una Commissione in materia europea fu invece il Bundesrat tedesco, che nel 1957 istituì una Commissione speciale per il Mercato Comune e l'area di libero commercio, ridenominata nel 1965 Commissione per gli Affari delle Comunità Europee. Una Commissione per gli Affari europei venne poi istituita dalla Camera dei deputati belga nel 1962. Nel 1968 fu il Senato italiano a creare una Giunta consultiva per gli affari delle Comunità europee, poi inserita nell'art. 23 del regolamento del 1971. Irlanda e Danimarca istituirono, sin dall'adesione avvenuta nel 1973, rispettivamente la *Joint Commission on European Affairs of the Oireachtas* e la Commissione per gli Affari del Mercato Comune presso il *Folketing*; seguì a distanza di un anno il Regno Unito in cui vennero istituite la Commissione per le Comunità europee della Camera dei Lords e la *Select Committee on European Legislation* della Camera dei comuni.

Gli anni Ottanta sono stati definiti come il "decennio delle Commissioni specializzate", soprattutto nelle camere basse<sup>133</sup>. La Camera dei rappresentanti belga la istituì nel 1985, seguita nel 1990, dal Senato. Anche in Spagna la *Comisión Mixta para la Unión europea* fu istituita al momento dell'adesione alle Comunità, con la legge n. 47/1985. Nel 1991, il *Bundestag* tedesco nominava un comitato permanente sugli Affari comunitari, superando il sottocomitato della Commissione per gli

---

<sup>131</sup> Il codice di condotta di Copenaghen per i parlamenti, contenente le linee guida delle relazioni tra governi e parlamenti per quanto riguarda le questioni comunitarie, è stato approvato durante la XXVIII COSAC convocata in via straordinaria a Bruxelles il 27 gennaio 2003. In GUUE, Serie C, n. 154 del 2 luglio 2003, p. 1 ss.

<sup>132</sup> Sulla fase più risalente del controllo parlamentare sulle comunità europee anche in chiave comparatistica, si veda C. MORVIDUCCI, *Il Parlamento italiano e le Comunità europee*, Giuffrè, 1979, p. 84.

<sup>133</sup> P. NORTON, *Conclusions: Addressing the Democratic Deficit*, in *National Parliaments and the European Union*, P. NORTON (a cura di), Frank Cass, London, 1996, p. 179.

affari Esteri. A partire dal 1990, pressoché tutti gli Stati membri erano così dotati di commissioni ad hoc. Anche gli Stati che hanno formalizzato la loro adesione all'Unione europea in occasione degli ultimi due allargamenti (2004 e 2007) hanno dotato i propri ordinamenti di organi specializzati, addirittura alla vigilia dell'adesione (ad esempio, Bulgaria, Polonia, Slovenia, Slovacchia).

Ferma restando la scelta generalizzata nel panorama europeo di concentrare i compiti di controllo sulle Commissioni, sono molte le differenze strutturali, funzionali, e “di ruolo” che esse hanno nell'ambito della complessiva struttura parlamentare. Ciò discende evidentemente dalla varietà della natura e della struttura delle Assemblee parlamentari nazionali. Innanzitutto, a variare da Stato a Stato è spesso la tipologia e il rango delle fonti che prevedono e disciplinano le Commissioni: in alcuni casi la costituzione (Germania), in altri casi leggi ordinarie e regolamenti (Italia). Dal punto di vista della composizione, alcuni ordinamenti nazionali prevedono ad esempio che tra i componenti delle Commissioni vi siano anche parlamentari europei eletti dallo Stato (Belgio, Germania, Polonia). Occorre poi distinguere, nei parlamenti bicamerali, tra quelli che prevedono commissioni bicamerali per gli affari europei, commissioni istituite in ciascuna Camera o solo in una delle due Camere. Le commissioni bicamerali sono previste solo in Spagna (la *Comisión mixta para la Unión europea*), Belgio (il *Comité d'avis fédéral pour les questions européennes*)<sup>134</sup> e Irlanda (la *Joint Commission on European Affairs of the Oireachtas*), oltre che in Romania, dal 2007 al 2011, anno in cui è stata sostituita da due commissioni in ciascuna delle due Camere (la *Comisia comuna pentru afaceri europene a Parlamentului Rumânei*).

Ed ancora, si suole distinguere – in base alla reciproca posizione assunta dalle commissioni affari europei rispetto alle commissioni di settore – tra un tipo di controllo “centralizzato” e un tipo di controllo “decentralizzato”. Mentre nel primo la commissione per gli affari europei svolge un ruolo di guida<sup>135</sup>, nel secondo sono le commissioni di settore a prevalere. Si è registrato anche un mutamento nel tempo degli equilibri di potere tra le due tipologie di commissione: la tendenza più recente è nel senso di un recupero del ruolo delle commissioni di merito (ad es. nel Regno Unito e in Svezia), mentre fino agli anni Novanta emergeva una prevalenza del ruolo delle commissioni per gli affari europei. Una particolare formula è prevista nel sistema belga in cui al cd. “*europromoteur*”, ovvero un deputato per commissione, è affidata la cura del coordinamento delle attività delle commissioni di merito della Camera con il Comitato consultivo sulle questioni europee<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> Tale *Comité* è previsto dall'art. 68-II del Regolamento della Camera dei rappresentanti del Regno del Belgio ed è composto da dieci deputati, da dieci senatori e da dieci parlamentari europei eletti in Belgio. È peraltro previsto anche un “*Comité d'avis pour les Questions européennes de la Chambre des représentants*”, composto di dieci deputati e di dieci parlamentari europei eletti in Belgio, che forma il “*Comité fédéral*” assieme a dieci senatori.

<sup>135</sup> Ad es. art. 3 della legge costituzionale lituana, che peraltro coinvolge anche la Commissione Affari esteri del Seimas, oltre alla Commissione Affari europei.

<sup>136</sup> L'*europromoteur*, su invito della commissione di appartenenza, predispone anche i progetti di parere sul rispetto del principio di sussidiarietà. Art. 65 del Regolamento della Camera dei rappresentanti del Regno del Belgio.

Una ulteriore distinzione può essere operata con riguardo alle modalità di selezione e analisi delle informazioni provenienti dall'Unione europea. Le commissioni parlamentari francesi esaminano solo i progetti di atti dell'Unione europea che rientrano nel domain de la loi, ed il compito di operare una preselezione fra i documenti di origine europea è affidato al Consiglio di Stato. Anche nel sistema britannico il “filtro” (*sift*) è considerato un passaggio indispensabile per operare un controllo effettivo sulle decisioni europee. Il primo soggetto chiamato a svolgere una selezione è il governo stesso, il quale ha anche l'onere di corredare i documenti europei di un apposito *explanatory memorandum*<sup>137</sup>. Il filtro decisivo è compiuto in seno ai *select committees* per gli affari europei, istituiti sia nella House of Commons, sia nella House of Lords. Un'attenta selezione garantisce evidentemente, come vedremo, un maggior approfondimento dell'esame dei progetti di maggior rilievo. Nella prassi parlamentare italiana questo ruolo di filtro viene svolto da un apposito comitato permanente per l'esame dei progetti di atti dell'Unione europea (già nella XV Legislatura presso il Senato e dal settembre 2008 anche alla Camera).

Un'ultima distinzione concerne l'intensità costringente del mandato, che in alcuni Stati membri la commissione (o il plenum) può conferire al governo circa la posizione da tenere in Consiglio. Al riguardo, occorre differenziare fra i casi in cui il mandato è impegnativo, ma non vincolante<sup>138</sup> e quelli in cui è previsto una sorta di “mandato imperativo”<sup>139</sup>, per cui il governo è vincolato dalla posizione assunta dalla Commissione e solo a determinate condizioni gli è consentito discostarsi dal mandato ricevuto<sup>140</sup>. Un modello a tipico mandato vincolante è quello danese, nel quale il mandato preventivo opera secondo le logiche del cd. “parlamentarismo negativo”: il governo presenta alla commissione la propria posizione, che viene ritenuta approvata se non risulta una maggioranza assoluta in senso contrario ad essa; viceversa, se emergono controversie su uno o più aspetti, la Commissione può modificare la proposta del governo. Al termine di ciascuna riunione del Consiglio dei ministri, il

---

<sup>137</sup>L'*explanatory memorandum* deve prevedere i principali contenuti del testo da esaminare, le procedure applicabili, l'indicazione della base giuridica, le implicazioni politiche e finanziarie e i tempi di esame in sede europea. Segue una fase istruttoria svolta dal *select committee* della *House of Commons*, il quale può decidere di lasciar cadere l'esame della proposta, oppure di deferirla, corredata da un rapporto a una delle due commissioni permanenti competenti in materia europea o al plenum della Camera. Nella *House of Lords* è il presidente del *Select committee on the European Union* che effettua la selezione lasciando cadere circa un quarto delle proposte trasmesse dal governo, deferendo gli altri progetti ai sottocomitati competenti per materia, istituiti all'interno del *Select committee*.

<sup>138</sup>Come previsto, ad es., dalla Legge fondamentale tedesca, il cui art. 23.3 precisa che il governo federale “tiene conto” delle prese di posizione del *Bundestag* nelle trattative: non si tratta dunque di un vero e proprio obbligo giuridico.

<sup>139</sup>L. ELIA, *Relazione di sintesi sul tema: Contributo delle assemblee parlamentari nazionali alla presa di coscienza europea ed alla costruzione comunitaria*, in *2a Conferenza dei presidenti delle Assemblee parlamentari europee*, Roma, Palazzo di Montecitorio, 26-27 settembre 1975, Roma, p. 57.

<sup>140</sup>A livello costituzionale in Austria (artt. 23-k.2 e 23-e.3 della Costituzione austriaca); a livello legislativo in Danimarca dove il mandato della commissione per il mercato comune funziona secondo le logiche del cd. parlamentarismo negativo: il governo presenta alla commissione la propria posizione, che viene ritenuta approvata se non risulta una maggioranza assoluta in senso contrario ad essa; o nel regolamento parlamentare per l'Estonia (nel par. 1524, adottato nel 2004, “il governo della Repubblica è obbligato a rispettare la posizione del *Riigikogu*. Qualora il governo della Repubblica non abbia rispettato tale posizione, deve giustificarlo davanti alla commissione affari dell'Unione europea o alla commissione affari esteri alla prima opportunità”).

governo danese pubblica un resoconto che permette di verificare che il ministro abbia agito nei limiti del mandato conferitogli. Analoghe previsioni sono state introdotte in altri ordinamenti, in particolare in Svezia, Finlandia, Austria e, limitatamente alle materie di competenza dei Laender, in Germania<sup>141</sup>.

Al tema del mandato imperativo si ricollega anche l'annoso dibattito intorno ai rischi che mandati preliminari eccessivamente stringenti posti ai governi possano imbrigliare l'azione dei ministri che siedono ai tavoli europei, rendendo ancora più difficile e laboriosa la ricerca di un accordo in sede di Consiglio. Queste preoccupazioni erano anche alla base della previsione, nei vecchi testi dei regolamenti parlamentari italiani (artt. 126.1 Reg. Cam. e 23.2 Reg. Sen.), di un vero e proprio divieto di votare risoluzioni connesse all'esame di progetti di atti comunitari. Si tratta della contrapposizione tra "efficacia" e "democrazia", i termini che, a partire dalla relazione Vedel, hanno caratterizzato il dibattito sulle possibili disfunzionalità che possono produrre i modelli a mandato vincolante sul complessivo processo decisionale europeo<sup>142</sup>. L'esperienza mostra che alcuni parlamenti, come quello danese, hanno sempre operato in modo da conferire mandati sufficientemente ampi; diversamente è accaduto in altri ordinamenti, come quello britannico, nei quali l'utilizzo di indirizzi stringenti ha avuto ripercussioni sul processo decisionale in sede europea.

#### 4.2. Brevi cenni ai modelli di controllo parlamentare

Varie sono le classificazioni possibili dei modelli di controllo parlamentare sugli affari europei. Sulla base del criterio della maggiore o minore intensità del controllo, uno studio comparato del 2001 aveva distinto i parlamenti in *weak*, *policy influencing* e *policy-making parliaments*<sup>143</sup>. Evidentemente a questo tipo di classificazione è sotteso un giudizio di valore sulla capacità di controllo dei Parlamenti nazionali, ammettendo che si possa distinguere tra parlamenti più deboli e parlamenti più forti quanto a diritti informativi, a poteri di controllo o a capacità costrittiva nei confronti dei rispettivi governi. Questa distinzione può essere letta sia come un aspetto fisiologico, conseguenza dell'autonomia costituzionale degli Stati sulla materia, sia come l'ennesima conferma della persistente dimensione nazionale del deficit democratico dell'Unione<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> In Germania i poteri di indirizzo al governo in materia europea si differenziano sensibilmente nel *Bundestag* e nel *Bundesrat*. Nel primo caso, i poteri del *Bundestag* si limitano alla facoltà di esprimere risoluzioni non giuridicamente vincolanti sugli atti più rilevanti ed eventualmente alla possibilità di richiedere la riserva di esame parlamentare. Nel secondo caso, qualora si tratti di materie di competenza dei Laender il *Bundesrat* può anche esprimere indirizzi che il governo è tenuto a rispettare.

<sup>142</sup> G. GAJA, *Per un controllo parlamentare*, cit., p. 117

<sup>143</sup> A. MAURER, *National parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by process*, Paper for Working Group Meeting, XXIVth Cosac April 8-9 2001, in [www.cosac.com](http://www.cosac.com), p. 19.

<sup>144</sup> A. CYGAN, *National parliaments in an Integrated Europe. An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law, The Hague, 2001, p. 12.



Una ulteriore classificazione è stata elaborata dalla Cosac per la prima volta nel terzo rapporto bi-annuale del maggio 2005<sup>145</sup>. Essa si basa sulla tipologia degli strumenti di indirizzo e controllo, con particolare riguardo alla collocazione temporale ed efficacia vincolante degli stessi. La Cosac suddivide così i sistemi di controllo e indirizzo parlamentare nei seguenti modelli: *procedural systems* (o *mandating-based systems*), *document-based scrutiny systems*, e *mixed systems*.

In breve, il primo sistema è finalizzato a consentire al parlamento di indirizzare – con diversi gradi di efficacia vincolante – la posizione che il governo dovrà tenere in una riunione del Consiglio. Il sistema del mandato è adottato dall’Austria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Svezia. Ferme le differenze nazionali, le Commissioni competenti per gli Affari comunitari, vincolando il plenum, conferiscono un mandato al rispettivo Governo, indicando, con spazi di discrezionalità variabile, la posizione che questo dovrà assumere in sede di Consiglio rispetto ad una specifica proposta. Gli effetti ricollegati all’eventuale disallineamento dell’Esecutivo dagli indirizzi conferiti sono diversi da Stato a Stato. Nell’ordinamento danese, ad esempio, dallo scostamento deriva che il governo sia pubblicamente chiamato a motivare la sua condotta davanti al Parlamento. Il secondo sistema, utilizzato dalla Repubblica Ceca, Cipro, Francia, Germania, Italia, Irlanda, Portogallo, dal Senato belga, dalla Camera Alta olandese, Bulgaria, Lussemburgo e Spagna si fonda sull’esame dei documenti comunitari trasmessi dal Governo o dalle istituzioni europee da parte della Commissione competente per gli affari comunitari, ed è svincolato dall’ordine del giorno del Consiglio. Spesso è previsto il coinvolgimento, a titolo consultivo, anche delle Commissioni di merito, e la possibilità di deferire la questione all’Aula affinché esprima la propria posizione. Nell’ambito dei *document-based systems* è talvolta previsto che un parlamento – o una delle due Camere, nei parlamenti bicamerali – possa apporre una riserva di esame parlamentare, in virtù della quale i Ministri non possono dare il loro assenso in Consiglio fino a quando il controllo del parlamento non è stato completato o, in caso di inerzia da parte di quest’ultimo, fino a quando non sia decorso inutilmente il termine stabilito per emettere il parere. È il caso, ad esempio, della *scrutiny reserve* britannica, definita “*the cornerstone of the UK system of scrutiny*”, introdotta nel 1980 con una risoluzione della Camera dei Comuni<sup>146</sup>. La riserva è evidentemente uno strumento molto efficace nelle materie in cui il Consiglio decide all’unanimità, come, ad esempio, in alcuni settori dello Spazio di libertà sicurezza e giustizia. Pertanto, la sua incisività è stata ridotta dalla progressiva estensione – a partire dall’Atto unico europeo – del voto a maggioranza qualificata. Meccanismi analoghi sono

---

<sup>145</sup> COSAC, *Third bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, presentato il 17-18 maggio 2005 alla XXXII Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, Luxembourg.

<sup>146</sup> P. CRAIG, *The EU Constitutional Treaty from the Perspective of the Parliament of the United Kingdom. An Improved Framework for Parliamentary Scrutiny?*, in *National and Regional Parliaments in the European constitutional order*, P. KUIVER (a cura di), Europa Law Publishing, Groningen, 2006, p. 21.

stati in seguito adottati in altri Stati membri, fra cui la Francia, dove una circolare del Primo Ministro del 19 luglio 1994 prescriveva ai ministri di verificare l'intenzione delle assemblee parlamentari di esaminare una proposta di atto europeo, in particolare con il deposito di una risoluzione che lo riguarda. In tal caso la segreteria del comitato interministeriale per le questioni di cooperazione economica europea avrebbe dato istruzione al rappresentante della Francia a Bruxelles di opporsi all'iscrizione dell'atto all'ordine del giorno. Anche in Italia, la disciplina della riserva di esame parlamentare è stata introdotta con la legge n. 11/2005 e da ultimo modificata, con l'intento di rivitalizzarla, con la legge 234 del 2012.

Il terzo sistema combina elementi del *document-based* e del *mandating/procedural system* ed è caratterizzato, di norma, dall'assenza di un esame sistematico di progetti di atti legislativi e di altri documenti europei. Per lo più, i parlamenti riconducibili a questo modello preferiscono influenzare le politiche europee attraverso "canali informali o politici", piuttosto che in via sistematica o formale attraverso precise procedure nelle commissioni specializzate<sup>147</sup>.

Una terza classificazione emerge da uno studio comparato svolto tra il marzo 2011 e il marzo 2012 per il Parlamento europeo, in merito all'attività di controllo delle Assemblee nazionali sul Consiglio europeo e sugli Euro Summits<sup>148</sup>. La suddivisione dei modelli è il frutto della raccolta di dati che riguardano quei particolari settori di politiche, *governance* economica in primis, nei quali i tradizionali strumenti di controllo operano con maggiori difficoltà soprattutto per la scarsa trasparenza delle emergenti sedi decisionali (Consiglio europeo ed Euro Summits). Lo studio della sperimentazione – per lo più in via di prassi – di una serie di strumenti parlamentari per far fronte alle dinamiche prettamente intergovernative operanti nello spazio delle politiche economico-monetarie ha condotto all'elaborazione di sette modelli di controllo che si differenziano in base ai criteri di tempo, luogo, intensità e scopo del controllo parlamentare (*influence, public debate, expert discussion, government accountability*). Questi sono: "Europe as usual" model (Italia), *policy maker model* (Germania, Olanda, Francia), *government accountability model / Westminster model* (Regno Unito), *Full parliamentarization model* (Danimarca); *expert model* (Belgio, Finlandia, Slovenia), *public forum model* (Irlanda); *limited control model* (Lussemburgo, Romania, Ungheria).

Il primo sistema si fonda sul controllo *ex ante* condotto nelle Commissioni parlamentari di settore; il secondo sul controllo *ex ante* svolto sia in commissione sia in plenaria e finalizzato a influenzare il governo; il terzo si fonda sul controllo in plenaria *ex post* e consente al Parlamento (opposizione) di discutere ed eventualmente esprimere disapprovazione in merito alla posizione adottata dal governo; il quarto e il quinto modello costituiscono esempi di controllo che si sviluppano

---

<sup>147</sup> COSAC, *Third bi-annual Report*, cit. p. 14.

<sup>148</sup>V. C. HEFFTLER, V. KREILINGER, O. ROZENBERG, W. WESSELS, *National Parliaments*, cit., pp. 1-76.

prima e dopo le riunioni, ma mentre il primo prevede che il controllo si svolga sia in aula sia a livello di Commissione, nel secondo il coinvolgimento del plenum è ridotto; il *public forum model* prevede sessioni in plenaria prima e dopo le riunioni, mentre nel modello a controllo limitato, il parlamento non interviene sulle riunioni del Consiglio europeo<sup>149</sup>.

Infine, una ultima classificazione si rinviene anche relativamente all'ambito di decisioni relative alla Politica estera e di sicurezza comune. Uno studio pubblicato nel 2006 propone di catalogare il grado di controllo parlamentare sulle missioni militari in tre gruppi di casi<sup>150</sup>: a) controllo elevato, quando è necessaria l'approvazione parlamentare preventiva per l'invio di truppe all'estero (Germania, Finlandia, Irlanda, Spagna, Svezia e Slovacchia); b) controllo medio, quando è necessario un parere del Parlamento o di una sua Commissione (Repubblica Ceca, Italia, Lussemburgo, Olanda); c) controllo basso, quando non è prevista alcuna partecipazione formale del parlamento alla decisione del governo di inviare truppe all'estero (Regno Unito, Francia, Belgio, Grecia, Ungheria, Polonia, Portogallo).

---

<sup>149</sup> Il *limited control model* è tipico degli ordinamenti nei quali il controllo parlamentare nelle attività dell'UE è in generale debole se non del tutto assente.

<sup>150</sup> W. WAGNER, *Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper n. 12, 2006, p. 3.

## CAPITOLO 2

### I SISTEMI DI CONTROLLO PARLAMENTARE IN PROSPETTIVA COMPARATA:

#### DANIMARCA, REGNO UNITO E GERMANIA

### SEZIONE I

#### Le fonti, gli obiettivi e le strutture del controllo

##### 1. Le fonti normative

###### 1.1. Il Folketing: forti prerogative formali in un contesto legale flessibile

Il Parlamento danese è considerato uno dei modelli più forti di controllo parlamentare sugli affari europei. È stato definito il “*textbook example*” del controllo parlamentare nel *policy-making* europeo e ricompreso insieme a Finlandia e Svezia nel cd. “*Nordic model*”, caratterizzato da parlamenti dotati di forti poteri di controllo nei confronti dei rispettivi governi e impegnati nell’interazione diretta con le istituzioni europee<sup>151</sup>. Nelle categorizzazioni sviluppatesi nel tempo soprattutto in campo politologico, il *Folketing* è stato variamente definito come un “*Government Watchdog*” e un “*policy shaper*” e ricondotto nell’ambito del “*full parliamentarization model*”<sup>152</sup>. La Danimarca è poi sempre ai primissimi posti nelle “classifiche” inerenti i poteri di controllo e di influenza del parlamento sul governo<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> I. COOPER, *The Nordic Parliaments’ Approaches to the EU: Strategic Coordinator, Comprehensive Scrutinizer, Reluctant Cooperator and Outside-Insider*, ARENA Working Paper, 1/2015.

<sup>152</sup> Le prime due categorizzazioni sono tratte da K. AUEL, O. ROZENBERG, A. TACEA, *Fighting Back? And, if so, how? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs*, in *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH (a cura di), Palgrave Macmillan, 2015, p. 256; la terza da C. HEFFTLER, V. KREILINGER, O. ROZENBERG, W. WESSELS, *National Parliaments: Their Emerging Control Over The European Council*, in *Democratic Control in the member states of the European Council and the Euro zone summits*, TEPSA E NOTRE EUROPE - JACQUES DELORS INSTITUTE (a cura di), marzo 2013, pp. 1-76.

<sup>153</sup> V. ad es., T. BERGMAN, *The European Union as the Next Step of Delegation and Accountability*, *European Journal of Political Research*, 37(3): 415–29, spec. p. 418; A. MAURER, W. WESSELS, *National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?* in A. MAURER, W. WESSELS (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos, 2001, pp. 425–475; T. RAUNIO, *Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-national Variation*, *The Journal of Legislative Studies*, 11(3–4): 319–42, spec. 324; T. WINZEN, *National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison*, *West European Politics*, 35(3): 657–672, spec. 664. Questi studi collocano Danimarca, Finlandia e Svezia ai primi tre posti nella classifica dei parlamenti più influenti nell’Europa a 15 in relazione al controllo sugli affari europei (seguiti dall’Austria) e ai poteri di mandato (seguiti da Germania e Austria).

Sono tre i principali fattori che fanno del sistema danese un modello anche per gli altri Stati membri: prerogative forti ma contenute in fonti flessibili, il potere di conferire mandati negoziali e, dal punto di vista del sistema politico, una tradizione di governi di minoranza, che impone all'esecutivo di tenere sempre in considerazione le posizioni dei partiti di opposizione<sup>154</sup>.

Il modello di controllo parlamentare e le competenze della *European Affairs Committee* (da ora in avanti EAC) trovano le proprie basi formali nel *Danish Accession Act* del 1972 e, in misura prevalente, in reports che contengono accordi politici ("*political agreements*") tra governo e Commissione<sup>155</sup>. Gli *Standing Orders* del Parlamento stabiliscono poi le linee guida sulla valutazione delle materie europee da parte della Commissione specializzata e delle altre Commissioni di settore. La scelta di formalizzare i poteri in reports anziché nella Costituzione o in atti legislativi è dettata dalla volontà di assicurare il massimo di flessibilità e di adattabilità al lavoro dell'EAC rispetto agli sviluppi del *policy-making* e del sistema di *governance* dell'Unione<sup>156</sup>. Negli oltre 20 reports predisposti a partire dall'adesione alla Comunità, l'EAC ha gradualmente sviluppato e ampliato i suoi poteri in risposta ai mutamenti dell'architettura istituzionale europea, tra i quali, da ultimo, il crescente rilievo assunto dal Consiglio europeo nel processo di formazione delle politiche.

L'atto di adesione individua un obbligo di informazione del Governo all'EAC avente ad oggetto "*proposals for Council decisions which will apply directly in Denmark or whose implementation requires the participation of the Folketing*"<sup>157</sup>. Il dovere informativo e i poteri di controllo e di mandato dell'EAC sono poi specificati nei reports adottati dal Governo e dalla Commissione. Il primo report, risalente al 1973, detta il nucleo fondante il sistema di mandato del *Folketing*:

The Government shall consult the Folketing's Market Committee on matters of market policy of considerable importance; this consultation shall respect both the influence of the Folketing and the freedom of the Government to negotiate. Prior to negotiations in the Council of the European Communities about decisions of major significance, the Government shall present its proposed negotiating position orally to the Committee. Provided there is no majority in the Committee against this mandate, the Government shall negotiate on this basis<sup>158</sup>.

---

<sup>154</sup> Cfr. E. DAMGAARD, H. JENSEN, *What Makes a Parliament Strong? The Danish Case*, ECPR Joint Sessions of Workshops (workshop no. 7: "*Evaluating, comparing and classifying legislatures*", directed by David Arter and Matti Wiberg), Granada, Spain, April 14-19, 2005; A. MAURER, W. WESSELS, *National Parliaments on their ways to Europe*, cit., p. 115.

<sup>155</sup> THE FOLKETING'S EUROPEAN AFFAIRS COMMITTEE, *The Folketing's scrutiny of government Eu policy*, 2012, p. 3.

<sup>156</sup> *Act on Denmark accession to the European Communities*, 1973, sez. 6, subsez. 2, trad. in EUROPEAN AFFAIRS COMMITTEE OF THE DANISH PARLIAMENT, *The Danish parliament's EU information centre the Folketing's scrutiny of Government EU policy*, 2012, p. 10.

<sup>157</sup> Trad. European Affairs Committees of the Danish Parliament, *The Folketing's scrutiny of government Eu policy*, cit. p. 3.

<sup>158</sup> EAC Report del 29 marzo 1973. Trad. in EUROPEAN AFFAIRS COMMITTEES OF THE DANISH PARLIAMENT, *The Folketing's scrutiny*, cit. p. 3. Il passaggio citato, tuttora in vigore, fa riferimento all'attuale Commissione per gli Affari europei (*European Affairs Committee*) nella sua originaria denominazione (*Market Committee*).

Spetta al governo decidere se la materia sia da considerare dotata di “*considerable importance*” – a fini informativi – o di “*major significance*” – al fine di richiedere il mandato al Parlamento<sup>159</sup>. In entrambi i casi ne informa oralmente il Parlamento. Le relazioni descritte tra Commissione parlamentare e Governo devono avvenire nel rispetto dei “diritti di influenza” del Parlamento (“*influence*”) e della libertà del Governo di negoziare a livello di Unione (“*freedom of the Government to negotiate*”).

### 1.2. L’House of Commons e l’House of Lords: la disciplina del controllo all’ombra della Brexit

Già alcuni anni prima della convocazione del referendum sull’uscita del Regno Unito dall’Unione europea, le Commissioni specializzate negli affari europei delle due Camere inglesi avevano avviato un dialogo con il governo (tramite i tipici strumenti dei dibattiti orali, delle inchieste, dei report scritti), volto ad evidenziare le problematiche del controllo e ad incentivare alcuni miglioramenti nelle pratiche di collaborazione nella fase di formazione degli atti dell’Unione<sup>160</sup>.

Tale dialogo ha lasciato posto, nell’imminenza e a seguito del risultato del referendum del 23 giugno 2016, ad un confronto ben più acceso riguardante il ruolo nelle negoziazioni del Parlamento e delle Commissioni in esso specializzate a trattare gli affari europei. Nei primi documenti che danno forma a queste relazioni sono aspre le critiche rivolte al Governo sulle modalità di conduzione dei negoziati: la preoccupazione principale riguarda la mancanza di “*accountability*” e di “*transparency*” del processo di negoziazione<sup>161</sup>. Gli ultimi report delle due Camere inglesi aggiungono a tali rilievi critici l’auspicio che il governo coinvolga in modo responsabile il Parlamento affinché il processo di controllo conferisca ai negoziati una *expertise* funzionale all’interesse del Paese e un “contributo

---

<sup>159</sup> Secondo le stime dell’EAC, ogni anno il Governo presenta circa 100 materie sulle quali richiede il mandato. *The Folketing’s scrutiny of government Eu policy*, cit., p. 5.

<sup>160</sup> Nel novembre del 2014 l’*European Scrutiny Committee* della *House of Commons* (da ora in avanti ESC) pubblicava un rapporto dal titolo “*Reforming the European Scrutiny System in the House of Commons*”. Si trattava di un’indagine sulle procedure e sulle prerogative dell’EAC e sugli altri elementi che compongono il sistema: i *Departmental Select Committees* (DSCs), gli *European Committees* (ECs) e i dibattiti in Assemblea. Nel documento l’ESC analizzava il processo di controllo sia nei rapporti con la controparte governativa, sia in relazione alle varie fasi del *policy-making* europeo, evidenziava i punti di debolezza del sistema, elaborava proposte di riforma delle regole di controllo e formulava raccomandazioni al Governo volte ad ampliare la portata dei suoi doveri informativi. V. EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE - HOUSE OF COMMONS, *Reforming the European Scrutiny System in the House of Commons*, Twenty-fourth Report of Session 2013-14, 28 Novembre 2013, House of Commons London: The Stationery Office Limited, p. 5 (da ora in avanti “*Scrutiny Reform Report, 2013*”). Nel marzo del 2015 seguiva la pubblicazione dello “*Scrutiny Reform follow-up and Legacy Report*”, che registrava la mancanza di riscontri da parte del Governo e la permanenza della vecchia formulazione delle regole sul controllo, salvo evidenziare alcuni progressi nelle relazioni tra la Commissione per gli affari europei e i Dipartimenti con competenza prevalente sulla materia oggetto di scrutinio (EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE - HOUSE OF COMMONS, *Scrutiny Reform follow-up and Legacy Report*, Thirty-eighth Report of Session 2014-15 Report, 25 marzo 2015, House of Commons London: The Stationery Office Limited, p. 4).

<sup>161</sup> EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE (ESC) - HOUSE OF COMMONS, *UK Government’s renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny*, 14th Report of Session 2015, 15 December 2015, p. 10; EUROPEAN UNION COMMITTEE (EUC) - HOUSE OF LORDS, *The referendum on UK membership of the EU: assessing the reform process*, 3rd Report of Session 2015-2016, 28 July 2015.

democratico” tale da rafforzare la voce del Regno Unito nella formazione delle nuove relazioni con l’Unione europea.

Rimandando ad un momento successivo l’analisi del ruolo del Parlamento e in particolare delle Commissioni specializzate in relazione alla *Brexit*, è utile prima comprendere la disciplina del controllo, gli obiettivi, i soggetti e le procedure che ne sono parte. Seppure accompagnato da inevitabili interrogativi relativi ad un prevedibile “esaurimento” delle strutture e dei meccanismi deputati allo *scrutiny* europeo una volta concluso il processo di uscita dall’Unione, lo studio del caso inglese può rappresentare ancora un’importante risorsa di buone prassi e un utile esempio di relazioni governo-parlamento dinamiche e costruttive.

Per quanto riguarda la disciplina normativa, si è detto di come il dialogo su possibili riforme del sistema di controllo abbia subito un arresto proprio per via della convocazione del referendum e del successivo voto del popolo inglese. Ad oggi dunque, la base legale delle funzioni e delle procedure di controllo dell’*House of Commons* si rinviene ancora nella formulazione degli *Standing orders no. 119 e 143* come riformati da ultimo nel 2008 in adeguamento alle nuove disposizioni del trattato di Lisbona e nella disciplina della *scrutiny reserve* contenuta nella *Resolution of the House* del novembre 1998<sup>162</sup>.

L’*European Union Select Committee* della *House of Lords* (EUSC) è prevista nello *Standing Order no. 64*, mentre nella *Committee’s Scrutiny Reserve Resolution* del 30 marzo 2010 viene disciplinata la *scrutiny reserve*. Per la *House of Lords*, occorre poi ricordare i *Committee’s terms of reference*, concordati dalla Camera il 16 maggio 2012, che si applicano alla *Select Committee* e alle sue *Sub-Committees*. Alle fonti citate sono da aggiungere i regolamenti di procedura delle due camere e la *Cabinet Office scrutiny guidance for Government Departments*, che rappresenta una utile risorsa di prassi interistituzionali.

## 1.2. Il Bundestag e il Bundesrat: le basi costituzionali del potere di controllo e il contributo del BVerfG al suo rafforzamento

Il ruolo delle due Camere del Parlamento tedesco negli Affari europei trova il suo fondamento costituzionale nell’art. 23(2) della Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania, secondo cui “*The Bundestag and, through the Bundesrat, the Länder shall participate in matters concerning the European Union. The Federal Government shall keep the Bundestag and the*

---

<sup>162</sup> Il testo degli S.O. 119 e 143 approvato dall’Assemblea nel 2008 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2009 è stato riformato a seguito delle raccomandazioni formulate dalla Commissione sulla modernizzazione della Camera dei Comuni (Relazione della Commissione dal titolo *Modernisation of the House Select Committee of 2004-05, Scrutiny of European Business*).

*Bundesrat informed, comprehensively and at the earliest possible time*<sup>163</sup>. Una disposizione di rango costituzionale disciplina anche i poteri della Commissione permanente per gli Affari dell'Unione europea del *Bundestag* (art. 45 Legge fondamentale) e della cd. Camera Europea del *Bundesrat* (art. 52(3a) Legge fondamentale). La previsione di cui all'art. 23(2) della Legge fondamentale è ulteriormente specificata nella legge sulla collaborazione tra Governo federale e *Bundestag* negli affari dell'Unione europea (EUZBBG) e nella legge sulla cooperazione tra Federazione e *Länder* nelle questioni dell'Unione europea (EUZBLG), modificate all'indomani della sentenza del Tribunale costituzionale federale del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona e, di nuovo, nel 2013.

Il primo testo così come riformato nel 2009 stabiliva in modo dettagliato le modalità di attuazione del principio sancito all'art. 23 della Legge fondamentale e i documenti oggetto di trasmissione al *Bundestag*, conferiva al Parlamento ulteriori diritti informativi in questioni relative alla politica estera e obbligava il Governo a informare il *Bundestag* su tutti i negoziati in sede di Consiglio. La legge di modifica della legge sulla cooperazione tra Federazione e *Länder* nelle questioni dell'Unione europea precisava le caratteristiche dei documenti e delle informazioni che dovevano essere trasmesse dal Governo al *Bundesrat* per tutte le materie di interesse dei *Länder* trattate a livello di Unione europea.

Le modifiche più rilevanti intervenute nel 2013 hanno toccato l'EUZBBG, rafforzando ulteriormente i *parliamentary participation rights* e chiarendo alcuni aspetti della vecchia formulazione<sup>164</sup>. In particolare, viene espressamente formulata la regola per cui il governo deve provvedere ad informare il parlamento sul processo di negoziazione a livello europeo mediante “*written reports*”, rispetto ai quali gli “*oral reports*”, svolti ad esempio durante le riunioni delle Commissioni, rappresentano strumenti complementari e non sostitutivi<sup>165</sup>. Nella “*materia europea*” vengono poi fatte rientrare anche le attività svolte “*outside the legal EU framework if they show sufficient proximity to EU law*” (è il caso, tra gli altri, dell'*European Financial Stability Facility* - EFSF, o dell'*European Stability Mechanism* - ESM). Si intende così ovviare al rischio di disaccordi tra Governo e Parlamento su quanto rientri nella “*materia europea*” e dunque costituisca oggetto di informazione dal primo al secondo<sup>166</sup>. Si stabilisce altresì che l'obbligo di informare il *Bundestag* si applica anche alle riunioni della zona euro (*Eurozone summits*)<sup>167</sup> e che, su richiesta del *Bundestag*, tutti i documenti *unofficial* vengano trasmessi al parlamento<sup>168</sup>. Infine, un quarto dei parlamentari nel

---

<sup>163</sup> *Basic Law for the general Republic of Germany*. Trad. C. Tomuschat, D.P. Currie, ottobre 2010.

<sup>164</sup> Questo intervento di riforma è stato l'unico nella legislatura 2009-2013 ad essere sostenuto da tutti i partiti politici nel *Bundestag*.

<sup>165</sup> §3(1) Versione dell'EUZBBG così come riformata nel 2013.

<sup>166</sup> §3(3) EUZBBG. Prima della sentenza del BVerfG del giugno 2012 si erano verificati disaccordi in merito al diritto di informazione parlamentare sui negoziati intorno all'ESM e all'EURO Plus Pact.

<sup>167</sup> §4(2) 1 EUZBBG.

<sup>168</sup> §4(3) EUZBBG.



*Bundestag* possono richiedere al Governo di spiegare pubblicamente i motivi della deviazione dalla posizione formulata dal *Bundestag*, con l'intento di rafforzare i diritti dei gruppi di minoranza in parlamento<sup>169</sup>.

In aggiunta alle fonti citate, la base legale del sistema di controllo è completata dalle *Rules of procedure* del *Bundestag* (§§ 93 e 93a) e dalle *Rules of Procedure* del *Bundesrat* (§§ da 45a a 45k).

La peculiarità del sistema tedesco risiede anche nel contributo dato dalla Corte costituzionale al rafforzamento del ruolo delle due Camere. La Corte è divenuta attore centrale del processo di integrazione a partire dagli anni Novanta: nelle pronunce sul Trattato di Maastricht, sul mandato d'arresto europeo, sul Trattato di Lisbona e in quelle successive relative agli strumenti di gestione della crisi, il BVerfG ha attribuito al parlamento tedesco il compito di garante della legittimazione democratica del processo legislativo europeo<sup>170</sup>. Il dettato costituzionale e la funzione di argine svolta dal Tribunale costituzionale sembrano ad oggi rappresentare un forte limite a potenziali future cessioni di sovranità al livello europeo<sup>171</sup>. Il sistema tedesco si caratterizza dunque per il fatto di essere uno dei più forti dal punto di vista dell'attribuzione di “*formal participation rights*” e i poteri conferiti dalle fonti legali citate, così come riformati nel 2013, vengono emulati da altri parlamenti, primo tra tutti quello italiano. Secondo taluni, tuttavia, alla derivazione costituzionale delle prerogative di controllo e alle forti basi legali non corrisponderebbe un altrettanto forte coinvolgimento nella pratica parlamentare<sup>172</sup>.

## 2. Gli obiettivi

### 2.1. Il sistema danese alle prese con le negoziazioni in trilatero e gli accordi precoci

La tradizionale categorizzazione formulata dalla COSAC nel rapporto del 2005 contempla il caso danese tra i cd. *mandating or procedural systems*<sup>173</sup>. Il modello di controllo è infatti organizzato per influenzare la posizione governativa attraverso la formulazione di mandati al governo prima che vengano raggiunti accordi a livello europeo. Il “*Market Committee*” del *Folketing* istituito nel 1973

---

<sup>169</sup> §8(5) EUZBBG. L'attuale opposizione nella legislatura 2013-2017 occupa meno del 20% dei seggi in parlamento.

<sup>170</sup> Tra queste ultime, v. la sentenza BVerfG, 2 BvR 987/10 del 7 settembre 2011, sul piano di aiuti alla Grecia, la sentenza BVerfG, 2 BvR 1390/12; 2 BvR 1421/12; 2 BvR 1438/12; 2 BvR 1439/12; 2 BvR 1440/12; 2 BvE 6/12, del 12 settembre 2012 sul Meccanismo europeo di stabilità (MES), la sentenza 2BvE 8/11 del 28 febbraio 2012, relativa allo European Financial Stability Facility (EFSF).

<sup>171</sup> Cfr. O. HÖING, *With a Little Help of the Constitutional Court: The Bundestag on Its Way to an Active Policy Shaper*, in *The Palgrave Handbook*, cit., p. 193.

<sup>172</sup> Cfr. C. NEUHOLD, J. SMITH, *Conclusion*, in *The Palgrave Handbook*, cit., p. 89.

<sup>173</sup> COSAC Secretariat, *Third bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, XXXII Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 17-18 May 2005, Luxembourg, p. 12.

fu la prima Commissione per gli affari europei ad operare con il sistema dei mandati, che vede al centro del processo di controllo la Commissione per gli Affari europei con il potere di agire in nome dell'intero Parlamento e di adottare posizioni politicamente vincolanti (*politically binding*) nei confronti del governo.

Molti altri paesi hanno seguito il modello danese<sup>174</sup>, differenziandosi da esso sotto alcuni profili, individuati dalla COSAC nello *scope*, nel *timing* e nel *binding character*<sup>175</sup>. Quanto al primo profilo, la Commissione danese per gli Affari Europei conferisce mandati sistematicamente, ogniqualvolta debba essere adottata in seno al Consiglio dell'Unione europea una proposta dotata di *major significance*, in relazione alla quale il Governo è chiamato a presentare oralmente la propria posizione negoziale. Quanto al secondo, il processo di conferimento di mandati ha luogo normalmente prima delle riunioni del Consiglio: la Commissione per gli Affari europei si riunisce ogni venerdì nella settimana precedente ad ogni riunione e in questa sede conferisce ai ministri la posizione nazionale da esprimere nella conduzione dei negoziati. Terzo, le conseguenze di un eventuale scostamento dagli indirizzi variano da sistema a sistema: mentre in parlamenti come quello finlandese, ungherese o polacco i governi possono deviare dal mandato in presenza di precise circostanze, purché ne motivino le ragioni davanti alla Commissione per gli affari europei; nel caso danese il governo che intenda mutare la sua posizione è chiamato a consultare nuovamente la Commissione per ottenere un nuovo mandato.

Il modello formale di controllo danese viene da sempre considerato tra i più forti ed efficaci nel panorama europeo. Tuttavia, nella pratica parlamentare la sua capacità di influenza risulta ora limitata dalla estensione della portata dell'operatività del *Qualified Majority Voting* (QMV) e dall'accresciuto rilievo che il Consiglio europeo e il Coreper hanno assunto nel *decision-making process*. Anche l'accelerazione del processo legislativo e il sempre più frequente ricorso ai cd. *first reading deals* e alle *informal trilogue negotiations* impongono al sistema danese di anticipare il coinvolgimento dell'EAC nel *decision-making process* sin dalle fasi iniziali di elaborazione delle politiche. Come vedremo, questi mutamenti nell'architettura e nei procedimenti decisionali dell'Unione impongono anche al *Folketing* di apportare alcuni correttivi alle regole e alle pratiche del controllo.

## 2.2. Le Camere inglesi in rapporto di complementarietà nella differenza

The primary purpose of the systems in each House is to influence UK Ministers and hold them accountable for their activities in the Council<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> Finlandia, Svezia, Austria, Polonia, Estonia, Lithuania, Ungheria, Slovacchia, Slovenia, Lettonia.

<sup>175</sup> COSAC Secretariat, *Third bi-annual Report*, cit., p. 45.

<sup>176</sup> EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, 2010a, cit., p. 4; EUROPEAN UNION COMMITTEE, 2012, cit., p. 4.

L'obiettivo comune ai sistemi di controllo delle due Camere inglesi è quello di influenzare i Ministri e assicurarne la responsabilità *ex post*. Nessuna delle due Camere ha il potere di impartire istruzioni *ex ante* o mandati, né di vincolare formalmente il governo attraverso mozioni o risoluzioni, che devono sempre essere votate in plenaria. Alla luce di questi elementi, la COSAC ha ricondotto il modello inglese tra i cd. *document-based systems*<sup>177</sup>. Tuttavia tale definizione è considerata non più attuale proprio dalla Commissione per gli Affari europei dell'*House of Commons*, secondo la quale ogni modello di controllo presenta necessariamente allo stesso tempo elementi propri del *document system* e del *mandating system*<sup>178</sup>.

Sebbene i caratteri descritti accomunino i due sistemi, vi sono delle differenze nell'approccio delle due Camere alle Istituzioni europee, che trovano giustificazione nella composizione e nel *modus operandi* delle Commissioni per gli Affari europei, oltre che nella diversa *expertise* ed attitudine rispetto alla materia europea. Mentre nella guida sul sistema di controllo elaborata dalla Camera dei Comuni si legge che le Istituzioni europee “non rispondono” ai Parlamenti nazionali e che, per tale motivo, il sistema deve focalizzarsi sul controllo e sull'influenza dell'attività dei Ministri; la *House of Lords* ricomprende tra le sue priorità quella di promuovere rapporti diretti con le Istituzioni europee tramite il ricorso a tutti gli strumenti formali e informali di contatto.

The main purpose of the scrutiny system is to ensure that the House of Commons, and through the House other organisations and individuals, has opportunities to seek to influence UK Ministers on EU proposals and to hold UK Ministers to account for their activities in the Council of Ministers. It is only UK Ministers who are directly accountable to the House; none of the European Union institutions (even, collectively, the Council of Ministers) is answerable to any national parliament<sup>179</sup>.

There are four main purposes to the Lords European scrutiny system: 1) To inform the work of the House; 2) To influence and hold to account the UK Government; 3) To influence and engage with the European Commission and other EU institutions; and 4) To engage widely with stakeholders. [...] The Lords also seeks to engage with and influence the

---

<sup>177</sup> La prima classificazione in questi termini si rinviene in COSAC SECRETARIAT, *Third bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, XXXII Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union 17-18 May 2005 Luxembourg, May 2005.

<sup>178</sup> Intervista a Sarah Davies, *Principal Clerk* dell'*European Scrutiny Committee* presso l'*House of Commons*, London, 15th June 2015 e HOUSE OF COMMONS - EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, *Reforming the European Scrutiny System*, cit., p. 15.

<sup>179</sup> DEPARTMENT OF CHAMBER AND COMMITTEE SERVICES - HOUSE OF COMMONS, *The European Scrutiny System in the House of Commons*, No 3 October 2012, p. 4. Si legge ancora: “*The scrutiny system may also have influence in other ways. It provides an additional source of analysis and opinion about EU legislative proposals, and can highlight any flaws in them. Through the use of scrutiny reserves and otherwise it can encourage better organisation of business by the institutions and greater transparency, especially in the Council [...]. The scrutiny system supplements, but does not replace, the usual opportunities Members have to examine and question government policies, such as parliamentary questions and select committee inquiries*”.

key European institutions, particularly the Commission given its role in developing legislative proposals, and also the other major institutions such as the European Parliament<sup>180</sup>.

L'EUSC e le *Sub-committees* della *House of Lords* si caratterizzano per essere estremamente attive nel dialogo politico tramite la elaborazione di pareri nella forma di *reports* approfonditi. Tra il 2010 e il 2013 la *House of Lords* ha presentato un totale di 35 pareri nell'ambito del dialogo politico contro i 6 prodotti dalla *House of Commons*<sup>181</sup>. Un altro elemento distintivo del lavoro dell'*House of Lords* riguarda la produzione di *long-terms inquiries* nella forma di rapporti sulle politiche e sulle proposte europee, spesso corredati da pareri e consulenze di funzionari e accademici. I rapporti vengono inviati direttamente alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico e alle Commissioni competenti del Parlamento europeo. L'elevato livello in termini di *expertise* e di analisi fa sì che il prodotto delle inchieste sia spesso attentamente valutato anche dagli altri Parlamenti nazionali e costituisce un elemento di forza dell'attività della Camera dei Lords in termini di influenza nei confronti dei *decision-makers* europei. Un importante fattore di agevolazione è evidentemente costituito dall'elevato numero dei componenti della Camera alta e dal livello di specializzazione ed esperienza dei suoi membri.

Il sistema di controllo è riconosciuto soprattutto per la funzione di selezione e di filtro dell'ESC presso la *House of Commons* (cd. *sifting/clearance process*) e per la trasparenza che caratterizza i procedimenti di controllo anche nell'ambito degli *European Committees*. È altresì considerato un elemento di forza il cd. principio di complementarità che regola il *modus operandi* delle due Camere: il sistema di controllo ampio e comprensivo della *House of Commons* rappresenta il complemento del sistema a controllo approfondito su casi selezionati proprio della *House of Lords*<sup>182</sup>. Inoltre, ferma la differenza di struttura e di scopo e l'indipendenza nelle visioni e nelle azioni a livello europeo, tra i membri delle Commissioni specializzate negli Affari europei e tra i componenti dei rispettivi staff tecnici ricorrono costanti contatti informali e le rispettive delegazioni siedono l'una accanto all'altra nei forum di cooperazione interparlamentare<sup>183</sup>.

---

<sup>180</sup> EUROPEAN UNION COMMITTEE - HOUSE OF LORDS, *The European Scrutiny System in the House of Lords. A short guide*, 2013.

<sup>181</sup> A. HUFF, J. SMITH, *Westminster and the European Union: Ever-Increasing Scepticism?*, in *The Palgrave Handbook*, cit., p. 322. Il numero di pareri prodotti dalla *House of Commons* riflette anche le difficoltà che l'ESC ha nel rispettare il termine di 8 settimane previsto per la sottoposizione di un parere ai fini dell'EWM. Infatti delle sei opinioni tre includono note che avrebbero dovuto formare oggetto di pareri motivati nell'ambito del controllo di sussidiarietà, ma che sono state elaborate in ritardo rispetto al termine di otto settimane.

<sup>182</sup> EUROPEAN UNION COMMITTEE - HOUSE OF LORDS, *The European Scrutiny System*, cit., p. 13.

<sup>183</sup> Intervista al Principal Clerk dell'ESC, House of Commons, Londra, 15 giugno 2015.

### 2.3. Il modello tedesco nel contesto dell'Eurozone crisis

Il modello tedesco si fonda sul controllo dei documenti di provenienza europea e, per tale motivo, viene tradizionalmente ricondotto nell'ambito dei cd. *document-based scrutiny systems*. Né l'EUZBBG né l'EUZBLG consentono alle Camere di vincolare legalmente il governo tramite la predisposizione di mandati. Tuttavia, il governo deve cercare di tenere in considerazione il parere parlamentare nei negoziati a livello europeo e, in caso di deviazione da questi, deve motivarne *ex post*.

Come già visto nel caso inglese, esistono differenze rilevanti nelle modalità in cui i sistemi di controllo operano nei due rami parlamentari. Ne è dimostrazione evidente la diversità nel numero di *eu-related resolutions* adottate e nel tipo di documenti a cui queste si riferiscono. L'attività di controllo del *Bundesrat* investe in particolare i documenti della Commissione europea, sui quali viene adottato un grande numero di risoluzioni. L'attenzione del *Bundestag* è invece principalmente indirizzata ai documenti del Consiglio (in particolare alle proposte in materia di politica estera). Il numero di *Eu-related resolutions* del *Bundestag* è inferiore rispetto a quello del *Bundesrat*: esse vengono dibattute in plenaria e spesso non derivano da una concreta proposta legislativa europea<sup>184</sup>. Il basso numero di risoluzioni parlamentari del *Bundestag* può essere indice del fatto che esso dispone di altri strumenti di influenza e controllo politico sul governo, quali i dibattiti in plenaria (*debates in the plenary*)<sup>185</sup> e le interrogazioni parlamentari (*parliamentary questions*)<sup>186</sup>. A partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si è registrato un incremento nell'utilizzo di questi strumenti soprattutto da parte dei partiti di opposizione. La ragione può rintracciarsi nelle nuove risorse informative di cui le opposizioni parlamentari dispongono in base al dettato di Lisbona, ma anche nella concomitanza della crisi dell'Eurozona che ha accresciuto in pressoché tutte le assemblee parlamentari nazionali l'attenzione per le questioni europee.

L'inizio della *Eurozone crisis* e il conseguente mutamento nella *governance* europea hanno inciso sullo sviluppo, in Germania prima che in altri paesi, di una nuova forma di controllo: quella sulle riunioni dei capi di stato e di governo dei Consigli europei e degli *Euro Summits*, che hanno occupato una posizione dominante nella gestione della crisi e mantengono tuttora un ruolo strategico nella formazione delle politiche europee. Come abbiamo avuto modo di vedere, anche le basi legali

---

<sup>184</sup> Nel periodo che va dal 2010 al 2012 il *Bundesrat* ha prodotto 386 risoluzioni concernenti materie europee, 336 delle quali riferite a documenti della Commissione europea. Nello stesso periodo il *Bundestag* ha adottato 124 pareri correlati agli affari europei, di cui 38 direttamente concernenti documenti della Commissione. Per questi dati, v. O. HÖING, *The German Parliament and EU Affairs*, in *Observatory of Parliaments after Lisbon (OPAL), Country Reports*, 2012, p. 5.

<sup>185</sup> § 78 (6), *Rules of Procedure, German Bundestag*.

<sup>186</sup> *Rules of Procedure, German Bundestag*, Annex 4. Questi stessi strumenti di controllo sono meno utilizzati dal *Bundesrat* che produce invece un maggior numero di risoluzioni.

del controllo del Bundestag sono state riformate in adeguamento a questi mutamenti. La Legge tedesca sulla cooperazione tra Governo federale e *Bundestag* da ultimo modificata nel 2013 e l'accordo di cooperazione attuativo della medesima impongono ora al Governo di informare il Bundestag anche sulle attività europee che si svolgono in occasione degli *Eurozone Summits*<sup>187</sup>.

Sul piano delle prassi nei rapporti tra Governo e Parlamento, è interessante notare che il primo ministro Angela Merkel svolge regolarmente dichiarazioni nella plenaria del *Bundestag* prima e dopo gli *Euro Summits*. In queste occasioni, il *Bundestag* non ha mai adottato mandati legali vincolanti il governo, ma ha esercitato un *public scrutiny*. Sebbene ancora molte Commissioni coinvolte nel controllo dei Consigli europei e degli *Euro Area Summits* operino a porte chiuse, è in costante aumento il numero delle riunioni dibattute in plenaria<sup>188</sup>.

### 3. Le Commissioni degli affari europei e le procedure

#### 3.1. La Danimarca

##### 3.1.1. Il Folketing

Il sistema è caratterizzato dalla centralizzazione del potere di controllo nella *European Affair Committee* (EAC), composta di 17 membri e di altrettanti parlamentari che riflettono la composizione partitica del *Folketing*<sup>189</sup>. Meno rilevante è il ruolo dell'Assemblea e delle Commissioni competenti per materia, sebbene il coinvolgimento di queste ultime sia progressivamente cresciuto negli ultimi dieci anni<sup>190</sup>. Il modello danese attribuisce all'EAC forti prerogative formali tra cui il potere di vincolare il Governo alla posizione espressa dal Parlamento. Il cd. *mandating system* implica che le decisioni relative alla fase di formazione del diritto europeo sono prese nell'ambito della Commissione e che il controllo *ex ante* si realizza per lo più in una fase avanzata del processo di formazione delle decisioni europee (appena prima delle riunioni del Consiglio)<sup>191</sup>.

---

<sup>187</sup> §4 (3) EUZBBG. Alla luce di questa disposizione è stato sviluppato l'art. 4, comma 3 della legge italiana n. 234/2014.

<sup>188</sup> Cfr. O. HOING, *With a Little Hepl of the Constitutional Court: The Bundestag on Its Way to an Active Policy Shaper*, p. 198.

<sup>189</sup> La composizione è importante nel momento in cui il *Chairman* della Commissione si trova a registrare l'esistenza o meno di una maggioranza contraria alla posizione governativa.

<sup>190</sup> Oltre al potere di ratificare i trattati e di attuare le direttive europee, l'Assemblea danese ha il potere di svolgere attività di controllo attraverso due strumenti: le interpellanze e le interrogazioni ai sensi dell'art. 20 dello *Standing Order*. Le prime servono a condurre un dibattito pubblico su ampie questioni politiche e possono concludersi con un voto; le seconde sono poste da singoli parlamentari ad un ministro su specifiche questioni di interesse e non sono seguite dal voto. I parlamentari possono richiedere una risposta scritta o orale (quest'ultima viene data di solito durante un *question time* settimanale). In generale però i dati della Camera danese mostrano come questi strumenti siano scarsamente utilizzati nelle materie europee proprio perché la sede principale di dibattito su queste rimane l'EAC.

<sup>191</sup> M. B. CHRISTIANSEN, *The Danish Folketing and EU Affairs: Is the Danish Model of Parliamentary Scrutiny Still Best Practice?*, in *The Palgrave Handbook*, cit., p. 277.

Queste caratteristiche sono servite a fare del modello danese di controllo uno dei più conosciuti ed emulati nel panorama europeo. Tuttavia, negli ultimi anni, i punti di forza si sono in parte rivelati anche elementi di debolezza, soprattutto per via dei mutamenti nei processi decisionali a livello di Unione. La centralizzazione del potere nell'EAC e la marginalizzazione del ruolo delle altre Commissioni competenti implica che il lavoro di controllo è condotto da un ristretto numero di parlamentari specializzati negli affari europei che però non si giova di competenze ed *expertise* di settore, altrettanto utili dato l'elevato livello di tecnicismo e specializzazione delle politiche europee. Lo svolgimento dei dibattiti su importanti questioni politiche in sede di Commissione implica inoltre un basso livello di trasparenza e di visibilità<sup>192</sup>. In secondo luogo, il sistema di mandati, caratterizzato da un coinvolgimento tardivo dell'EAC nel *policy cycle* europeo deve ora fare i conti con l'accelerazione delle procedure decisionali europee e con il frequente ricorso ad accordi in prima lettura e a sedi di negoziazione informali e poco trasparenti.

A questi limiti del processo decisionale la Danimarca ha cercato negli ultimi anni di porre rimedio attraverso correttivi al sistema di controllo. Già sin dagli anni Novanta nei rapporti dell'EAC e in accordi informali tra i gruppi parlamentari si rintraccia un crescente impegno per l'accrescimento del coinvolgimento delle Commissioni di settore: nel 1994 tutti i *memoranda* del governo indirizzati all'EAC vengono trasmessi anche alle Commissioni di settore, le quali possono consultare i ministri competenti e avere contatti con il Parlamento europeo; nel 2004 un rapporto dell'EAC evidenziava l'utilità di ricevere il parere delle Commissioni competenti in una fase anticipata del processo decisionale. Nello *Standing Order* del *Folketing* del maggio 2011 viene stabilito l'obbligo delle stesse di trasmettere la propria opinione sulle proposte legislative e sui Libri Verdi e Bianchi, se richiesto dall'EAC<sup>193</sup>. Di fatto il minore o maggiore coinvolgimento dipende molto dalla materia oggetto di scrutinio: le Commissioni competenti per le aree di politica più influenzate dalla legislazione europea sono solitamente le più attive (tra le altre, ambiente, agricoltura, commercio, finanza e affari esteri). La partecipazione varia anche in relazione all'interesse per la materia europea manifestato dai membri della Commissione e dal *Chairman*<sup>194</sup>. Ad oggi, le Commissioni competenti continuano a non avere l'ultima parola sulle questioni europee e solo l'EAC ha il diritto di emettere pareri in nome dell'Assemblea.

La base documentale conoscitiva del controllo dell'EAC è rappresentata dai *memoranda* trasmessi dal Ministero degli Affari esteri, in quanto responsabile del coordinamento delle relazioni

---

<sup>192</sup> *Ivi*, p. 278.

<sup>193</sup> COSAC, *Third bi-annual report: developments in European Union, Procedures and Practice relevant to parliamentary scrutiny*, Maggio 2005, p. 14.

<sup>194</sup> Cfr. M. B. CHRISTIANSEN, *The Danish Folketing and EU Affairs*, in *The Palgrave Handbook*, cit., p. 277.

della Danimarca con l'Unione europea e dal ministero competente<sup>195</sup>. In aggiunta, la Commissione riceve dal *Folketing's EU Secretariat* i cd. *EU memoranda* contenenti analisi delle proposte della Commissione, informazioni sui dibattiti svolti su di essi nel Parlamento europeo ed altre importanti questioni di interesse europeo.

Otto giorni prima della riunione settimanale dell'EAC, il Governo trasmette un cd. *summary memorandum* che descrive le questioni che i Ministri intendono presentare alla riunione della Commissione, spesso accompagnati a breve distanza di tempo dalla cd. *annotated agenda*, ovvero una sintesi semplificata degli argomenti in agenda, redatta dal *Folketing's EU Secreteriat* per uso interno della Commissione.

Il momento centrale della procedura di controllo è rappresentato dalle riunioni che l'EAC tiene a porte aperte ogni venerdì prima della riunione del Consiglio dell'Unione europea. In questa occasione, sulle “*decisions of major significance*” il Governo deve presentare la sua posizione oralmente per ottenere il mandato parlamentare. Il Ministro deve fornire informazioni dettagliate sulla proposta in discussione, sulle conseguenze per la Danimarca della sua adozione in Consiglio e sulla situazione dei negoziati, prima di chiarire la posizione governativa per la quale si richiede il mandato. Si svolge quindi il dibattito in Commissione e il Chairman procede a registrare la presenza o meno di una maggioranza contro la proposta di mandato presentata dal Governo. Nonostante non vi sia un voto effettivo, il Chairman rileva il numero di membri che si oppongono tenendo conto del numero di seggi in Parlamento detenuti dai rispettivi partiti per ciascun membro della Commissione. Il mandato proposto sarà rigettato se fanno opposizione i membri della Commissione che rappresentano i partiti per un totale di 90 e più seggi; in tal caso, il Ministro non potrà negoziare a Bruxelles nei termini in cui la proposta era stata presentata. Tuttavia, è estremamente raro che la Commissione si opponga alla posizione governativa, non per via di una scarsa influenza della prima sulla seconda, ma per il fatto che il Governo ha sempre l'opportunità di modificare e adattare la proposta iniziale durante la riunione della Commissione.

Sebbene il controllo parlamentare intervenga generalmente *ex ante* con il conferimento di mandati prima dei negoziati in seno al Consiglio, il sistema prevede anche forme di controllo *ex post*, essendo i Ministri chiamati spesso a relazionare sulle proprie attività dopo il Consiglio dei Ministri e dopo il Consiglio europeo.

---

<sup>195</sup> La Commissione è destinataria di inchieste scritte da parte di gruppi di interesse e di reports relativi alle riunioni del Consiglio.



## 3.2. Il Regno Unito

### 3.2.1. L'House of Commons

Il controllo che si svolge presso la Camera dei Comuni è centralizzato nell'attività della *European Scrutiny Committee* (ESC), una *select committee*<sup>196</sup> composta da 16 membri nominati per la durata della legislatura dalla Camera su mozione della *Committee of Selection*<sup>197</sup>. La composizione partitica dell'ESC riflette quella della Camera e il *Chairman* è eletto da tutti i Membri dell'Assemblea (attualmente è Mr William Cash MP).

Di regola, entro due giorni dall'arrivo al *Foreign and Commonwealth Office* (FCO), tutti i documenti dell'UE sono depositati presso il Parlamento<sup>198</sup>. Entro i successivi dieci giorni lavorativi dal deposito, il Dipartimento governativo con competenza prevalente deve presentare l'*Explanatory Memorandum* (EM). L'EM contiene una descrizione generale della proposta, una nota relativa alla ripartizione delle competenze ministeriali in relazione alla materia oggetto del documento, il fondamento giuridico comunitario del documento (generalmente le norme del Trattato e/o eventuali altri atti normativi), il tipo di procedura decisionale cui il documento è soggetto in sede europea e le correlative modalità di approvazione (maggioranza qualificata o unanimità), un'analisi dell'impatto sul diritto interno del Regno Unito. Il dicastero competente è tenuto ad indicare anche se la proposta corrisponda ai requisiti della sussidiarietà, quali consultazioni siano già state effettuate o avviate e quale sia l'orientamento del Governo sulle conseguenze politiche del documento. Il *Memorandum* comprende, infine, una serie di specifiche valutazioni relative al possibile impatto socio-economico e/o ambientale e alle prossime scadenze circa l'*iter* di esame del documento. In taluni casi un'apposita valutazione dei costi di adeguamento al contenuto dispositivo del documento viene allegata separatamente, al pari di quanto in uso per i progetti di legge di iniziativa del Governo (cd.

---

<sup>196</sup> Nell'ordinamento parlamentare inglese si distinguono tradizionalmente due tipologie di commissioni caratterizzate da moduli procedurali nettamente differenti: le cd. *standing committees*, costituite per l'esercizio di specifiche funzioni deliberative (fra cui, principalmente, quelle connesse alla "fase in commissione" dell'esame dei progetti di legge), operanti secondo un modulo procedurale rigido, improntato al contraddittorio fra maggioranza e opposizione, senza la possibilità di esperire procedure istruttorie di carattere conoscitivo; le cd. *select committees*, che, in ragione delle procedure nettamente più agili e meno formali (cd. *select committee style*), sono utilizzate, secondo i diversi ambiti di competenza, per l'esercizio di attività di carattere conoscitivo, consultivo o di controllo.

<sup>197</sup> Questa particolare commissione provvede alla nomina dei membri della *standing committee* e delle *private bill committees* e raccomanda all'Assemblea i diversi membri da nominare nelle *select committees* (permanenti) riferite ai dipartimenti del Governo e nelle cd. *domestic committees*, competenti per specifici aspetti organizzativi, amministrativi e gestionali dell'attività della Camera. Lo S.O. n. 119 prevede, inoltre (nella versione da ultimo modificata), che la *Commission of Selection* provveda alla nomina di almeno due membri della *European Scrutiny Committee* e di altrettanti membri della commissione designata tra quelle le cui responsabilità – in applicazione del già richiamato S.O. n. 152 – siano le più attinenti alla particolare materia all'esame.

<sup>198</sup> Secondo il rapporto del 2014 in media in un anno l'ESC esamina 1000 documenti, dei quali circa la metà vengono scrutinati e relazionati perché considerati di rilevanza politica o giuridica. 40 sono i documenti per i quali si raccomanda il dibattito in sede di Commissioni europee e 3 il dibattito in plenaria.

*Compliance Cost Assessment* o *Regulatory Impact Assessment*). Laddove il testo ufficiale di un documento da sottoporre a scrutinio non sia pubblicato e reso disponibile in tempo utile per il controllo prima che una decisione venga presa a livello di Consiglio, il Governo può ricorrere alla presentazione di un *Memorandum* provvisorio non numerato che anticipa i temi del documento europeo e su cui di fatto si concentra l'esame parlamentare fino al formale deposito della versione ufficiale (cd. *Unnumbered Explanatory Memoranda*, UEM). All'occorrenza, inoltre, il Governo può presentare ulteriori Memoranda (*Supplementary Explanatory Memoranda*, SEM) per integrare le informazioni già fornite al Parlamento, nel caso in cui la proposta venga modificata in modo sostanziale o vengano a mutare le correlate circostanze di fatto<sup>199</sup>.

Il documento europeo, corredato dall'EM e contrassegnato da un livello di importanza attribuito dai *clerk advisers* dell'ESC, viene trasmesso alla Commissione che compie un preventivo esame e svolge l'attività di selezione (cd. *sift*)<sup>200</sup>. Lo *Standing Order no. 143* assegna all'ESC tre funzioni specifiche nel corso di questa fase: a) riferire la propria opinione sull'*importanza giuridica e politica* di ciascun documento e, laddove lo ritenga opportuno, sulle ragioni della propria opinione e su qualunque questione di principio, di politica o di diritto che possa essere trattata<sup>201</sup>; b) formulare raccomandazioni per l'ulteriore esame del documento in applicazione dello *Standing Order no. 119* (concernente le commissioni permanenti per gli affari europei); c) esaminare qualunque questione che emerga su ciascun documento o su materie correlate.

In sintesi, la Commissione compie un preventivo esame dei singoli documenti pervenuti verificando la completezza, la qualità e l'eshaustività delle informazioni fornite dal Governo, a cui se del caso provvede a chiedere chiarimenti o informazioni supplementari; ne valuta il livello di importanza politica e/o giuridica e rileva se il suo contenuto debba essere ulteriormente discusso in una delle tre Commissioni permanenti per gli Affari europei (*European Committees*) o in Assemblea. Le osservazioni formulate dalla Commissione sono inserite in rapporti settimanali<sup>202</sup> in cui si dà conto sia dei documenti considerati di particolare importanza sotto il profilo politico e/o giuridico, sia dei documenti che si ritiene non presentino particolari aspetti di importanza politica o giuridica<sup>203</sup>.

---

<sup>199</sup> European Scrutiny Committee - House of Commons, *The European Scrutiny System in the House of Commons*, cit., p. 7.

<sup>200</sup> Ogni documento e l'EM che lo accompagna vengono registrati e trasmessi per il tramite del sistema amministrativo ai consiglieri dell'ESC che attribuiscono ad esso un livello di rilevanza ("*level of importance*") e ne fissano i termini il calendario per la discussione da parte dell'ESC.

<sup>201</sup> L'importanza politica può derivare dalla sensibilità della materia, dalle sue implicazioni finanziarie, o dal probabile impatto specifico nell'ambito del Regno Unito. L'importanza giuridica può essere ricondotta a possibili dubbi circa il fondamento giuridico del documento, alla effettiva attribuzione o all'esercizio dei correlativi poteri di agire alla Commissione europea, alla redazione normativa o all'impatto nell'ambito dell'ordinamento del Regno Unito.

<sup>202</sup> Le relazioni sono disponibili full text anche sul sito ufficiale della Camera dei Comuni: <http://www.parliament.uk/commons/index.cfm>.

<sup>203</sup> Per l'esercizio delle proprie attribuzioni, lo S.O. n. 143 riconosce alla Commissione il potere di nominare consulenti specialistici per fornire informazioni che non siano immediatamente disponibili o per chiarire questioni complesse di competenza della commissione; il potere di convocare persone e richiedere materiali e documenti, di riunirsi nonostante

Se l'ESC non è soddisfatto del contenuto dell'EM o è in disaccordo con la posizione governativa, o ancora se la proposta oggetto di controllo è particolarmente complessa può avviare un *lengthy dialogue* con il governo – solitamente condotto per iscritto, sebbene l'ESC possa anche interrogare i ministri in sessioni pubbliche – finché non si ritenga in grado di prendere una decisione. Questo dialogo è considerato uno degli aspetti più importanti del processo di controllo<sup>204</sup>.

La Commissione può inoltre richiedere il parere di altre *Select committees* della Camera espressamente indicate dallo *Standing Order no. 143* entro un termine da essa indicato ed è autorizzata a riunirsi congiuntamente a tali commissioni o a qualunque Commissione dei Lord, ai fini di deliberare o procedere ad audizioni.

A seguito del suo esame preventivo, la Commissione può decidere di sottoporre il documento ad un dibattito più ampio che viene tenuto spesso in una delle tre Commissioni permanenti per gli affari dell'Unione europea (*European Committees*)<sup>205</sup> o raccomandare che venga discusso in Assemblea, previo assenso del Governo. Se la Commissione decide per l'esame in sede di *European Committee*, il documento è automaticamente assegnato alla commissione competente. Ciascuna di tali commissioni è composta da tredici membri nominati dalla Commissione di Selezione (*Committee of Selection*) in considerazione della materia del documento: di questi, almeno due sono membri dell'ESC e altri due dei *Departmental Select Committees* (DSC) con competenza prevalente sulla materia oggetto di scrutinio<sup>206</sup>. Ogni membro della Camera può partecipare ai lavori delle Commissioni permanenti per gli affari europei e proporre emendamenti, ma non ha diritto di voto e non può proporre mozioni, né rientra nel computo ai fini del numero legale. I lavori di tali commissioni, che usualmente si riuniscono il martedì o il mercoledì, hanno in genere inizio con una breve dichiarazione del Ministro competente cui seguono interrogazioni specifiche sul/i documento/i in esame, poste dai deputati senza necessario preavviso (a differenza delle interrogazioni svolte durante il *question time* in Assemblea). Dopodiché la Commissione passa alla discussione e al voto

---

qualunque aggiornamento della Camera; infine il potere di nominare sottocommissioni e di assegnare loro l'esame di qualunque argomento ad essa rinviata.

<sup>204</sup>A. HUFF, J. SMITH, *Westminster and the European Union: Ever-Increasing Scepticism?*, in *The Palgrave Handbook*, cit., p. 316.

<sup>205</sup> Lo *Standing order no. 119* elenca le aree di competenza dei tre *Committees*: 1) *Energy and Climate Change, Environment, Food and Rural Affairs; Transport; Communities and Local Government; Forestry Commission; and analogous responsibilities of Scotland, Wales and Northern Ireland Offices*; 2) *Treasury (including HM Revenue & Customs); Work and Pensions; Foreign and Commonwealth Office; International Development; Home Office; Ministry of Justice (excluding those responsibilities of the Scotland and Wales Offices which fall to European Committee A); together with any matters not otherwise allocated by this Order*; 3) *Business, Innovation and Skills; Children, Schools and Families; Culture, Media and Sport; Health*. House of Commons (2012) *Standing orders of the House of Commons*, cit., p. 124.

<sup>206</sup> Le *Departmental select committees* rispecchiano la composizione partitica della Camera. Ci sono 19 Commissioni di questo tipo (con 11-14 membri ciascuna), una per ogni dipartimento governativo del cui controllo sono responsabili. Ciascuna Commissione è competente ad esaminare tre aspetti: "spending, policies and administration" (*Standing Order no. 152 - House of Commons*).

sulla mozione presentata dal Governo, che propone l'approvazione, l'approvazione con emendamenti o il rigetto del documento<sup>207</sup>. Il presidente pone le questioni necessarie a deliberare riferendo all'Assemblea in merito a qualunque risoluzione della commissione ovvero che essa non è pervenuta ad alcuna risoluzione, senza che venga posta alcuna ulteriore questione<sup>208</sup>. Il Governo promuove la deliberazione finale dell'Assemblea attraverso un'apposita mozione posta immediatamente in votazione<sup>209</sup>. Anche nel caso in cui la Commissione di controllo per gli affari europei raccomandi che un determinato documento venga discusso dall'Assemblea, questo viene comunque automaticamente assegnato ad una delle tre commissioni permanenti per gli affari europei e spetta al Governo presentare in Assemblea una specifica mozione di revoca dell'assegnazione in commissione (*motion to defer the document from committee*), così rimettendo il documento all'esame dell'Assemblea. A quest'ultima spetta dunque sempre l'ultima parola sul documento, ma è il Governo a decidere quando promuoverne la deliberazione. La deliberazione finale dell'Assemblea conclude il procedimento ed in base ad essa il Governo potrà agire in sede comunitaria.

A garanzia del previo esperimento e del completamento delle procedure parlamentari, la già richiamata *Scrutiny Reserve Resolution* dispone testualmente che:

No Minister of the Crown should give agreement in the Council or in the European Council to any proposal for European Community legislation or for a common strategy, joint action or common position under Title V or a common position, framework decision, decision or convention under Title VI of the Treaty on European Union – (a) which is still subject to scrutiny (that is, on which the European Scrutiny Committee has not completed its scrutiny) or (b) which is awaiting consideration by the House (that is, which has been recommended by the European Scrutiny Committee for consideration pursuant to Standing order No. 119 (European Committees) but in respect of which the House has not come to a Resolution)<sup>210</sup>.

Il Ministro competente può tuttavia dare l'assenso ad una proposta che sia ancora soggetta a controllo (cd. *override* della riserva), qualora ritenga che sia confidenziale, di ordinaria

---

<sup>207</sup> Nel diritto parlamentare inglese il termine *motion* (mozione) indica in genere una proposta volta a promuovere una deliberazione che, in relazione alla sua formulazione tipica si trasforma, qualora venga approvata, in una *resolution* (il cui testo è preceduto dall'espressione "*Resolved, ...*", con cui si definisce un indirizzo o si decide espressamente qualcosa) o in un *order* (il cui testo è preceduto dall'espressione "*Ordered, ...*", con cui si ordina qualcosa o si dispone circa un determinato passaggio procedurale).

<sup>208</sup> La durata complessiva non supera le due ore e mezzo dall'inizio dei lavori (compreso il periodo di tempo dedicato alle interrogazioni).

<sup>209</sup> A tale mozione sono ammessi emendamenti, sempre tuttavia soggetti al tradizionale e inappellabile potere di selezione della Presidenza.

<sup>210</sup> In particolare, il nuovo testo della Risoluzione specifica che per "assenso" dato in sede europea da un Ministro della Corona debba intendersi: (i) l'assenso ad un programma, piano o raccomandazione per legislazione della Comunità Europea; (ii) l'assenso politico; (iii) nel caso di una proposta su cui il Consiglio agisca in conformità alla procedura di cui all'Articolo 251 del Trattato di Roma (codecisione), l'assenso ad una posizione comune, ad un atto nella forma di una posizione comune che comprenda modifiche proposte dal Parlamento Europeo, e ad un testo unificato; (iv) nel caso di una proposta su cui il Consiglio agisca in conformità alla procedura di cui all'Articolo 252 del Trattato di Roma (cooperazione), l'assenso ad una posizione comune.

amministrazione, di scarsa rilevanza o che abbia sostanzialmente il medesimo contenuto di una proposta su cui l'attività di controllo sia stata ultimata; analogamente, l'assenso può essere dato ad una proposta in attesa di esame da parte della Camera se la Commissione di controllo per gli affari europei abbia espressamente indicato che l'assenso non necessita di essere sospeso finché duri l'esame.

Il Ministro competente può anche dare l'assenso ad una proposta che sia ancora soggetta al controllo o in attesa di esame da parte della Camera se decida che per motivi specifici l'assenso debba essere dato; ma in tal caso è tenuto a riferire pubblicamente delle ragioni della decisione (nelle cd. *evidence sessions*): (a) in ogni caso del genere, alla Commissione di controllo per gli affari europei alla prima occasione dopo aver preso la sua decisione; e (b) nel caso di una proposta in attesa di esame da parte della Camera, all'Assemblea alla prima occasione dopo aver dato l'assenso<sup>211</sup>. Ogni sei mesi il Governo deve trasmettere tabelle statistiche in cui vengono riportate il numero di *overrides*, la materia e le ragioni connesse<sup>212</sup>.

### 3.2.2. L'*House of Lords*

I principi fondamentali delle procedure di controllo sugli affari dell'Unione europea da parte dell'*House of Lords* sono gli stessi già esaminati in relazione all'*House of Commons*: deposito dei documenti, presentazione dell'EM, procedure informative e ispettive, eventuale discussione e deliberazione sul documento<sup>213</sup>. Tuttavia, significativamente diverse sono le strutture coinvolte e l'articolazione dei passaggi procedurali, in connessione con il diverso scopo che abbiamo visto caratterizzare l'attività delle due Camere nel controllo degli affari europei.

Uno degli aspetti distintivi dell'approccio della Camera dei Lords rispetto sia alla Camera dei comuni sia ad altri modelli nazionali di controllo risiede nel sistema per sotto-commissioni in cui è organizzata l'*European Union Select Committee* (EUSC) e nel ruolo più esteso che nel suo ambito ricopre il Chairman. L'EUSC è composta da 19 membri cui sono da aggiungere gli oltre 50 componenti le 6 sotto-commissioni (*Sub-Committees*) da cui essa è servita, per un totale di circa 72-76 membri<sup>214</sup>. Tutti i membri dell'EUSC, eccetto il Chairman, siedono in una delle *Sub-Committees*,

---

<sup>211</sup> Al riguardo, la Risoluzione precisa che, in relazione a qualunque proposta che richieda l'approvazione all'unanimità, l'astensione sarà trattata come espressione dell'assenso.

<sup>212</sup> Intervista al Principal Clerk dell'ESC - House of Commons, Londra, 15 giugno 2015.

<sup>213</sup> Nonostante il "*formal trigger*" sia costituito dal deposito del documento, il processo di scrutinio presso l'*House of Lords* ha sempre inizio con la trasmissione dell'EM. E ciò perché il controllo è indirizzato principalmente verso il Governo e verso la posizione che esso rende disponibile. Tale tempistica trova un'eccezione nei cd. *fast-moving dossiers* che sono sottoposti al controllo della Commissione anche prima della trasmissione dell'EM (si tratta dei documenti correlati alla crisi dell'area euro o che impongono una discussione del Consiglio in tempi brevi).

<sup>214</sup> Ciascuna delle 6 Sottocommissioni ha una specifica competenza politica: Economic and Financial Affairs; Internal Market, Infrastructure and Employment; External Affairs; Agriculture, Fisheries, Environment and Energy; Justice,

che hanno tipicamente 12 membri in totale<sup>215</sup>. Come per le altre Commissioni dell'*House of Lords*, la composizione riflette quella della Camera. I membri della *Sub-Committee* che non sono membri della *Select Committee* sono designati dalla *Committee of Selection* all'inizio della legislatura. I componenti sono *senior* ed *expert peers*, molti dei quali provenienti da ambienti quali il *Civil Service*, il Parlamento europeo e le Istituzioni europee, motivo per cui sono generalmente orientati più favorevolmente rispetto alla materie relative all'Unione europea, diversamente dagli omologhi colleghi della Camera dei Comuni<sup>216</sup>.

Le sotto-commissioni conducono la maggior parte della procedura di controllo, ma l'EUSC ha il compito di sovrintendere al loro lavoro ed è responsabile dello scrutinio di alcune *cross-cutting issues* (come ad esempio il quadro finanziario pluriennale, il programma annuale della Commissione, e l'allargamento dell'Unione) e di sentire i ministri sulle riunioni del Consiglio europeo. Evidentemente un sistema in cui sia gli interessi europei sia quelli di settore sono coperti dall'EUSC e dalle sotto-commissioni giustifica l'assenza di un coinvolgimento delle altre commissioni di settore dei *Lords*.

Come abbiamo già visto, data l'ampiezza della sua *membership* (72-76 *peers* in totale, contro i 16 MPs nell'ESC della Camera dei Comuni), la Camera dei Lords è in grado di condurre un largo numero di *long-term inquiries* (2-4 per sotto-commissione all'anno). I risultati vengono spesso dibattuti a lungo in plenaria e trasmessi alla Commissione europea, nel contesto del cd. dialogo politico, oltre che alle commissioni competenti del Parlamento europeo<sup>217</sup>.

Sotto il profilo procedurale, dunque, rispetto all'ESC della Camera dei Comuni – che predispone le proprie relazioni in tempi brevi e su di un ampio novero di documenti – l'EUSC opera secondo il modulo più informale proprio delle *select committees* elaborando per l'Assemblea specifiche relazioni a seguito di approfondite procedure d'inchiesta limitate ai soli documenti di

---

Institutions and Consumer Protection; Home Affairs, Health and Education. House of Lords - House of Lords Committee Bulletin, 25 March 2013, <http://www.parliament.uk/documents/13032bulletin.pdf>, ultimo accesso 18 giugno 2015.

<sup>215</sup> Il Chairman riceve una retribuzione, ciò che implica la rinuncia ad ogni affiliazione partitica per la durata del mandato presso l'EUSC.

<sup>216</sup> Cfr. A. HUFF, J. SMITH, *Westminster and the European Union: Ever-Increasing Scepticism?*, in *The Palgrave Handbook*, cit., p. 314.

<sup>217</sup> Le *inquiries* possono essere condotte dalle sotto-commissioni o dalla stessa EUSC e possono riguardare specifici documenti o aree di politica più ampie. Alla pubblicazione di una *Call for Evidence* segue la trasmissione di contributi scritti da parte di organizzazioni e individui, che sono rese disponibili nella pagina *web* della Commissione. Le *inquiries* ricomprendono anche sessioni orali in cui la Commissione ascolta Ministri, accademici, rappresentanti di organizzazioni non governative e del mondo dell'impresa. A volte i membri della Commissione si recano a Bruxelles per avere incontri diretti con i membri della Commissione o del Parlamento europeo. Le *inquiries*, che spesso durano molti mesi, si concludono con la pubblicazione di un *report* di analisi e raccomandazioni sul documento o sulle aree di politica oggetto dell'indagine. Formalmente destinataria del *report* è l'Assemblea, ma le raccomandazioni in essa contenute sono principalmente indirizzate al Governo con lo scopo di influenzarne la posizione negoziale e alle Istituzioni europee, inclusa la Commissione e le Commissioni di settore del Parlamento. Il Governo è tenuto a rispondere per iscritto entro i due mesi successivi (anche la Commissione europea si è impegnata a fornire risposte). I *reports* sono dibattuti nell'*House of Lords* in presenza del/i ministro/i e dei membri del Parlamento che vogliono rendere nota la loro posizione.

maggior rilievo, su cui riferisce con particolare approfondimento. Fra le due Commissioni vi è tuttavia un'ampia cooperazione informale, soprattutto per quanto concerne il contemperamento fra le esigenze proprie dell'attività di controllo parlamentare e le esigenze manifestate dal Governo relativamente all'*iter* del documento in sede europea<sup>218</sup>.

L'EUSC ha altresì raggiunto accordi con il governo al fine di impegnarlo a rispondere alla corrispondenza intrattenuta ai fini del controllo entro 10 giorni lavorativi e ai suoi reports entro due mesi. In caso di mancato rispetto degli impegni, il governo è chiamato a riferire pubblicamente in commissione o in sottocommissione.

In base ai *terms of reference* dell'*House of Lords*, l'EUSC ha quattro compiti principali: 1) esaminare i documenti europei depositati dal Governo in Parlamento; 2) considerare altre questioni correlate agli Affari europei; 3) assistere la Camera nell'esame di conformità del documento al principio di sussidiarietà; 4) rappresentare la Camera nella cooperazione interparlamentare nell'ambito dell'Unione<sup>219</sup>. Il primo dei quattro punti costituisce la base formale dell'attività di controllo della Commissione e descrive il sistema di controllo documentale tipico dell'*House of Lords*.

La fase del deposito e la tipologia dei documenti oggetto di trasmissione sono stabilite in collaborazione con l'ESC dell'*House of Commons* e in accordo con il Governo e sono del tutto simili a quelle già illustrate con riferimento all'*House of Commons*. Oltre a tutti i documenti provenienti dalle istituzioni europee e a tutte le proposte di legge, sono oggetto di scrutinio anche i *Green* e i *White Papers*, le Comunicazioni e i reports della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. L'EUSC tiene conto anche del Programma di lavoro annuale della Commissione europea, che segnala le nuove politiche che saranno oggetto di considerazione nei successivi 12 mesi. Il processo di *sift*, condotto dal Chairman con la consulenza di funzionari dell'EUSC, di consulenti legali e analisti politici si svolge il martedì, giorno in cui è condotto il vaglio di tutti i documenti in relazione ai quali è stato presentato l'EM nella settimana precedente. Al termine della selezione, emergerà quali documenti devono essere "1) *cleared from scrutiny*; 2) *cleared from scrutiny but sent to a Committee for information*; or 3) *held under scrutiny and sent to a Committee for examination*". La decisione viene compiuta sulla base della rilevanza politica, pratica o legale del documento, dell'area politica di interesse, della sua natura (ad esempio se si tratta di un *Green* o *White Paper*, di un *routine report*, o di una proposta legislativa), delle sue implicazioni politiche e della precedente attività dell'EUSC

---

<sup>218</sup> Intervista al Principal Clerk dell'ESC - *House of Commons*, Londra, 15 giugno 2015.

<sup>219</sup> HOUSE OF LORDS, *Terms of reference*, Appendix A, 16 May 2012. I *Terms of reference* dell'*House of Lords* non danno una definizione di "Eu documents", ma esemplificano alcune tipologie di documenti che rientrano nella competenza della Commissione: 1) *Publicly available documents that have been submitted by one EU institution to another*; 2) *Draft legislative acts or proposals for amendments to such acts*; 3) *Draft decisions relating to the Common Foreign and Security Policy*.

sulla medesima area. Più della metà dei documenti non viene sottoposta alla ulteriore fase di controllo e all'apposizione della riserva, così da consentire alle sotto-commissioni di concentrare l'attenzione sui documenti e sulle aree politiche di maggiore importanza.

Una volta che un documento è stato inviato per l'esame alla Commissione competente, lo svolgimento del processo di controllo e la decisione sull'opportunità di esaminare il documento ricade interamente su quest'ultima. Essa può chiedere informazioni al governo, il quale si impegna a rispettare il termine per la risposta di 10 giorni lavorativi. L'esame si riferisce al documento, all'EM e alle note di controllo prodotte dallo staff della Commissione. La Commissione potrà quindi decidere:

1) to clear the document from scrutiny, if the EM is comprehensive and of sufficient quality, and no doubts or questions arise<sup>220</sup>; 2) to clear the document from scrutiny and write to the Minister; 3) To hold the document under scrutiny and write to the Minister; 4) To hold the document under scrutiny and conduct 'enhanced scrutiny' (see below); or 5) To hold the document under scrutiny and conduct a full inquiry.

Il più importante aspetto del processo di controllo è rappresentato dalla corrispondenza scritta che si instaura tra la Commissione e il Ministero competente e che si chiude quando la Commissione ha ottenuto tutte le informazioni necessarie per lo svolgimento del controllo, ha compreso pienamente la posizione del governo e ha espresso e reso nota al governo la propria posizione.

A volte la Commissione può decidere di svolgere indagini sulle posizioni degli *stakeholders* o di interrogare direttamente il Ministro competente, di tenere *one-off evidence sessions* o seminari per discutere la proposta più nel dettaglio (cd. *Enhanced scrutiny*)<sup>221</sup>. Anche le Commissioni specializzate hanno la facoltà di interrogare i ministri e tenere dibattiti sulle questioni Europee.

Infine, analogamente alla Camera dei Comuni, anche la Camera dei *Lords* ha approvato il 6 dicembre 1999 una *Scrutiny Reserve Resolution* (SRR), in base alla quale il Governo è tenuto a non assumere impegni a livello comunitario qualora la Camera dei *Lords* abbia avviato ma non ancora ultimato l'esame dei relativi documenti. La SRR nel testo concordato nel marzo del 2010 ha lo scopo di imporre ai Ministri una costante collaborazione con la Commissione al fine di agevolare il controllo<sup>222</sup>. Anche nella Camera dei *Lords*, se un Ministro assume un impegno prima che il controllo sia concluso si ha la cd. "*override of the SRR*", su cui il Ministro deve dare giustificazioni alla prima

---

<sup>220</sup> Il fatto che la Commissione proceda all'immediata cancellazione del documento non denota un vizio nel cd. *sifting process*, ma implica semplicemente che la Commissione è in grado di analizzare il documento e la posizione governativa sulla base della sua esperienza e dell'area di interesse e di dare la sua opinione senza bisogno di ulteriori informazioni.

<sup>221</sup> Tutti i risultati del controllo (resoconti di audizioni, note o lettere dei Ministri) sono resi pubblici *online*.

<sup>222</sup> EUROPEAN UNION COMMITTEE, *The European Scrutiny System in the House of Lords*, cit., p. 15. Di seguito: "*While the SRR has no legal status in the EU, the Council of Ministers recognizes 'parliamentary reserves' made by Ministers on behalf of their national parliaments which have a matter under consideration, and generally postpones decisions on the matter until such reserves have been lifted*".



occasione utile, di regola tramite la trasmissione di una lettera alla Commissione<sup>223</sup>. Il Ministro può però essere chiamato a giustificare oralmente nel caso in cui la Commissione non ritenga che sussista una buona causa e deve altresì spiegare come intenderà comportarsi in modo da evitare successive *overrides* non necessarie. Il numero e la materia delle *overrides* vengono registrati e sono oggetto di una *Question for Written Answer* da parte del Chairman del Select Committee. La lista dei documenti su cui si è verificata una *override* viene pubblicata nel sito della Commissione.

### 1.2. L'attualità del controllo: L'istituzione di Commissioni specializzate

Nel novembre del 2015 l'*European Scrutiny Committee* (ESC) presso l'*House of Commons* pubblicava il report con cui dava avvio alla procedura di controllo ("*inquiry*") sul processo di rinegoziazione dell'adesione del Regno Unito all'Unione europea<sup>224</sup>. La Commissione inquadrava questa attività nell'ambito del "*regular work of scrutinising EU proposals for their political and legal importance*" di cui allo *Standing Order no. 143*<sup>225</sup>. Nel documento erano aspre le critiche rivolte al Governo sulle modalità di conduzione dei negoziati: la preoccupazione principale riguardava la mancanza di "*accountability*" e di "*transparency*" del processo di negoziazione<sup>226</sup>.

Nel luglio del 2015 anche l'*European Union Committee* (EUC) dell'*House of Lords* aveva avviato un'indagine sullo stesso tema. Nel report introduttivo richiamava le dichiarazioni rese dal Ministro per gli Affari europei di fronte all'*House of Commons* sulla riunione del Consiglio europeo del giugno 2015<sup>227</sup>. In quell'occasione il Ministro si era reso disponibile ad informare il Parlamento secondo i meccanismi tradizionali di controllo parlamentare, pur definendo impraticabile un "*running commentary on the negotiations*" data la necessità di salvaguardare la sensibilità e la segretezza richieste dalla conduzione di negoziati internazionali<sup>228</sup>. Anche l'*House of Lords* manifestava forti perplessità in riferimento alla discontinuità nell'informativa del Governo: il timore era quello di

---

<sup>223</sup> Lo stesso avviene nel caso in cui la proposta sia "confidential, routine or trivial, or is substantially the same as one on which scrutiny has been completed".

<sup>224</sup> Sulle fasi e sul merito dei negoziati e dell'accordo raggiunto lo scorso febbraio, v. G. CARVALE, "With them" o "of them", cit.; C. C. GIALDINO, "To be or not to be together..." *Il compromesso di Tusk per mantenere il Regno Unito nell'UE: una prospettiva ragionevole per l'integrazione europea?*, in *federalismi.it*, editoriale del 10 febbraio 2016; G. M. SALERNO, *Le decisioni del Consiglio europeo di febbraio: l'Unione europea ad una svolta*, in *federalismi.it*, 24 febbraio 2016.

<sup>225</sup> EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE (ESC) - HOUSE OF COMMONS, *UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny, 14th Report of Session 2015*, 15 December 2015, p. 10.

<sup>226</sup> *Ibidem*.

<sup>227</sup> EUROPEAN UNION COMMITTEE (EUC) - HOUSE OF LORDS, *The referendum on UK membership of the EU: assessing the reform process, 3rd Report of Session 2015-2016*, 28 July 2015.

<sup>228</sup> Tra i tradizionali meccanismi di controllo vengono citati "*post-Council statements, parliamentary committee hearings, the existing process of scrutiny of EU legislation, and regular conversations with a broad range of members of both Houses of Parliament*". *House of Commons debate - HC Deb*, 29 June 2015, col 1180.

doversi confrontare con un “*fait accompli*” al termine delle negoziazioni<sup>229</sup>. Per tale motivo invocava l’approfondimento dei tradizionali strumenti di cooperazione con il Governo e l’adozione di un approccio che assicurasse allo stesso tempo i principi di “*parliamentary accountability*” e il rispetto della “*sensitivity of the negotiations*”. In concreto l’*House of Lords* chiedeva che il Segretario per gli Affari esteri rendesse dichiarazioni davanti alla Commissione specializzata, che si svolgessero “*pre-European Council evidence sessions*” con il Ministro per gli Affari europei e “*ad hoc meetings*” con i ministri<sup>230</sup>.

La ragione dell’attivazione del controllo e del timore di non avere voce nell’eventuale futuro accordo risiedeva nel riconoscimento delle profonde e storiche implicazioni del successivo *in/out referendum* sui cittadini e sul Parlamento del Regno Unito. Le preoccupazioni delle due Commissioni non si rivelarono del tutto infondate. Lo ha dimostrato la mancanza di un dibattito parlamentare preventivo sui contenuti della lettera del premier britannico David Cameron al Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk del 10 novembre 2015<sup>231</sup>, nonché l’assenza, nella stessa, di un richiamo alla proposta dell’*House of Lords* di attivare il meccanismo della cd. “*green card*”<sup>232</sup>. Ne è testimonianza infine l’intesa raggiunta nel Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016 che ha segnato l’ultima fase della vicenda negoziale prima del *referendum*. Senza entrare nel merito di ciascuno dei quattro nuclei dell’accordo, basti qui considerare il tema che toccava più da vicino le Commissioni di *Westminster*: il ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione. Sul punto, l’intesa accoglieva la richiesta di Cameron di istituire la cd. “*red card*”, strumento su cui l’*House of Lords* aveva espresso delle perplessità; ma, di nuovo, non menzionava la proposta di derivazione parlamentare di istituire la “*green card*” in funzione propositiva allo sviluppo delle politiche e della legislazione dell’Unione<sup>233</sup>.

---

<sup>229</sup> EUC, *The referendum on UK membership of the EU*, cit., p. 14.

<sup>230</sup> *Ibidem*.

<sup>231</sup> Nel *report* dell’ESC si legge ancora: “*Parliament has a legitimate role in influencing the negotiation. It is disappointing that Parliament was not given the chance to debate the four main “asks” before the Prime Minister sent his letter of 10 November to the President of the European Council. Allowing it to debate only the “final offer” would be unacceptable. We consider it paradoxical that such an approach is being advocated by a Government professing to negotiate for a greater role for national Parliaments at EU level*”. ESC, *UK Government’s renegotiation of EU membership*, cit., p. 10. La risposta del Governo al *report* dell’ESC, anch’essa considerata dalla Commissione in più parti insoddisfacente, è pubblicata in ESC, *UK Government’s renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny: Government Response to the Committee’s 14th Report of Session 2015-16, 1st Special Report of Session 2015-16*, 5 February 2016.

<sup>232</sup> La proposta è stata formulata per la prima volta in EUC, *The Role of National Parliaments in the European Union, 9th Report of Session 2013-14*.

<sup>233</sup> Il meccanismo della “*red card*” conferisce ai Parlamenti che rappresentino almeno il 55% dei voti loro attribuiti, il potere di bloccare una proposta legislativa europea contraria al principio di sussidiarietà. La “*green card*” consente a un gruppo di Parlamenti di presentare proposte di legislazione o politiche dell’UE, sollecitando l’esercizio del potere di iniziativa della Commissione. A parere dell’*House of Lords*, mentre lo strumento della “*red card*”, considerato in modo isolato, può trasmettere il messaggio fuorviante che i Parlamenti nazionali debbano svolgere solo un ruolo oppositivo nell’ambito del processo decisionale europeo; la procedura della “*green card*” rafforzerebbe il ruolo dei Parlamenti attraverso il dialogo politico con la Commissione europea, senza pregiudicare né l’istituto dell’iniziativa legislativa in capo a quest’ultima né il ruolo di co-legislatore in capo al Parlamento europeo. Sulla “*red card*”, v. K. GRANAT, *The draft renegotiation deal: A genuine red card?, Tusk’s proposal and national parliaments*, in *EU Law Analysis*, 3 febbraio 2016; sulla “*green card*”, v. E. ALBANESI, *Rafforzati i raccordi parlamentari “multilivello” tra Stato, Regioni ed UE*

Anche nell'imminenza della decisione del popolo inglese di uscire dall'Unione europea, l'*European Union committee* dell'*House of Lords* pubblica un report dedicato al tema del controllo parlamentare sul processo di uscita del Regno Unito dall'Unione<sup>234</sup>. La Commissione riconosce l'impossibilità di impostare un'attività di “*micromanagment*” dei negoziati e la necessità di concedere al governo lo spazio di manovra essenziale per la conduzione di efficaci negoziazioni; allo stesso tempo rigetta l'ipotesi di una “*mere accountability after the fact*”:

Within this middle ground, Parliament, while respecting the Government's need to retain room for manoeuvre, should be able both to monitor the Government's conduct of the negotiations, and to comment on the substance of the Government's negotiating objectives as they develop. Only if these principles are accepted will Parliament be able to play a constructive part in helping the Government to secure the best outcome for the United Kingdom. Such scrutiny will also contribute to a greater sense of parliamentary ownership of the process, strengthening the Government's negotiating position and increasing the likelihood that the final agreement will enjoy parliamentary and public support<sup>235</sup>.

La peculiarità della materia da sottoporre a controllo impone anche la formazione di appositi organi parlamentari. L'*House of Lords* propone l'istituzione di una *Select committee* con esclusive competenze di controllo sui negoziati e di redazione di report funzionali al dibattito nel plenum. Tale organo dovrebbe ‘incorporare’ le funzioni di controllo che fanno ora capo all'*European Union Committee* e mantenerne la suddivisione in sottocommissioni.

Già nell'ottobre del 2016 l'*House of Commons* istituiva la *Exiting the European Union Committee*, una Commissione specializzata nel controllo delle attività del Dipartimento governativo appositamente istituito nell'imminenza del voto sulla *Brexit* con il compito di preparare e condurre le negoziazioni (*Department for Exiting the European Union - DExEU*)<sup>236</sup>.

L'intervento precedente e successivo al voto referendario conferma che l'obiettivo comune alle due Camere di *Westminster* è quello di arricchire i negoziati di una *expertise* funzionale all'interesse del Paese e di quel ‘contributo democratico’ utile a rafforzare la voce del Regno Unito nella formazione delle nuove relazioni con l'Unione europea. Gli strumenti che rientrano nella ‘nuova’ funzione di controllo sono gli stessi utilizzati nella tradizionale attività di *scrutiny* a garanzia di trasparenza e pubblicità, fermo il riconoscimento della necessità di assicurare al governo uno spazio di manovra tale da garantire un esito delle negoziazioni il più possibile funzionale agli interessi del paese.

---

(mentre la *House of Lords* propone la prima attivazione di una cd. *green card* dei parlamenti nazionali), in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2015.

<sup>234</sup> European Union Committee, House of Lords, *Brexit: parliamentary scrutiny*, 4th Report of Session 2016–17 HL Paper 50, p. 34.

<sup>235</sup> Ivi, p. 32.

<sup>236</sup> T. MAY, *Machinery of Government Changes: Written statement - HCWS94*, 18 July 2016.

### 3.3. La Germania

#### 3.3.1. Il Bundestag

In base all'art. 45 della Legge fondamentale, il *Bundestag* può delegare tutti i poteri di indirizzo e di controllo sulla politica europea del Governo federale alla Commissione permanente per gli Affari dell'Unione europea (*Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union*), conformemente all'art. 23 del *Grundgesetz*. Inoltre, l'art. 45 prevede che il Bundestag possa autorizzare la Commissione per gli Affari dell'Unione europea ad esercitare nei confronti del Governo federale non solo i diritti conferiti al *Bundestag* dall'art. 23 della Legge fondamentale, ma anche i diritti alla partecipazione diretta al processo decisionale europeo, sulla base del Trattato di Lisbona.

La Commissione per gli Affari dell'Unione europea è stata istituita, per la prima volta, nel dicembre del 1994, nel corso della XIII legislatura. L'organizzazione e il funzionamento della Commissione sono stati disciplinati attraverso il Regolamento parlamentare nel 1994. Attualmente, la Commissione è composta da 33 membri con pieno diritto di voto e parola, cui si aggiungono 16 membri tedeschi del Parlamento europeo con funzioni consultive, nominati dal Presidente del *Bundestag* su proposta delle frazioni per i cui partiti siano stati eletti i membri tedeschi del Parlamento europeo<sup>237</sup>. Il loro mandato è limitato alla durata della legislatura del *Bundestag* o del PE. Hanno il potere di commentare ogni tema dell'agenda ma non hanno diritto di voto<sup>238</sup>. La Commissione per gli Affari dell'Unione europea è il luogo centrale del processo decisionale della politica europea, in quanto svolge la funzione di coordinamento della fase istruttoria delle decisioni del Bundestag sui documenti e sui provvedimenti relativi ai diversi ambiti d'incidenza delle politiche dell'Unione.

Il Governo federale è tenuto per legge ad informare il *Bundestag*, “esaurientemente e il più rapidamente possibile”, su tutti i “progetti” che, nel quadro dell'Unione europea, possano risultare di interesse per la Germania. Ciò avviene attraverso relazioni orali e scritte sulle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea. Tali rapporti costituiscono una componente degli ordini del giorno della Commissione per gli Affari dell'Unione europea. Per ciascun punto all'ordine del giorno, il Governo deve, inoltre, illustrare il contenuto sostanziale, il significato politico e giuridico e la sua posizione ufficiale. Oltre ai documenti, il *Bundestag* deve ricevere anche indicazioni sui tempi previsti per la trattazione, non solo delle direttive in fase di proposta, ma anche dei documenti non legislativi, come i Libri bianchi e verdi, i programmi e i piani d'azione della Commissione europea.

---

<sup>237</sup> Regolamento del *Bundestag*, § 93b, comma 8.

<sup>238</sup> Nella pratica i membri tedeschi del Parlamento europeo non approfittano di frequente dell'opportunità di partecipare alle sessioni dell'EAC.

La trasmissione dei documenti alla Commissione per gli Affari dell'Unione europea del Bundestag e il relativo procedimento di esame sono disciplinati ai §§ 93 e 93a del Regolamento del *Bundestag*. In linea generale, il *Bundestag* deve essere informato e consultato, ma i pareri o gli indirizzi da esso espressi non hanno mai carattere giuridicamente vincolante, a differenza di quanto previsto per il Bundesrat nelle materie di competenza esclusiva dei Länder.

In base al § 93b, comma 1, del Regolamento del *Bundestag*, spetta alla Commissione per gli Affari dell'Unione europea la trattazione dei documenti di cui al medesimo articolo, in conformità al Regolamento e alle decisioni del *Bundestag*. Su richiesta di una frazione o del cinque per cento dei membri del *Bundestag*, l'Assemblea può autorizzare la Commissione per gli Affari dell'Unione Europea a tutelare, in base all'articolo 23 della Legge Fondamentale, i diritti del *Bundestag* nei confronti del Governo in relazione a specifici documenti dell'Unione europea. La Commissione può, inoltre, formulare una presa di posizione/raccomandazione su un determinato documento, purché non contrasti con quello della Commissione interessata e fatto salvo il diritto del *Bundestag* di decidere autonomamente in qualunque momento su di una questione relativa all'Unione europea (§ 93b, comma 2). In caso di autorizzazione in base al comma 2, periodo 1, prima dell'espressione di un parere al Governo sul documento del Parlamento europeo la Commissione per gli Affari dell'Unione deve richiedere il parere della Commissione interessata e qualora la prima intenda discostarsi dal parere di quest'ultima, deve essere indetta una seduta comune con le Commissioni consultive<sup>239</sup>.

Sul contenuto e la motivazione dei pareri espressi dalla Commissione per gli Affari dell'Unione europea al Governo su di un documento dell'Unione europea, la Commissione predispone una relazione che viene distribuita come stampato del Bundestag e deve essere posta all'ordine del giorno entro tre settimane di seduta dalla distribuzione. Una discussione ha però luogo solo se richiesta da una frazione o dal cinque per cento dei membri del Bundestag presenti (comma 6). La Commissione per gli Affari dell'Unione europea può, nel caso di un documento dell'Unione europea che le sia stato assegnato per il parere, proporre emendamenti alla raccomandazione della Commissione competente per il merito; la proposta di emendamento deve essere presentata al Presidente del *Bundestag* entro le ore 18 del giorno precedente alla discussione della raccomandazione sul provvedimento dell'Unione europea (comma 7).

---

<sup>239</sup> In particolari casi di urgenza, i presidenti delle Commissioni consultive possono consentire la votazione scritta di cui al §72, periodo secondo (comma 3). Ai sensi del comma 5 dell'articolo 93b, per la convocazione di una seduta della Commissione per gli Affari dell'Unione europea al di fuori del calendario dei giorni di riunione delle Commissioni o al di fuori della sede del *Bundestag*, il presidente della Commissione ha anche diritto di derogare al § 60 se lo richieda il programma dei lavori dei competenti organi dell'Unione europea e sia concessa l'autorizzazione del Presidente del *Bundestag*.

La Commissione per gli Affari dell'Unione europea deve stabilire i principi per la trattazione dei documenti dell'Unione europea ad essa trasmessi e in base ad essi formulare la propria raccomandazione al *Bundestag* o esprimere il proprio parere al Governo (comma 9).

### 3.3.2. Il Bundesrat

Anche la Camera alta come quella bassa ha diritto di ricevere “nel più breve tempo possibile” dal Governo federale tutte le informazioni sui “progetti” dell'Unione europea (art. 23 Legge fondamentale). Tuttavia, il *Bundesrat*, diversamente dal *Bundestag*, può esercitare un potere di indirizzo “giuridicamente vincolante” nei confronti del Governo federale.

Nello specifico, l'articolo 23, comma 4 della Legge fondamentale prevede che il *Bundesrat* debba essere associato alla formazione della volontà della Federazione nella misura in cui il suo concorso sia richiesto sul piano interno per una misura analoga o nel caso in cui i *Länder* siano competenti sul piano interno. Il comma 5, primo periodo dell'art. 23 della Legge fondamentale stabilisce che il Governo federale “prende in considerazione” la posizione del *Bundesrat* qualora, in una sfera di competenze esclusive della Federazione, siano toccati gli interessi del Land oppure qualora la Federazione abbia ad altro titolo il diritto di legiferare. Se, invece, sono coinvolte “in maniera preponderante” le competenze legislative dei *Länder*, l'organizzazione dei loro uffici o il loro procedimento amministrativo, il parere del *Bundesrat* deve essere considerato “in modo determinante” nella formazione della volontà del *Bund* (art. 23, comma 5, secondo periodo). Dunque, la volontà del *Bundesrat* diventa “determinante” ogni qual volta un “progetto” dell'Unione europea riguardi “in maniera prevalente” gli interessi dei *Länder*.

Le norme di dettaglio riguardanti la partecipazione del *Bundesrat* alla formazione del diritto europeo sono contenute nella Legge sulla cooperazione tra Federazione e *Länder* del 1993, che prevede una complessa procedura di conciliazione per superare un'eventuale divergenza tra il Governo federale ed il *Bundesrat* (§5, comma 2) e nella parte IV del Regolamento del *Bundesrat* (*Das Verfahren in Angelegenheiten der Europäischen Union*). In particolare, il §45a prevede che il Presidente del *Bundesrat*, dopo aver esaminato i relativi documenti inviati all'esame della Camera, stabilisca per quali di essi il parere consultivo del *Bundesrat* sia indispensabile e li assegni, quindi, alle Commissioni competenti.

Le Commissioni interessate hanno il compito, durante tutta la fase negoziale in seno agli organi consultivi dell'Unione europea, di dare un supporto ai rappresentanti dei *Länder*, esercitando un controllo costante sullo stato delle trattative rispetto alla posizione espressa dal *Bundesrat*, che esse stesse concorrono a formare nella fase finale.

Per consentire al *Bundesrat* di intervenire più tempestivamente nel procedimento di formazione del diritto europeo, l'articolo 52, comma 3a, della Legge fondamentale ha previsto la possibilità che la Camera alta istituisca al suo interno una particolare sede ristretta (la c.d. Camera Europea - *Europakammer*), vale a dire un organo specializzato cui rimettere l'esercizio del suo potere di indirizzo nei confronti del Governo federale.

La Commissione per gli Affari dell'Unione europea (*Ausschuss für Fragen der Europäischen Union*) del *Bundesrat* ha una lunga tradizione. Già nel dicembre 1957, la Camera alta istituì una Commissione speciale denominata "Mercato comune e zona di libero scambio" (*Gemeinsamer Markt und Freihandelszone*) che nel 1965 divenne la Commissione permanente per gli Affari delle Comunità europee (*Ständiger Ausschuss für Fragen der Europäischen Gemeinschaften*). La sua attuale denominazione le è stata attribuita a partire dall'entrata in vigore del Trattato dell'Unione europea nel 1993. La Commissione, formata da un membro per ogni Land, viene convocata all'occorrenza direttamente dal Presidente del *Bundesrat*. Essa ha il compito di esaminare tutti i documenti del Consiglio e della Commissione che siano di interesse per i *Länder* e delibera a maggioranza semplice<sup>240</sup>. Le deliberazioni adottate possono sostituire, nei casi di urgenza o riserva, quelle dell'intera Assemblea.

---

<sup>240</sup> Il quorum non corrisponde necessariamente alla maggioranza dei Länder. I voti della Commissione vengono ponderati con gli stessi criteri indicati dalla Legge fondamentale per le deliberazioni dell'Assemblea (art. 52, comma 3). Ciascun consigliere vota per il proprio Land ed il suo voto vale come la somma di tutti i voti di cui il Land dispone in Assemblea.

## SEZIONE II

### Le problematiche trasversali del controllo nella prassi parlamentare

#### 1. L'intervento dei parlamenti nel processo legislativo europeo

##### 1.1. La fase pre-legislativa e gli accordi in prima lettura

Nel corso del processo di integrazione il *decision-making* europeo ha registrato importanti cambiamenti prodotti da riforme istituzionali e da regole e pratiche non formalizzate. Tra queste ultime emerge il ricorso agli *early agreements* tra Parlamento europeo e Consiglio raggiunti attraverso triloghi informali<sup>241</sup>.

La possibilità di concludere la procedura di codecisione già in prima lettura veniva introdotta nel 1999 dal Trattato di Amsterdam per accelerare il processo decisionale interistituzionale. Sin da subito fu evidente l'incidenza degli *early agreements* sia sui tempi delle decisioni sia sull'equilibrio dei poteri tra le Istituzioni europee e, in generale, tra tutti gli attori del processo decisionale, compresi i Parlamenti nazionali. Il *modus operandi* tipico degli accordi precoci implica che di fatto le decisioni sono negoziate da un piccolo gruppo di attori chiave: il relatore del Parlamento europeo (accompagnato, se necessario, dai relatori ombra dei rispettivi gruppi politici e dalla delegazione selezionata del Parlamento europeo); per il Consiglio il rappresentante permanente dello Stato Membro che detiene la Presidenza (o il suo sostituto, Presidente del Coreper I o II); per la Commissione Europea i funzionari di alto livello della Direzione Generale (DG) interessata. Perché un dossier venga concluso in prima lettura, i negoziati nell'ambito dei triloghi inizieranno non appena la Commissione ha presentato la sua proposta, il Parlamento europeo ha nominato il suo relatore e il gruppo di lavoro nel Consiglio ha svolto una prima lettura del testo. Se i colegislatori raggiungono un accordo su un testo di compromesso prima del voto del Parlamento in prima lettura, questo è approvato dall'Aula (posizione del Parlamento in prima lettura) e successivamente arriva al Consiglio (posizione del Consiglio in prima lettura), che tendenzialmente adotterà ciò che è già stato deciso a livello di trilogo. Non appena i triloghi informali si aprono e man mano che si raggiungono posizioni

---

<sup>241</sup> I triloghi sono riunioni informali cui prendono parte i rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione al fine di procedere all'esame di proposte legislative. Il loro scopo è quello di raggiungere un accordo su un pacchetto di emendamenti che sia accettabile sia per il Consiglio che per il Parlamento. Essi possono tenersi in qualsiasi fase della procedura legislativa e possono sfociare nei cd. "accordi in prima lettura", "accordi all'inizio della seconda lettura" o "accordi in seconda lettura", oppure in un "progetto commune" in sede di Conciliazione. I triloghi sono negoziati politici, ma possono essere preceduti da incontri tecnici preparatori che riuniscono esperti delle tre istituzioni. Possono riguardare questioni di definizione del calendario dei lavori o trattare approfonditamente specifiche questioni sostanziali, spesso sulla base di testi di compromesso.



di compromesso, diviene sempre più difficile per i livelli decisionali formali, quali il COREPER e le Commissioni parlamentari, incidere sui negoziati in corso.

Il ridotto grado di trasparenza dei negoziati nell'ambito dei triloghi e l'alterazione dei tempi del processo decisionale minano la capacità dei Parlamenti di controllare i rispettivi governi. La maggior parte delle Assemblee nazionali non ha diritti informativi, né il potere di controllo e influenza sul *decision-making process* che si svolge per il raggiungimento degli *early agreements*. Spesso le relative informazioni vengono trasmesse in un momento successivo al raggiungimento degli accordi o, se inviate precedentemente, non sono accompagnate dal potere di emettere pareri. Non vi sono regole a garanzia di una cooperazione sistematica tra Governo e Parlamento, cosicché il potere del secondo risulta condizionato dalla volontà e dalla collaborazione del primo.

Normalmente anche i parlamenti "più forti" esercitano i propri poteri di controllo e di mandato nell'ultima fase del *decision-making process* europeo, ovvero a livello ministeriale, immediatamente prima che gli accordi vengano assunti in Consiglio. A tale livello, tuttavia, nella "procedura accelerata" gli accordi sono già stati presi e l'esercizio dei poteri di controllo/influenza da parte dei parlamenti sarebbe già tardivo e sicuramente meno efficace. Pertanto, dato che i centri decisionali più rilevanti diventano i *Council working groups*, è in queste sedi che i Parlamenti nazionali dovrebbero essere messi nella condizione di fornire istruzioni o conferire mandati.

La possibile soluzione alla marginalizzazione dei Parlamenti in sede di negoziazioni in trilatero risiede nell'anticipazione del loro coinvolgimento alla fase pre-legislativa (cd. di *agenda setting*). Ciò presuppone l'attribuzione ad essi di diritti informativi su documenti europei (ad es. *Green and White Papers*) e su documenti interni di provenienza governativa (ad es. *early position papers*) prima che la Commissione presenti la sua proposta; ed implica anche l'anticipazione del potere di adottare istruzioni al governo alla fase di inizio delle attività presso i *working groups* del Consiglio. A completamento di queste prerogative, dovrebbe garantirsi ai parlamenti il costante aggiornamento sui progressi dei negoziati in seno ai triloghi, nel caso in cui la proposta e/o le posizioni dei soggetti coinvolti cambino nel corso del processo di contrattazione.

Possono quindi individuarsi alcune tendenze comuni ai sistemi di controllo degli Stati membri nel panorama europeo. In primo luogo si registra la richiesta da parte di alcuni parlamenti di adattare le previsioni normative e/o le prassi interistituzionali all'esigenza di ulteriori basi informative di controllo in riferimento alla *policy-design phase* (o *pre-legislative phase*). In secondo luogo, i parlamenti dotati di un sistema a mandati vincolanti richiedono che il conferimento dei mandati sia spostato preferibilmente a livello di COREPER o di *working group level* nel Consiglio. Le due tendenze manifestano l'accresciuta consapevolezza dei parlamenti che la chiave per l'esercizio di un controllo e di una influenza effettivi sulle proposte risiede nello spostamento del loro coinvolgimento

sul nascere delle proposte e nell'estensione e anticipazione delle basi conoscitive. Evidentemente l'eventuale sviluppo in tal senso delle pratiche del controllo può avere un effetto indiretto anche sull'attività governativa a livello europeo. I nuovi obblighi informativi e la presenza di un ulteriore interlocutore interno – il Parlamento – potrebbe infatti incentivare il governo ad uno studio delle proposte più rapido e approfondito e ad anticipare la formulazione della propria posizione, con effetti positivi indiretti sulla forza negoziale nazionale nella contrattazione a livello di Unione.

### *1.2. L'esigenza di ampliare i poteri informativi e di anticipare il coinvolgimento parlamentare*

Il *Folketing* danese esercita un controllo *ex ante* e conferisce mandati al governo prima delle riunioni del Consiglio. Il crescente ricorso ai triloghi e agli accordi precoci e il conseguente spostamento dei negoziati politici prima e al di fuori delle riunioni del Consiglio ha imposto anche al “più forte” dei parlamenti il ripensamento di alcuni aspetti del suo sistema di controllo<sup>242</sup>.

Nel corso del 2006 l'EAC del *Folketing* ha attivato un dialogo con il Governo per incrementare i poteri informativi e garantire un coinvolgimento anticipato, tramite la consultazione a livello di COREPER o di *Working groups* del Consiglio. Nel giugno del 2006 l'EAC ha avanzato al governo la richiesta ufficiale di anticipare la presentazione della posizione su cui richiedere il mandato. A questa richiesta è seguita la formalizzazione di un nuovo sistema di mandato (cd. *early mandating system*) con lo scopo di includere l'EAC nelle fasi iniziali del processo decisionale europeo. Nel rapporto del giugno 2006 viene stabilito che:

Ministers must seek a mandate in the European Affairs Committee on proposals of major significance “... before the Danish position is established (e.g. in connection with a first-reading agreement between the Council and the European Parliament)”. Furthermore, it may be necessary to seek a new mandate in the European Affairs Committee if the proposal changes fundamentally during the negotiations<sup>243</sup>.

Il Governo dovrà quindi presentare la sua posizione negoziale e chiedere il mandato parlamentare molto prima rispetto a quando la discussione relativa alla proposta europea viene fissata nell'agenda del Consiglio, così da consentire il suo inserimento nell'ordine del giorno dell'EAC. Secondo la lettera del rapporto, il governo dovrebbe richiedere il mandato al parlamento quando la presidenza chiede il mandato al Coreper per iniziare le negoziazioni nel primo trilogo. In concreto,

---

<sup>242</sup> Nella pratica dei primi anni di applicazione degli *early agreements* accadeva di frequente che sebbene il Governo avesse formato una posizione negoziale anticipata, questa non veniva presentata al Parlamento o veniva trasmessa tardivamente, dopo che il COREPER aveva conferito il mandato a negoziare alla presidenza del Consiglio.

<sup>243</sup> EAC, *Beretning afgivet af Europaudvalget den 23. juni 2006 om tidlig forelæggelse og åbenhed, Folketinget Beretning nr. 6.*

accade che il governo formuli *early mandates* molto vaghi e generici così da garantirsi un ampio margine di discrezionalità. Inoltre, spesso il mandato parlamentare viene richiesto dal governo nell'ultima fase dei negoziati in Coreper, quando ormai i rappresentanti del Consiglio hanno già da tempo avviato le attività per raggiungere una posizione comune<sup>244</sup>. Alle difficoltà esposte si aggiunge l'assenza di un coinvolgimento del Parlamento nella fase preparatoria delle proposte di legge: trattandosi di un *mandating based system*, il controllo si focalizza sulla posizione governativa e al Parlamento non vengono trasmessi sistematicamente i documenti preparatori della legislazione europea.

Al contrario, nel sistema inglese i documenti preparatori, come i Libri Verdi e Bianchi della Commissione, sono inclusi nel processo di controllo di entrambe le camere. Seppure spesso caratterizzati da contenuti molto ampi e generici, questi costituiscono un passaggio essenziale nella formazione dei contenuti delle proposte e assicurano al parlamento la capacità di monitorare il processo legislativo e di presentare obiezioni prima che le leggi siano approvate. A questo riguardo, nel sistema inglese c'è spazio per uno scrutinio *ex ante* nella fase preparatoria della legislazione europea, anche se, come abbiamo già visto, il parlamento non ha il potere formale di vincolare i ministri a specifiche posizioni negoziali o di voto nel Consiglio. Tuttavia, le Commissioni parlamentari di entrambe le Camere hanno evidenziato alcune lacune nel potere informativo. Le maggiori preoccupazioni riguardano l'assenza di regole e accordi che garantiscano la trasmissione dei cd. *non Papers* o *pre-Green Papers*, ovvero dei documenti informali non depositabili né destinatari della riserva di esame, redatti da un'istituzione europea o da uno Stato membro e spesso usati come strumento di negoziazione<sup>245</sup>. Sebbene su di essi il governo si sia impegnato a fornire informative orali, l'ESC auspica il ricorso alla corrispondenza ministeriale per la diffusione del loro contenuto principale, soprattutto laddove riguardino su documenti già oggetto di scrutinio<sup>246</sup>. Un difetto nel sistema informativo si rinviene anche in relazione ai cd. *Limité documents*, ovvero a quei documenti prodotti dalle istituzioni europee e spesso contenenti le versioni delle proposte così come modificate nel corso dei negoziati in trilogia<sup>247</sup>. A partire dal 2010, il governo si è impegnato

---

<sup>244</sup> V. M. SOUSA, *Learning in Denmark? The case of Danish parliamentary control over European union policy*, Scandinavian political studies, 31(4), pp. 428- 447.

<sup>245</sup> Intervista al Principal Clerk dell'ESC - House of Commons, London, 15 giugno 2015.

<sup>246</sup> Nello specifico, si auspica l'elaborazione di una sintesi in forma di lettera, pubblicabile o resa disponibile su base confidenziale. V. EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE - HOUSE OF COMMONS, *Reforming the European Scrutiny System in the House of Commons*, Twenty-fourth Report of Session 2013-14, 28 November 2013, House of Commons London: The Stationery Office Limited, p. 5 (da ora in avanti "*Scrutiny Reform Report, 2013*"), p. 27.

<sup>247</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Guidelines for handling of documents internal to the Council*, Brussels, 9 June 2011, p. 4. La guida del Consiglio descrive i *limité documents* come quei documenti "*whose distribution is internal to the Council, its members, the Commission [and] certain EU institutions*". Il termine individua "*a distribution marking, and not a classification level [...]. Documents marked 'LIMITE' are deemed covered by the obligation of professional secrecy in accordance with Article 339 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and Article 6(1) of the Council's rules of procedure. (para 5) [...], such papers may be distributed to: any official of a national administration of a Member State, the European Council, the Council, the European Commission and the EEAS. 'LIMITE' documents*

informalmente a trasmettere i *limité documents* su richiesta del Parlamento o di sua iniziativa. Nel rapporto del 2014 l'EAC ha però formulato proposte di modifica dello *Standing Order* perché tale impegno trovi una sede formale e venga accompagnato dall'espresso dovere del parlamento di assicurare che il contenuto non venga reso pubblico. Infine, l'EAC chiede al governo di fornire una lista settimanale dei *limité documents* e di aggiornare il parlamento ogniqualvolta un *limité document* viene prodotto su di un atto già sottoposto a scrutinio.

Per quanto riguarda il sistema di controllo inglese in materia di *early agreements*, la *Cabinet office scrutiny guidance* per i dipartimenti governativi prevede che il Governo debba indicare nell'originario EM se sussiste la prospettiva di un accordo in prima lettura e aggiornare il Parlamento se questa si concretizza nel corso dei negoziati. Alla Commissione parlamentare deve altresì essere trasmessa una lettera ministeriale contenente la copia del testo del trilogico e la stessa procedura dovrebbe applicarsi anche agli accordi in seconda lettura<sup>248</sup>. La consapevolezza della complessità del problema ha indotto l'EAC ad avviare l'inchiesta del 2012 sul sistema di controllo e anche il rapporto relativo agli anni 2013-2014 dedica ampio spazio a proposte intese a rafforzare il ruolo parlamentare nel procedimento decisionale europeo<sup>249</sup>. In entrambe le sedi l'EAC richiede al Governo di pubblicare le note relative al lavoro dei Rappresentanti permanenti presso l'Unione europea e del COREPER (ad oggi non automaticamente inviate al Parlamento), di trasmettere una lista settimanale dei *limité documents* e di garantire un'informazione sistematica e tempestiva sui documenti relativi alla fase di formazione delle politiche (Libri Verdi, Libri Bianchi, Non papers).

Anche nel caso tedesco, nei primi anni di operatività del sistema decisionale voluto da Amsterdam, il progressivo rafforzamento del ruolo del parlamento negli affari europei non si è accompagnato allo sviluppo di un sistema informativo e di controllo che consentisse un coinvolgimento anticipato nel *decision-making process*. Solo i successivi aggiornamenti alle leggi in materia di affari europei hanno accresciuto progressivamente la portata degli obblighi informativi del governo nei confronti del Parlamento e, sebbene il *Bundestag* venga informato solo sporadicamente e dopo che gli accordi precoci vengono adottati, ad oggi esso riceve i *non-papers*, i documenti informali e i documenti di lavoro in relazione agli *early agreements*.

---

*may also be distributed to nationals of a Member State who are duly authorised to access such documents by virtue of their functions. Certain 'LIMITE' documents may be released to acceding States and to other EU institutions and bodies depending on the "subject code" on the front page of the document. Private contractors may be granted privileged access to 'LIMITE' documents in accordance with the relevant contractual obligations" (para 14-16). "However, 'LIMITE' documents may not be distributed to any other entity or person, the media or the general public without prior authorisation (preferably written) by a relevant official" (para 17).*

<sup>248</sup> CABINET OFFICE, *Parliamentary Scrutiny of European Union Documents: guidance for Departments*, para 3.5.3.

<sup>249</sup> EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE - HOUSE OF COMMONS, *Reforming the European Scrutiny System*, cit., p. 28; EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE - HOUSE OF COMMONS, *Scrutiny Reform follow-up*, cit., p. 31.

La legge tedesca sulla cooperazione tra Governo federale e *Bundestag* approvata nel settembre del 2009 e l'accordo di cooperazione attuativo della medesima hanno esteso gli originari diritti di informazione, ricomprendendovi anche le riunioni informali a livello ministeriale e le istruzioni conferite nell'ambito del Comitato dei Rappresentanti permanenti. Una delle più significative novità della riforma è costituita proprio dallo specifico rilievo riconosciuto alle informazioni e ai documenti prodotti dalla Rappresentanza permanente presso l'Unione europea. Le informazioni sulle attività svolte dalla Rappresentanza nei rapporti con le Istituzioni europee e gli organi europei forniscono elementi di conoscenza e valutazione aggiornati sul reale andamento dei negoziati intergovernativi e interistituzionali su progetti di atti normativi, sulla preparazione delle riunioni del Consiglio e del Consiglio europeo e, più in generale, sulla formazione delle politiche europee. Tali informazioni rappresentano lo strumento più efficace ai fini della precoce valutazione delle iniziative politiche e legislative dell'Unione, della formazione della posizione governativa al riguardo e della verifica della coerenza dell'azione europea del governo con gli eventuali indirizzi parlamentari. Per tale motivo, molti altri Parlamenti nazionali, ivi compreso quello italiano, hanno seguito l'esempio tedesco, introducendo previsioni analoghe<sup>250</sup>.

## **2. Le prassi parlamentari nella nuova *governance* economica**

### *2.1. Eurozona: consultazione e informazione parlamentare*

Le regole decisionali che si applicano all'Unione economica e monetaria sono sensibilmente diverse da quelle di carattere sovranazionale: il Parlamento europeo non ha poteri di codecisione, ma solo il diritto ad essere consultato e talora solo ad essere informato *ex post*; poteri rilevanti spettano alla Banca centrale europea, ma soprattutto un ruolo centrale compete al Consiglio. Nel quadro della nuova *governance* economica europea, il cd. *Fiscal compact* ha introdotto regole di finanza pubblica e di coordinamento delle politiche economiche, confermando un assetto decisionale carente in termini di legittimazione democratica<sup>251</sup>. I vincoli imposti alle politiche di finanza pubblica vengono decisi

---

<sup>250</sup> In base all'art. 4, comma 3 della nuova legge di sistema Italiana (l. n. 234/2012), il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero il Ministro per gli affari europei, trasmette tempestivamente alle Camere le relazioni e le note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea con riferimento a: a) riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, riunioni informali a livello ministeriale, riunioni del Comitato dei rappresentanti permanenti di cui all'articolo 240 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, riunioni di comitati e gruppi di lavoro del Consiglio; b) riunioni dei triloghi tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nell'ambito di procedure legislative; c) atti o progetti di atti adottati dalle istituzioni o organi dell'Unione europea; d) altre iniziative o questioni relative alle istituzioni o alle politiche dell'Unione europea; e) procedure di precontenzioso e contenzioso avviate nei confronti dell'Italia.

<sup>251</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali*, cit., p. 465 ss. Il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria è stato firmato in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'UE ad eccezione di Regno Unito e Repubblica ceca.

senza il coinvolgimento del Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali vedono fortemente limitata la loro autonomia nel deviare dagli obiettivi imposti. Di contro, nel processo decisionale risulta rafforzato il ruolo del Consiglio e della Commissione<sup>252</sup>.

La formazione di un nuovo sistema di *governance* economica si è innestata sul processo di adeguamento del ruolo dei Parlamenti nazionali già iniziato con Lisbona, creando ulteriori sfide e prospettive per il controllo parlamentare a livello europeo e nazionale. Sul piano interno, in diversi Stati membri dell'area euro si è proceduto, per un verso, ad assicurare il coinvolgimento dei Parlamenti nelle procedure nazionali attraverso le quali si esplica il coordinamento in materia di politiche economiche e di finanza pubblica e, per altro verso, alla attribuzione di specifiche prerogative di informazione e consultazione ai Parlamenti nazionali<sup>253</sup>.

La legislazione tedesca è stata modificata in attuazione della sentenza del 7 settembre 2011 del Tribunale costituzionale. In particolare, la Legge per l'adozione di garanzie per la solvibilità della Repubblica ellenica finalizzate al mantenimento della stabilità finanziaria nell'ambito dell'Unione monetaria e la Legge per l'adozione di garanzie nell'ambito del meccanismo di stabilità hanno espressamente disciplinato le prerogative di informazione e consultazione del *Bundestag* nella fase di predisposizione delle decisioni in materia economica e finanziaria a livello europeo e hanno imposto al Governo di ottenere l'assenso della Commissione bilancio del *Bundestag* in merito alle misure applicative dei meccanismi di stabilizzazione dell'area euro che comportino oneri finanziari<sup>254</sup>.

Come vedremo più approfonditamente nel prossimo capitolo, sulla scia delle previsioni tedesche, anche l'Italia ha adeguato le regole e le procedure di finanza pubblica alle innovazioni stabilite a livello europeo. Le disposizioni contenute nella legge 234/2012 prendono atto del ricorso, soprattutto nella costruzione del nuovo sistema di *governance* economica, a trattati internazionali stipulati al di fuori del quadro istituzionale europeo (come il c.d. *Fiscal Compact*) o ad intese o accordi intergovernativi non giuridicamente vincolanti ma produttivi di impegni politici di fortissima rilevanza politica e di grande impatto economico (come il Patto *europplus* o il Patto per la crescita e

---

<sup>252</sup> Peraltro, in questo scenario capace di produrre scelte fortemente incidenti sulla sovranità degli Stati membri, si rintracciano anche riferimenti normativi (per lo più esterni ai trattati) che tendono a valorizzare il ruolo dei Parlamenti nazionali, in funzione compensativa rispetto alla crescita del potere dei governi. Un esempio è rappresentato da alcune disposizioni del cd. Sixpacks nelle quali è previsto che i Parlamenti nazionali siano inclusi nel processo di decisione economico-finanziaria. Anche la giurisprudenza costituzionale tedesca è intervenuta più volte richiamando al rispetto del ruolo dei parlamenti nelle decisioni prese nell'ambito della nuova *governance* economica (v. tra le altre, la sentenza del 7 settembre 2011 e la sentenza del 12 settembre 2012 sul Meccanismo europeo di stabilità e sul *Fiscal Compact* ammette).

<sup>253</sup> A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle camere*, in *federalismi.it*, n. 2, 2013, p. 33. Per una ricognizione delle prerogative dei Parlamenti nazionali in materia, con particolare riferimento al *Fiscal Compact*, cfr. il XVIII rapporto semestrale del Segretariato della COSAC “*Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*”, pubblicato nel settembre 2012 e reperibile nel sito [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu).

<sup>254</sup> Rispettivamente del 7 maggio 2010, in *Bundesgesetzblatt* (BGBl), I, p. 537 e del 22 maggio 2010 in BGBl, I, p. 627.

l'occupazione).

## 2.2. *L'emergere delle prassi di controllo sulle riunioni del Consiglio europeo*

### 2.2.1. Consiglio europeo ed *Euro Summits*: le problematiche del controllo

All'esito della crisi finanziaria che si apre nel 2008, e più in particolare della crisi della zona Euro delineatasi a partire dagli anni successivi, viene a crearsi un diverso equilibrio istituzionale e un sistema di *governance* economica elaborato mediante strumenti e procedure prettamente intergovernative e attuato in spazi decisionali nuovi. Tra questi ultimi, emerge il Consiglio europeo che vede accrescere il suo ruolo di programmazione e di indirizzo politico. A partire dal 2008, i Capi di Stato e di Governo hanno preso decisioni che hanno profondamente influenzato la sovranità degli Stati membri e dei loro Parlamenti nelle politiche di bilancio. È aumentata l'importanza strategica delle scelte economico-finanziarie prese nell'ambito degli *European Council meetings* e degli *Euro Summits* che sono diventati sedi decisionali centrali nel *law-making process* europeo come nella formazione di Trattati internazionali (si pensi al TSCG).

Tale mutamento nell'architettura istituzionale europea non ha mancato di incidere sulla capacità parlamentare di controllo. In primo luogo perché lo stile procedurale dei *Summits* e dei Consigli europei non si adatta ad un controllo efficace: le riunioni sono regolate dal segreto professionale e pochi documenti vengono pubblicati prima del loro svolgimento. In secondo luogo perché la cd. europeizzazione dei parlamenti e dunque il progressivo adattamento delle strutture e delle procedure di controllo alla costruzione europea si è realizzato per garantire il coinvolgimento nel processo legislativo ordinario europeo. Le modifiche alle regole costituzionali, ordinarie e procedurali dal Trattato di Maastricht a quello di Lisbona sono state pensate per rafforzare il controllo sui Ministri nel Consiglio dell'Unione piuttosto che sui Primi ministri nel Consiglio europeo.

La crescente consapevolezza dei Parlamenti nazionali della rilevanza di queste nuove sedi decisionali trova riscontro nel tentativo di alcuni di essi di introdurre regole e/o procedure parlamentari esplicitamente destinate al controllo dei Consigli europei<sup>255</sup>. In particolare, l'attenzione è rivolta ad assicurare flussi informativi sulle riunioni tramite la corrispondenza scritta con il Governo o lo svolgimento di dibattiti in Commissione parlamentare specializzata o in plenaria. Questi ultimi possono altresì realizzarsi sia *ex ante* sia *ex post*, a seconda che lo scopo del controllo sia quello di influenzare la posizione governativa prima che siano presi accordi vincolanti a livello europeo, o

---

<sup>255</sup> EUROPEAN PARLIAMENT, DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS - CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Report on Democratic control in the Member States of the European Council and the Eurozone Summits*, 15 gennaio 2013.

quello di verificare che il governo rispetti gli impegni assunti a livello interno e, per le opposizioni parlamentari, di formulare critiche al suo operato.

Uno studio comparato svolto tra il marzo 2011 e il marzo 2012 per il Parlamento europeo ha individuato una classificazione delle assemblee nazionali in relazione all'attività di controllo sul Consiglio europeo e sugli *Euro Summits*<sup>256</sup>. La suddivisione dei modelli è il frutto della raccolta di dati che riguardano quei particolari settori di politiche – *governance* economica *in primis* – nei quali i tradizionali strumenti di controllo operano con maggiori difficoltà soprattutto per la scarsa trasparenza delle emergenti sedi decisionali. Lo studio della sperimentazione parlamentare, per lo più in via di prassi, di una serie di procedure per far fronte alle dinamiche prettamente intergovernative operanti nello spazio delle politiche economico-monetarie ha condotto all'elaborazione di sette modelli di controllo che si differenziano in base ai criteri di tempo, luogo, intensità e scopo del controllo parlamentare (*influence, public debate, expert discussion, government accountability*). Nel cd. *Europe as usual model* in cui possiamo inserire il caso italiano, il controllo è principalmente svolto *ex ante* e condotto nelle Commissioni parlamentari di settore; il *policy maker model* (caso tedesco) si fonda sul controllo *ex ante* svolto sia in commissione sia in plenaria e finalizzato ad influenzare il governo; il *government accountability model* (caso inglese) opera un controllo in plenaria *ex post* e consente al Parlamento (opposizione) di discutere ed eventualmente esprimere disapprovazione in merito alla posizione adottata dal governo; il *full parliamentarization model* (caso danese) costituisce un esempio di controllo che si sviluppa prima e dopo le riunioni sia in aula sia a livello di Commissione. Nonostante le descritte differenze, possono comunque individuarsi alcune tendenze comuni ai sistemi di controllo sulle riunioni del Consiglio europeo: il crescente coinvolgimento personale del Primo ministro nelle attività parlamentari; il frequente ricorso al controllo *ex ante*; il maggiore coinvolgimento delle Commissioni specializzate rispetto alle altre Commissioni di settore.

### 2.2.2. Le nuove linee di tendenza: i dibattiti *ex ante* o *ex post*, in Commissione o in plenaria

Nel Regno Unito il controllo sul Consiglio europeo è condotto prevalentemente mediante comunicazioni governative successive, sebbene vi siano stati governi attivi anche con informative precedenti<sup>257</sup>. Il Primo ministro interviene presso l'*House of Commons* di solito molti giorni dopo le riunioni, per dare conto dei risultati raggiunti in quella sede. La sua dichiarazione viene letta lo stesso giorno presso l'*House of Lords*, di solito da un ministro. Segue un breve dibattito in entrambe le

---

<sup>256</sup> *Europe as usual model* (Italia), *policy maker model* (Germania, Olanda, Francia), *government accountability model / Westminster model* (Regno Unito), *full parliamentarization model* (Danimarca); *expert model* (Belgio, Finlandia, Slovenia), *public forum model* (Irlanda); *limited control model* (Lussemburgo, Romania, Ungheria).

<sup>257</sup> V. EAC, report 2010a, cit., p. 15.



Camere cui tutti i membri del governo possono prendere spazio, sebbene nella pratica vi partecipino attivamente i componenti dell'ESC e dell'EUSC e i membri dell'opposizione<sup>258</sup>. In alcune occasioni i dibattiti vengono condotti dai membri del parlamento anche in Assemblea o nella forma dei *Westminster Hall debates*. Per tali sue caratteristiche il caso inglese è inserito nell'ambito del *government accountability model*, in cui opera prevalentemente un controllo in plenaria *ex post* attraverso il quale il Parlamento (opposizione) discute ed eventualmente esprime disapprovazione in merito alla posizione adottata dal governo.

Il *full parliamentarization model* danese costituisce un esempio di controllo che si sviluppa prima e dopo le riunioni sia in aula sia a livello di Commissione. Prima delle riunioni del Consiglio europeo il Primo ministro e il Ministro per gli Affari esteri informano l'EAC della materia oggetto di discussione e della posizione governativa. È raro che il Governo cerchi il mandato dell'EAC in relazione con le riunioni del Consiglio, ma quando ciò avviene la pratica parlamentare consiste nella presentazione del mandato nell'EAC prima della riunione. La settimana seguente il Governo svolgerà una presentazione orale dei risultati del Consiglio europeo (cd. *debriefing*).

In Germania prima che in altri paesi, l'inizio della *Eurozone crisis* e il conseguente mutamento nella *governance* europea hanno inciso sulla formazione di procedure specificatamente dirette al controllo delle riunioni dei Capi di stato e di governo dei Consigli europei e degli *Euro Summits*. La Legge sulla cooperazione tra Governo federale e *Bundestag* da ultimo modificata nel 2013 e l'accordo attuativo impongono ora al Governo di informare il *Bundestag* anche sulle attività europee che si svolgono negli *Eurozone Summits*<sup>259</sup>. Il sistema che ne deriva mira ad influenzare il governo prima delle riunioni piuttosto che ad esercitare un controllo *ex post* (cd. *policy maker model*). L'azione di influenza si esercita prevalentemente attraverso riunioni in commissione, ma si registra l'aumento delle sessioni in plenaria. Nella pratica parlamentare il primo ministro Angela Merkel svolge dichiarazioni nell'Assemblea del *Bundestag* prima e dopo gli *Euro Summits*.

### **3. Le funzioni e i soggetti del controllo nei settori PESC e PDSC**

#### *3.1. I limiti del controllo parlamentare*

Il Trattato di Lisbona segna il superamento dell'architettura per pilastri e avvia un ulteriore rafforzamento della cooperazione negli ex pilastri governativi. Tuttavia, esso conserva la distinzione tra il metodo sopranazionale e il metodo intergovernativo di integrazione e decisione. In questo

---

<sup>258</sup> A. HUFF, J. SMITH, *Westminster and the European Union*, cit., p. 320.

<sup>259</sup> Alla luce di questa disposizione è stato elaborato l'art. 4, comma 3 della legge italiana n. 234/2014.

contesto, la Politica estera e di sicurezza (PESC), comprensiva della politica di difesa e sicurezza comune (PDSC), rimane ancorata a logiche intergovernative (cd. metodo di *intergovernmental coordination* o *open method of coordination* - OMC)<sup>260</sup>. La ragione del radicamento del carattere intergovernativo risiede nella tradizionale considerazione di questa materia come fortemente legata alla sovranità nazionale degli Stati membri, gelosi delle loro attribuzioni in una materia che tocca le alleanze internazionali, la sicurezza nazionale, il ruolo di ciascun paese nello scacchiere geopolitico globale<sup>261</sup>. La PESC è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio, che deliberano all'unanimità su iniziativa di uno Stato membro o dell'Alto rappresentante, si basa su strumenti di *soft law*, non contempla l'adozione di atti legislativi, il Parlamento europeo è escluso dal *decision-making process* e la Corte di giustizia europea non ha giurisdizione<sup>262</sup>.

In particolare, il Trattato di Lisbona ha modificato la tipologia di atti adottabili nel settore della PESC. I precedenti strumenti (le strategie comuni, le posizioni comuni e le azioni comuni) sono stati sostituiti dalle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'UE adottate in relazione agli interessi e agli obiettivi strategici dell'Unione, alle azioni che l'Unione deve intraprendere, alle posizioni che l'Unione deve assumere, alle modalità di attuazione delle azioni e delle posizioni dell'Unione<sup>263</sup>. Non sono invece state apportate sostanziali modifiche al processo decisionale nel settore della PESC: il Consiglio europeo è l'istituzione responsabile per la definizione degli orientamenti generali e delle strategie dell'Unione e, su queste basi, il Consiglio dell'Unione europea è responsabile per l'elaborazione e l'attuazione delle misure di applicazione.

In questo contesto decisionale, in cui il Consiglio europeo ha un ruolo strategico, i Parlamenti nazionali non vantano spazi di coinvolgimento. Come già detto, ciò dipende sia dalla tradizione di molti Stati membri di considerare questa area di politiche come materia di competenza degli esecutivi nazionali, sia dalle caratteristiche del suo processo decisionale. Quest'ultimo si caratterizza per la segretezza, l'opacità e la complessità delle negoziazioni aggravate dalle resistenze governative nel fornire informazioni, nonché dalla natura emergenziale delle decisioni in materia di intervento militare, che priva i Parlamenti anche del tempo necessario a svolgere un controllo effettivo<sup>264</sup>. Il principale elemento di criticità risiede nella particolare forma degli strumenti adottati nell'ambito PESC: soprattutto i sistemi *document-based*, tradizionalmente collegati a procedure di deposito di

---

<sup>260</sup> S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and its outcomes: the implications of the Euro crisis on the European Union*, SoG working papers, Roma 2013, p. 8.

<sup>261</sup> Cfr. M. SAVINO, *La PESC e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3/2010. L'autore evidenzia tuttavia come il nuovo trattato apra la strada anche ad un futuro sviluppo in senso sovranazionale della PESC (attraverso le passerelle e le cooperazioni rafforzate), e ne favorisca la coerenza nell'azione esterna attraverso la creazione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

<sup>262</sup> Il carattere intergovernativo è desumibile dagli artt. 24, 26, 30, 31 TUE e 275 TFUE.

<sup>263</sup> Art. 25 TUE.

<sup>264</sup> V. A. HUFF, *Problems and Patterns in Parliamentary Scrutiny of the CFSP and CSDP*, OPAL Online Paper Series, 14/2013.

progetti di atti legislativi, presentano evidenti limiti in relazione all'accesso alle decisioni, ovvero ad atti di natura non legislativa spesso contenuti in documenti di lavoro e piani di azione, il cui scrutinio richiederebbe sistemi di deposito e controllo *ad hoc*.

Nonostante questi limiti, molti Parlamenti nazionali interessati ad incrementare il potere di influenza in questa area di politica hanno adattato – o tentano di adattare – regole e prassi parlamentari alle sue caratteristiche decisionali o hanno richiesto ai rispettivi governi maggiore collaborazione soprattutto in termini di velocità e completezza di informazione. In una prospettiva comparata, anche in materia di PESC e di PDSC si possono distinguere i Parlamenti dotati di poteri di controllo *ex ante*, del potere di conferire mandati e di approvare l'invio di truppe (Germania e Danimarca) da quelli che hanno accesso solo a forme di controllo *ex post*, che non hanno diritto ad essere consultati dal governo né a dare la propria approvazione alle decisioni riguardanti l'adozione di misure che implichino l'uso della forza (Regno Unito). Sono diverse anche le strutture coinvolte nel processo di controllo. Nel *Bundestag* tedesco, ad esempio, l'attività di scrutinio sulla PESC e sulla PDSC è svolta principalmente dalla Commissione sugli Affari europei, mentre la Commissione sugli Affari esteri e di difesa ha un mero ruolo consultivo<sup>265</sup>. Nella *House of Lords* la Sotto-commissione C Affari Esteri dell'EUSC è responsabile di una vasta gamma di materie connesse alla PESC e ha pubblicato numerosi *reports* sulla materia<sup>266</sup>. Il sistema di controllo documentale tipico dell'*House of Commons* è centralizzato nel lavoro dell'ESC, mentre le altre Commissioni di settore sono coinvolte solo su base *ad hoc*: la Commissione sugli Affari Esteri può scegliere di investigare questioni in ambito PESC, ma non ha mai l'ultima parola<sup>267</sup>.

### 3.2. L'esigenza del progressivo accrescimento dei poteri informativi

Nel rapporto “*Reforming the European Scrutiny System in the House of Commons*” del novembre 2014, l'ESC dell'*House of Commons* evidenzia le problematiche del controllo parlamentare sul settore PESC. Innanzitutto la pratica parlamentare registra il sistematico aggiramento della riserva di esame apposta in relazione a misure sanzionatorie e di congelamento di beni contro Stati terzi, giustificato spesso sulla base di ragioni di urgenza di azione, non compatibile con i tempi del controllo

---

<sup>265</sup> È quanto avvenuto ad esempio in relazione all'operazione Atalanta, la missione diplomatico-militare dell'Unione europea volta a prevenire e reprimere gli atti di pirateria marittima lungo le coste dello Stato del Corno d'Africa a sostegno delle risoluzioni ONU 1814, 1816, 1838 e 1846 adottate nel 2008 dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

<sup>266</sup> Report approfonditi sono stati prodotti in relazione all'Operazione Atalanta, sull'EEAS, sulla politica europea in Sudan e sulle capacità di difesa dell'Europa.

<sup>267</sup> Tuttavia quando la Commissione Affari esteri è intervenuta, ha prodotto importanti inchieste (V., ad es., HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, *Piracy off the Coast of Somalia*, 10th Report of Session 2010-2012, Westminster: House of Commons, 11 December 2011). Questo sistema sembra avere il limite di sottrarre risorse, specializzazione e tempo al controllo sulla PESC, dovendo questa materia competere in termini di impegno ed interesse con le tante altre politiche relative agli affari europei.

parlamentare<sup>268</sup>. Basti solo considerare che da gennaio a giugno 2012 la riserva è stata aggirata ben 50 volte nell'*House of Commons* e 46 nella *House of Lords*, delle quali rispettivamente 35 e 36 in materia di politica estera. Per tale motivo la riserva di esame rimane nella pratica uno strumento piuttosto debole di controllo delle decisioni governative a livello europeo. Quanto alle regole formali, le maggiori critiche si concentrano sull'obsolescenza del dettato dello *Standing Order no. 143* e sull'assenza di una definizione di "*deposable document*" condivisa con il governo. L'EAC raccomanda quindi la riforma dello *Standing Order no. 143*, nella parte in cui non prevede l'obbligo di trasmissione delle decisioni, dei piani di azione e delle strategie PESC, che sono ad oggi depositate solo in minima parte e a discrezione del governo<sup>269</sup>. La nuova versione dovrebbe quindi ricomprendere tra i documenti oggetto di deposito ai fini del controllo anche le decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio adottate in ambito PESC, i *frameworks*, i piani, le strategie e ogni atto adottato nella forma di Conclusioni del Consiglio. Il Governo dovrebbe poi agevolare il lavoro delle tre Commissioni europee fornendo i progetti *limité* delle Conclusioni del Consiglio degli Affari europei. L'EAC invita infine la Commissione Affari esteri e la Commissione Difesa a sviluppare un sistema condiviso e più coerente di controllo sulla PESC e sulla PDSC, includendovi interrogazioni che precedano il Consiglio sugli Affari europei, al fine di ridurre i casi di aggiramento della riserva e di rendere più informato e quindi più efficiente il processo di scrutinio.

Per quanto concerne l'attività della *House of Lords*, i *terms of Reference* del Maggio 2012 includono tra i "documenti oggetto di deposito" da parte del Governo al fine del controllo dell'EUSC e delle sue sottocommissioni anche i progetti di decisione correlate alla PESC in base al Titolo V del TUE.

Nel caso danese, in base all'art. 19 della Costituzione, il *Folketing* deve essere consultato e informato dal governo su questioni di politica estera di *major importance*<sup>270</sup>. Nel meccanismo di controllo sono coinvolte la Commissione per le politiche estere e quella sugli affari europei. La prima è inserita nel processo con un potere meramente consultivo, la seconda è responsabile del controllo sulle decisioni prese nel contesto PESC ed è tuttora considerata tra le Commissioni parlamentari più forti nel panorama europeo, anche in relazione a questo settore. L'elemento distintivo del sistema danese risiede nella valorizzazione dello strumento della cooperazione interparlamentare, nel ricorso a reti informali per far fronte ai ritardi e alle carenze informative nel rapporto con il governo e

---

<sup>268</sup> Intervista al Principal clerk dell'ESC - House of Commons, Londra, 15 giugno 2015.

<sup>269</sup> L'incertezza in ordine al deposito deriva anche dall'assenza di una definizione di "strategia" e di "piano di azione" a livello di trattati europei. L'EAC riporta i dati prodotti dal Foreign C Office secondo cui tra il settembre 2012 e il luglio 2013 il governo avrebbe depositato solo 19 azioni e 15 strategie: un dato che l'EAC considera non rispondente al numero di atti effettivamente prodotti.

<sup>270</sup> La Danimarca ha negoziato una clausola di *opt out* in materia di CSDP, ma è coinvolta in parte del *decision-making* nell'ambito PESC.

nell'utilizzo delle risorse provenienti dalla Rappresentanza parlamentare a Bruxelles. Il *Folketing* danese è tra i parlamenti più impegnati nella cooperazione con i parlamentari europei nella condivisione di informazioni su base regolare soprattutto attraverso la partecipazione alla Conferenza Interparlamentare per la Politica estera e di Sicurezza comune e la Politica di Sicurezza e di Difesa comune<sup>271</sup>.

Infine, nel contesto della riforma del sistema di controllo del *Bundestag*, si inseriscono alcune disposizioni specificamente dirette ad aumentarne i poteri informativi in materia di Politica estera e di sicurezza comune. Nella sezione 7 della Legge sulla collaborazione tra Governo federale e *Bundestag* negli affari dell'Unione europea (EUZBBG) si legge che il Governo è tenuto a dare informazioni al Parlamento in maniera completa, costante e tempestiva in ambito PESC. Tali informazioni devono, di regola, essere date in forma scritta e devono comprendere l'invio di una sintesi degli atti legislativi che saranno oggetto di discussione, una loro valutazione e una prognosi del futuro corso delle discussioni. L'applicazione delle regole generali sulla trasmissione dei documenti di cui alla Sezione 4 (4) della legge si estende alle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio e alle decisioni e alle conclusioni adottate in materia PESC<sup>272</sup>. Inoltre, il Governo federale deve trasmettere al *Bundestag*, su sua richiesta, documenti di fondamentale importanza, in conformità con le disposizioni della sezione 6 (1) della legge. Il governo federale deve inoltre fornire oralmente aggiornamenti continui e tempestivi su tutti gli sviluppi più rilevanti nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune e comunicare oralmente alle commissioni competenti del *Bundestag* le riunioni della Commissione di sicurezza<sup>273</sup>.

---

<sup>271</sup> La Conferenza interparlamentare per il controllo sulla Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), secondo le decisioni assunte dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea nell'aprile del 2012 a Varsavia, si riunisce due volte l'anno nel paese che esercita la presidenza semestrale di turno o presso il Parlamento europeo a Bruxelles. Ogni Parlamento decide autonomamente sulla composizione della sua delegazione. Ai Parlamenti nazionali dell'UE spettano 6 rappresentanti (tre per ogni Camera nel caso di parlamenti bicamerali), al Parlamento europeo 16, e ai parlamenti dei paesi candidati all'adesione all'UE e dei paesi europei membri della NATO 4 osservatori. La Conferenza può adottare per consenso conclusioni non vincolanti per i parlamenti partecipanti. La prima conferenza si è svolta a Cipro dal 9 al 10 settembre 2012. Nel corso della riunione è stato adottato il regolamento della Conferenza stessa.

<sup>272</sup> *Act on Cooperation between the Federal Government and the German Bundestag in Matters concerning the European Union*, Sez. 4 "Transmission of documents and reporting obligations", Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union - EUZBBG.

<sup>273</sup> Il comma 2 dell'art. 4 della legge italiana n. 234 prende a modello proprio le previsioni tedesche. Il Governo viene chiamato ad informare tempestivamente i competenti organi parlamentari su iniziative o su questioni relative alla politica estera e di difesa comune presentate al Consiglio dell'Unione europea o in corso di esame da parte dello stesso, dando specifico rilievo a quelle aventi implicazioni in materia di difesa. La disposizione tiene conto della peculiare natura e svolgimento dei meccanismi decisionali nel settore della politica estera e di difesa, di cui al Titolo V del TUE, in relazione ai quali sono applicabili solo parzialmente gli obblighi di trasmissione e informazione di cui all'art. 6 della medesima legge, definiti con riferimento alle procedure legislative.

## 4. I “poteri europei” e la cooperazione interparlamentare

### 4.1. Il sistema di allerta precoce e il dialogo politico

The way in which national Parliaments scrutinize their government in relation to the activities of the European Union is a matter for the particular constitutional organization and practice of each Member State.

Con questa affermazione si apre il protocollo sui Parlamenti nazionali allegato al Trattato di Lisbona. Si tratta della conferma del principio della esclusiva competenza degli Stati membri in ordine alla disciplina e alla modalità di esercizio dei poteri parlamentari di controllo. Il Trattato di Lisbona è conosciuto però soprattutto per il fatto di aver aggiunto ai poteri parlamentari propri della sfera nazionale ulteriori prerogative: le nuove procedure di revisione dei trattati (semplificata e ordinaria), il cd. *early warning mechanism* (EWM o sistema di allerta precoce) e la diretta trasmissione di informazioni dalla Commissione europea ai Parlamenti nazionali. In particolare, l'EWM attribuisce per la prima volta ai Parlamenti un ruolo diretto nel *policy-making process* europeo. Attraverso questa procedura, infatti, ciascun Parlamento nazionale (o Camera) può sollevare obiezioni, entro un termine di otto settimane dalla data di trasmissione di un progetto, sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà in relazione alle proposte legislative<sup>274</sup>. I Parlamenti nazionali possono predisporre pareri motivati quando ritengono che “*the draft legislative act in question does not comply with the principle of subsidiarity*”<sup>275</sup>. Qualora i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali il progetto deve essere riesaminato (cd. cartellino giallo)<sup>276</sup>. Se i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di una proposta di atto legislativo rappresentano almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali la proposta è riesaminata. Al termine di tale riesame, la Commissione può decidere di mantenere la proposta, di modificarla o di ritirarla<sup>277</sup>. A tale procedura di riesame, il Trattato di Lisbona affianca

---

<sup>274</sup> L'obiezione assume la forma di un parere motivato da inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione nel quale sono espone le ragioni per cui si ritiene che la proposta in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà.

<sup>275</sup> Protocollo n. 2 TUE, Art. 6.

<sup>276</sup> A tal fine ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale; in un sistema parlamentare bicamerale ciascuna Camera dispone di un voto. Ciascun Parlamento o ciascuna Camera può consultare i Parlamenti regionali con poteri legislativi. La soglia per l'obbligo di riesame è abbassata a un quarto, nel caso di proposte della Commissione o di un gruppo di Stati membri che si riferiscono allo spazio di libertà sicurezza e giustizia; al termine del riesame il progetto in questione può essere mantenuto, modificato o ritirato.

<sup>277</sup> Qualora scelga di mantenerla, la Commissione spiega in un parere motivato perché ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà. Il parere motivato della Commissione e i pareri motivati dei Parlamenti nazionali sono sottoposti al legislatore dell'Unione affinché ne tenga conto nella procedura: a) prima della conclusione della prima lettura, il legislatore (Consiglio e Parlamento europeo) esamina la compatibilità della proposta legislativa con il principio di sussidiarietà, tenendo conto delle ragioni espresse dalla maggioranza dei Parlamenti nazionali, nonché del parere motivato della Commissione; b) se, a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di

anche un nuovo meccanismo, non previsto dal Trattato costituzionale, che attribuisce ai Parlamenti nazionali il potere di attivare una procedura di intervento sul procedimento legislativo (cd. cartellino arancione).

Secondo la prevalente dottrina e la maggioranza dei Parlamenti nazionali, questo meccanismo è strettamente dipendente dall'esistenza di efficaci metodi di coordinamento e ha pertanto contribuito allo sviluppo di nuove forme di cooperazione interparlamentare e all'approfondimento di quelle già esistenti<sup>278</sup>. A partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, alle pratiche di coordinamento nel contesto della COSAC se ne sono aggiunte altre: nel 2012 viene creata la Conferenza per la Politica estera e di sicurezza comune e per la Politica di difesa composta da membri dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo; nel 2013 viene istituita la Conferenza sulla *governance* economica e finanziaria ai sensi dell'art. 13 del Fiscal Compact. L'introduzione dell'EWM ha quindi segnato il passaggio da un ruolo unicamente indiretto ad un coinvolgimento diretto dei Parlamenti nazionali a livello europeo. E sebbene l'utilizzo dello strumento sia stato marginale nei primi anni di attivazione, sviluppi più recenti testimoniano un crescente ricorso all'espressione dei pareri<sup>279</sup>.

#### 4.2. *L'integrazione delle procedure dirette nei sistemi di controllo esistenti*

L'introduzione dell'*early warning mechanism* non ha prodotto mutamenti nelle procedure delle Camere inglesi. Il meccanismo di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà è stato infatti incorporato nelle procedure parlamentari già esistenti ed è condotto dalle stesse strutture competenti ad operare il controllo sull'esecutivo. In entrambe le Camere le Commissioni sugli Affari europei hanno il potere di raccomandare all'Assemblea l'emissione di pareri nell'ambito dell'EWM, mentre il voto definitivo spetta alla plenaria, non avendo le Commissioni il potere di produrre risoluzioni in nome della Camera. Sebbene vi sia un costante scambio di informazioni soprattutto a livello amministrativo, le due Camere non hanno un sistema di coordinamento e sono del tutto autonome in ordine alla decisione dell'invio o meno di pareri motivati<sup>280</sup>. Ugualmente indipendente è l'attività delle Camere rispetto a quella del governo e, sebbene le prime siano a conoscenza della posizione governativa sul principio di sussidiarietà, la decisione in ordine alla sottomissione e al contenuto dei pareri viene presa autonomamente.

---

Parlamento europeo, il legislatore ritiene che la proposta non sia conforme al principio di sussidiarietà, la proposta legislativa non costituisce oggetto di ulteriore esame.

<sup>278</sup> C. HEFFTLER, K. GATTERMANN, *Interparliamentary Cooperation in the European Union: Patterns, Problems and Potential*, in *The Palgrave Handbook*, cit., p.455.

<sup>279</sup> H. BRADY, *The EU's yellow card Comes of Age: Subsidiarity Unbound?*, London: Centre for european reform, 2013.

<sup>280</sup> Intervista alla Principal Clerk dell'ESC - House of Commons, Londra, 15 giugno 2015. Dai dati della Commissione europea emerge che tra il 2010 e il 2013 solo in quattro casi entrambe le Camere hanno inviato alla Commissione un parere motivato sulla medesima materia.

L'*House of Lords* è particolarmente attiva nella predisposizione di documenti da trasmettere alla Commissione nell'ambito del dialogo politico. Questi documenti sono per lo più rappresentati dai reports prodotti dall'EUSC e dalle sue Sottocommissioni. L'attivismo dell'*House of Lords* nel dialogo politico conferma la differenza che sussiste tra le due Camere nell'interesse alla partecipazione alle procedure a livello europeo: mentre l'*House of Lords* prevede esplicitamente tra gli obiettivi della sua attività l'instaurazione di rapporti diretti con le istituzioni europee, l'*House of Commons* è maggiormente impegnata nello scrutinio dell'attività del governo e nel controllo dei profili di sussidiarietà<sup>281</sup>. Tra il 2010 e il 2013 l'*House of Commons* ha emesso sei opinioni nell'ambito del dialogo politico, contro le 35 dell'*House of Lords*. Quattro delle sei opinioni erano costituite da note che la Camera avrebbe voluto trasmettere come pareri motivati nell'ambito dell'EWM, ma che non ha inviato perché intempestive rispetto al termine di 8 settimane. I dati confermano dunque che l'*House of Commons* è maggiormente interessata agli aspetti legali connessi al meccanismo del controllo di sussidiarietà, mentre l'*House of Lords* manifesta un maggiore interesse verso questioni trasversali nella politica dell'Unione.

Anche nel Parlamento tedesco le modalità e il grado di utilizzo del meccanismo di controllo della sussidiarietà e del dialogo politico sono diversi nelle due Camere. Il *Bundesrat* è notevolmente più attivo rispetto al *Bundestag* nell'espressione di pareri nel contesto del dialogo politico e tale impegno è cresciuto nel tempo: si è passati dai 16 pareri trasmessi negli anni dal 2007 al 2009 ai 27 negli anni dal 2010 al 2012. Il maggiore attivismo è evidentemente dovuto alla disponibilità di risorse amministrative (tutte le 16 amministrazioni dei *Länder* tedeschi esaminano le proposte europee). Lo stesso può dirsi in relazione ai pareri motivati resi nell'ambito dell'EWM.

Infine, il Folketing danese ha fatto ricorso ad un accordo con il governo, contenuto nel *Report* dell'EAC del 26 marzo del 2010, per disciplinare le procedure correlate all'EWM e al dialogo politico. La responsabilità di monitorare i profili di sussidiarietà è condivisa tra l'EAC e le Commissioni di settore. Il controllo è condotto sulla base di una selezione annuale di proposte provenienti dal Programma di lavoro della Commissione europea, sulle quali le Commissioni di settore esercitano un primo esame, mentre i pareri motivati vengono adottati e trasmessi alle Istituzioni europee dall'EAC. Si registra un notevole impegno del *Folketing* nel dialogo politico: tra il 2008 e il 2012 il Parlamento ha trasmesso 45 opinioni su proposte o su documenti di consultazione della Commissione europea (cui hanno fatto seguito 38 risposte da parte della Commissione)<sup>282</sup>.

---

<sup>281</sup> Tra il 2010 e il 2013 l'*House of Commons* ha emesso 6 opinioni nell'ambito del dialogo politico, contro le 35 dell'*House of Lords*.

<sup>282</sup> [http://ec.europa.eu/dsg/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/np0/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dsg/secretariat_general/relations/relations_other/np0/index_en.htm).



#### 4.3. Il coinvolgimento nei meccanismi di cooperazione interparlamentare

Lo sviluppo più significativo della cooperazione interparlamentare dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona consiste nel consolidamento di un quadro giuridico ispirato da tre capisaldi<sup>283</sup>: la riaffermazione quale obiettivo prioritario dello scambio di informazioni, valutazioni e migliori pratiche ai fini di un efficace esercizio delle competenze dei singoli parlamenti dell'UE; la complementarità e la collaborazione sistematica tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali; la creazione di nuove conferenze permanenti in settori in cui il ruolo dei Parlamenti nei rispettivi ordinamenti è strutturalmente più debole<sup>284</sup>.

In questo quadro, nel dibattito dottrinario e istituzionale permangono profonde divergenze nella definizione della funzione e delle forme della cooperazione interparlamentare. Per un verso si sostiene che la cooperazione interparlamentare dovrebbe servire da strumento privilegiato per la promozione dell'attivazione dell'EWM e degli altri canali di intervento diretto dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo, in particolare il dialogo politico<sup>285</sup>. Per altro verso, si afferma che i raccordi interparlamentari dovrebbero supportare l'esercizio di tutti i poteri dei parlamenti, a partire da quelli tipici di controllo e indirizzo sui rispettivi governi. Infine, la cooperazione viene considerata uno strumento di controllo congiunto da parte dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo sulle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio, utile soprattutto in quei settori caratterizzati da una forte prevalenza del metodo intergovernativo (come la politica estera e di sicurezza comune e la *governance* economico-finanziaria)<sup>286</sup>.

Sebbene la lettera dei Trattati sembri supportare la tesi che vede nelle nuove prerogative di intervento diretto e nella cooperazione canali di azione aggiuntivi e complementari rispetto al

---

<sup>283</sup> Cfr. A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), Giappichelli, 2014.

<sup>284</sup> In sintesi, si possono individuare quattro sedi interparlamentari a livello politico e due a livello amministrativo. Le prime sono costituite dalla Conferenza dei Presidenti, dalla COSAC, dalle riunioni congiunte su tematiche di interesse comune (organizzate dal Parlamento europeo insieme al Parlamento della Presidenza di turno del Consiglio: *Joint Committee meeting* – JCM, *Joint parliamentary meeting* – JPM) e dalle riunioni tra le commissioni di settore, organizzate da un Parlamento nazionale o dal Parlamento europeo con l'obiettivo di discutere tematiche dell'UE che rientrano nei loro ambiti di competenza (in questa ultima tipologia ricadono la Conferenza sulla PESC/PSDC e la conferenza sulla *governance* economica e finanziaria). Le seconde sono costituite dai Segretari Generali e dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali a Bruxelles. Vi è poi uno strumento di cooperazione – l'IPEX (*EU Interparliamentary exchange*) – predisposto per lo scambio di informazioni e documenti su tutte le attività in materia europea dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo.

<sup>285</sup> Una rassegna delle posizioni di alcuni Parlamenti nazionali e di diversi studiosi sullo stato e sulle prospettive della cooperazione interparlamentare è offerta dai contributi ricevuti dall'*House of Lords* nell'ambito di una *inquiry* sul ruolo dei Parlamenti nazionali, avviata il 22 luglio 2013 (i contributi sono pubblicati in <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Role%20of%20national%20parliaments/nat-parl-evidence-volume.pdf>).

<sup>286</sup> In questo senso, tra gli altri, B. CRUM, J.E. FOSSUM, *Chapter One*, in *Practices of Interparliamentary Coordination*, cit. p. 6, che considerano, in particolare, l'istituzione della COSAC e il meccanismo di allerta precoce come strumenti preordinati a favorire il coordinamento tra Parlamenti nazionali.

raccordo tra parlamento e governo nazionale, l'analisi comparata mostra un panorama estremamente vario e comprensivo di ciascuna delle visioni sopra descritte. Si passa infatti dal ruolo attivo del parlamento inglese, svolto nell'ambito dei tradizionali *forum* di cooperazione a fini per lo più informativi, al forte impegno del *Folketing* danese cui viene attribuito il ruolo di “*strategic coordinator*” per l'attività svolta ai fini del raggiungimento del primo cartellino giallo sulla Proposta Monti II.

Quanto al caso inglese, può osservarsi come il coinvolgimento di entrambe le Camere in forme di cooperazione interparlamentare risulti ancora una volta fortemente centralizzato nelle attività condotte dalle Commissioni specializzate negli Affari europei. Le Camere inglesi sono membri attivi di *forum* di cooperazione quali la Conferenza interparlamentare di cui all'art. 13 del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria e la Conferenza interparlamentare per il controllo sulla Politica estera e di sicurezza comune e sulla Politica di sicurezza e difesa comune. A queste ultime spesso prendono parte i membri della Commissione specializzata sugli Affari esteri. Le Camere inglesi sono altresì rappresentanti attivi nella COSAC<sup>287</sup> delle cui procedure di raccordo hanno nel tempo fortemente sostenuto la valorizzazione e il perfezionamento<sup>288</sup>. I rappresentanti del Parlamento inglese a Bruxelles contribuiscono a creare reti informali con altri parlamenti nazionali, mentre il rapporto tra le Camere e il Parlamento europeo rimane pressoché assente: i parlamentari europei non hanno forme di collaborazione né con i membri dell'ESC né con i membri dell'EUSC, non hanno il diritto di partecipare alle riunioni delle Commissioni e possono assistere solo se invitati.

Nel caso tedesco, la partecipazione ai meccanismi di cooperazione interparlamentare è svolta principalmente dai parlamentari specializzati negli affari europei, mentre secondario è il ruolo dei componenti delle commissioni competenti per materia. Tuttavia, anche in questo ambito e nel nuovo contesto della crisi dell'Eurozona si registra il progressivo accrescimento del coinvolgimento di queste ultime: ad oggi infatti i membri della Commissione finanza partecipano alla Conferenza introdotta ai sensi dell'art. 13 del Fiscal Compact.

Il sistema danese presenta un *modus operandi* del tutto peculiare nel ricorso a meccanismi di cooperazione interparlamentare. All'impegno nello sviluppo di forme di coordinamento con le altre assemblee nazionali corrisponde l'intento di accrescere il potere parlamentare di influenza sulle questioni europee. Nel 1991 il *Folketing* fu il primo parlamento europeo a stanziare un rappresentante parlamentare a Bruxelles; ancora nel 2002 fu tra i più impegnati a rafforzare la COSAC; a novembre 2012 e a marzo 2013 ha ospitato due riunioni dei membri delle Commissioni per gli Affari europei al

---

<sup>287</sup> Nella COSAC è rappresentata anche la Commissione specializzata sugli Affari esteri.

<sup>288</sup> Intervista al Principal Clerk dell'ESC - House of Commons, Londra, 15 giugno 2015.

fine di sviluppare un orientamento comune intorno alla creazione della nuova Conferenza interparlamentare di cui all'art. 13 del Fiscal Compact. Il caso esemplare di promozione di forme parlamentari di influenza collettiva è rappresentato dall'esperienza del primo "cartellino giallo" sulla proposta della Commissione di regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (cd. Proposta Monti II)<sup>289</sup>. In questa occasione il parlamento danese ha ricoperto il ruolo di "*strategic coordinator*"<sup>290</sup>, avendo adottato per primo un parere motivato e contribuito a fungere da "traino" per gli altri parlamenti nazionali. Nel fare ciò si è servito di due strumenti di cooperazione interparlamentare: la COSAC e la rete dei rappresentanti dei parlamenti nazionali a Bruxelles. Un importante fattore di agevolazione è stato senz'altro il sistema di controllo centralizzato nell'EAC. Infatti, oltre ad avere il potere di conferire mandati al governo in sede di Consiglio, l'EAC può adottare un parere motivato nell'ambito dell'EWM vincolante per l'intera assemblea, senza il ricorso al coinvolgimento della plenaria. Nel caso Monti II ciò ha permesso l'adozione del parere in tempi molto rapidi e la decisiva e tempestiva diffusione dei suoi contenuti tra le altre assemblee<sup>291</sup>. Il principale canale di influenza fu la riunione della COSAC del 22-24 aprile 2012 ospitata e presieduta dal Folketing proprio nel mezzo del decorso del termine delle 8 settimane previsto per la sottoposizione dei pareri relativi alla Proposta Monti II. Sebbene non presente nell'agenda della riunione, l'EAC fece circolare la bozza di parere tra le delegazioni parlamentari presenti e si servì di incontri informali a margine della riunione ufficiale con gli altri membri delle analoghe Commissioni parlamentari per incoraggiare l'opposizione alla proposta Monti II. Il Folketing utilizzò allo stesso fine la rete dei rappresentanti parlamentari a Bruxelles. Il 26 marzo 2012 in occasione del cd. *Monday Morning Meeting* (MMMs) informò gli altri parlamenti dell'intenzione di sollevare profili di violazione della sussidiarietà e creò un documento condiviso accessibile a tutti con lo scopo di condividere informazioni e di ricevere dati aggiornati sullo stato del controllo della proposta negli altri Stati membri.

Se è vero che il sistema di controllo del *Folketing* non è tra i più attivi nella predisposizione di pareri nell'ambito dell'EWM, l'esperienza citata ha dimostrato come esso sia dotato di caratteri strutturali e procedurali che si adattano bene all'utilizzo strategico degli strumenti di cooperazione

---

<sup>289</sup> COM(2012) 130 final. Sono stati inviati pareri motivati da 12 camere di Parlamenti nazionali, per un totale di 19 voti (la soglia stabilita dal protocollo n. 2 è 18).

<sup>290</sup> I. COOPER, *The Nordic Parliaments' Approaches to the EU*, cit., p. 16.

<sup>291</sup> Il controllo sulla proposta iniziò il 21 marzo, il giorno stesso della sua adozione da parte della Commissione, prima che fosse ufficialmente trasmessa ai Parlamenti nazionali nell'ambito dell'EWM. Due giorni più tardi l'EAC decise all'unanimità di adottare un parere motivato, omettendo il passaggio di consultazione della Commissione di settore proprio per accelerare il processo. Il parere fu formalmente adottato il 3 maggio. L'iniziativa della redazione del parere si deve principalmente al parlamento; il governo infatti nel suo EM non aveva individuato profili di violazione del principio di sussidiarietà.

interparlamentare. Il parlamento danese rientra evidentemente in quel gruppo di assemblee che considerano il sistema di allerta precoce come una forma di azione collettiva dei Parlamenti nazionali e i meccanismi di cooperazione interparlamentare (COSAC inclusa) come strumenti di promozione e coordinamento ai fini del raggiungimento delle soglie per i cartellini<sup>292</sup>.

---

<sup>292</sup> Lo stesso approccio hanno le Camere olandesi, il Senato francese, i parlamenti irlandese, svedese, lituano, polacco, ceco. La qualificazione del controllo di sussidiarietà come potere collettivo dei parlamenti nazionali è prevalente anche in dottrina. Sul punto cfr. P. KIVER, *The Early Warning system for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, Oxon, 2012, p. 11. Un diverso approccio caratterizza invece altre assemblee (tra cui la Camera dei deputati italiana e il Parlamento europeo) e parte della dottrina per le quali l'attribuzione di un ruolo collettivo alla COSAC contrasterebbe con il dettato dei Trattati che vede nel controllo di sussidiarietà una prerogativa propria di ciascun Parlamento/Camera (Art. 6 e 7, Protocollo n. 2), (par. 2 art. 38-bis, 3). In dottrina, v. A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 172 e N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 115.

## CAPITOLO 3

### IL SISTEMA DI INDIRIZZO E CONTROLLO PARLAMENTARE IN ITALIA

#### Sezione I

#### L'evoluzione della disciplina: dalle origini fino alla Legge 234 del 2012

#### **1. Il progressivo consolidamento del sistema di indirizzo e controllo fra spinte esterne e dinamiche nazionali**

Per una corretta analisi del sistema di indirizzo e controllo parlamentare italiano è necessario integrare lo studio di diverse fonti. La disciplina del rapporto tra il Parlamento e l'Unione europea nelle fasi ascendente e discendente si ottiene infatti dalla combinazione della normativa ordinaria con le procedure previste dai regolamenti parlamentari. Già la legge 11 del 2005 rinviava – seppure non in maniera espressa – alle disposizioni dei Regolamenti per l'individuazione delle forme, delle procedure e degli organi competenti ad esercitare i poteri di indirizzo. Il riferimento ai regolamenti parlamentari diventerà poi esplicito nell'ultima legge di sistema del 2012. È dunque alle procedure dei regolamenti che, negli anni, resta affidata la disciplina di “dettaglio” del ruolo degli organi parlamentari, dell'attività di indirizzo di ciascuna camera (e delle sue articolazioni interne) e di alcune delle procedure informative ad essa strumentali.

La legge e i regolamenti sono poi da integrare con una particolare tipologia di fonte, tipica del diritto parlamentare, rappresentata dalle cd. prassi o procedure sperimentali che, nella materia che qui interessa, hanno preso la forma di pareri della Giunta per il regolamento della Camera o di lettere del Presidente del Senato. Come vedremo, queste procedure sperimentali nascono spesso con l'intento di supplire in via temporanea a lacune del sistema normativo e regolamentare a fronte di modifiche del contesto decisionale europeo che incidono indirettamente anche sull'operare degli organi interni. Tramite queste inoltre, gli organi parlamentari deputati agiscono in via interpretativa ad integrare o a modificare il dettato regolamentare al fine di introdurre previsioni utili a correggere disfunzioni registrate in fase attuativa. La particolare flessibilità delle fonti e l'approccio graduale e sperimentale sono da taluni considerati elementi di forza del sistema italiano, in questo simile all'altrettanto “elastico” sistema danese. Tali caratteristiche, in particolare, dimostrerebbero la capacità di innovazione e di adattamento del Parlamento al costante mutamento del contesto decisionale e istituzionale europeo, anche senza aspettare i tempi di una nuova riforma, sia essa normativa o regolamentare. Inoltre, la consapevolezza della portata potenzialmente “eversiva”, anche rispetto alla

forma di Governo, delle innovazioni indotte dal Trattato di Lisbona giustificerebbe pienamente l'approccio cauto e graduale degli interventi sulla materia<sup>293</sup>. D'altra parte si è evidenziato come la necessità di supplire con procedure sperimentali al mancato adeguamento al nuovo Trattato rappresenti la manifestazione dello scarso interesse dell'ordinamento ad un riconoscimento formale del ruolo del parlamento nel processo decisionale europeo, anche in danno delle potenzialità insite negli stessi meccanismi europei<sup>294</sup>. Ne sarebbe dimostrazione il fatto che molte procedure nate come temporanee negli anni successivi all'entrata in vigore della legge 11 del 2005, sono tuttora operative, avendo assunto un carattere del tutto permanente, in assenza di interventi sostitutivi a livello normativo o regolamentare.

L'attuale combinazione di disposizioni legislative, regolamentari e di procedure sperimentali in materia di partecipazione del parlamento al processo decisionale europeo è il risultato di una lunga evoluzione stimolata tanto da fattori esterni, legati agli sviluppi dell'integrazione europea (negli equilibri istituzionali e nel processo decisionale), quanto dal progressivo aggiustamento delle strutture, delle procedure e delle relazioni interne tra gli attori coinvolti (parlamento e governo *in primis*). In quest'ultimo caso, in particolare, spesso si è verificato un processo di "apprendimento" degli organi parlamentari, sulla scorta dell'osservazione delle difficoltà che via via si manifestavano in fase attuativa. Ne sono derivate modificazioni o adattamenti – seppure spesso disorganici e tardivi – delle leggi e delle procedure interne per meglio rispondere alle sempre nuove esigenze e sfide del controllo. Gli stessi atti finali di indirizzo sui singoli documenti europei hanno spesso rappresentato l'occasione per realizzare un dialogo con il governo al fine, ad esempio, di sollecitare una maggiore collaborazione a fini informativi. Accanto ad indicazioni di merito sulla singola proposta europea gli atti contengono spesso valutazioni di metodo al fine di un coinvolgimento più efficace del parlamento nelle fasi successive di quel particolare processo decisionale. Tale caratteristica – tipica anche del sistema inglese – garantisce ancora una volta la gradualità del processo di adattamento delle relazioni tra gli organi interni coinvolti. Come vedremo, peraltro, l'esperienza attuativa legata alla legge 11 del 2005 e ai regolamenti parlamentari dimostra come non sia affatto sufficiente stabilire "norme chiare e codificate" per assicurare un effettivo raccordo tra Parlamento e Governo in materia europea;

---

<sup>293</sup> Cfr. A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE. Parte 1, Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, 9 (2013), n. 2, p. 9; D. CAPUANO, *Defining the parliamentary position on EU affairs within the Italian Senate*.

<sup>294</sup> Su questa linea, si è affermato come l'ordinamento italiano, rimasto inerte per anni a fronte dell'esigenza di adeguare il sistema nazionale al Trattato di Lisbona, abbia scontato un grave ritardo rispetto ad altri Stati membri nell'attuazione del nuovo Trattato. Ai ritardi si aggiungerebbe la scarsa consistenza degli interventi adottati prima della legge 234. V. C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010, n.1, p. 2. (La stessa autrice afferma inoltre che il Parlamento ed il Governo avrebbero resistito alle novità previste dal Trattato di Lisbona, con grave danno per le potenzialità insite nei meccanismi europei. Id., *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, n. 2, p. 356).

essendo altresì necessario un costante processo di riflessione, sperimentazione e aggiustamento, oltre che una matura consapevolezza nella cultura politica e amministrativa del Paese dell'importanza di garantire un ruolo del parlamento nella costruzione europea<sup>295</sup>.

Ad un primo sguardo, anche alla luce dell'analisi comparata svolta, l'attuale sistema italiano può essere considerato tra i più avanzati nel panorama europeo. Esso definisce infatti poteri informativi potenzialmente in grado di coprire ogni fase e ogni settore del processo decisionale europeo e abilita il parlamento ad indirizzare il governo e a controllarne *ex post* l'azione nelle sedi europee. Sebbene gli indirizzi non si estrinsechino in atti vincolanti, le disposizioni in materia di informazione qualificata consentono agli organi parlamentari di condurre un esame non prettamente documentale, ma esteso alle valutazioni del governo e ad una posizione nazionale, seppure ancora provvisoria. Per tale motivo il sistema italiano di indirizzo e controllo è stato di recente descritto come un "modello misto" o come un "*tertium genus*" rispetto ai modelli documentali e a quelli a mandato negoziale<sup>296</sup>.

In questa prima sezione del capitolo analizzeremo più da vicino questa evoluzione, a partire dalle origini della partecipazione del parlamento alla formazione delle politiche e della normativa europea. La suddivisione nell'esposizione tiene conto della sopracitata complessità delle fonti; mentre nei contenuti, rilievo preminente è dato alle procedure di controllo e di indirizzo interno nei confronti del Governo. Per tale motivo non saranno trattati, se non brevemente, alcuni profili disciplinari relativi ai cd. nuovi poteri europei.

Da una visione di insieme dell'evoluzione della disciplina emergeranno alcuni elementi ricorrenti. Il sistema di indirizzo disegnato nel tempo dai regolamenti si caratterizza, dal punto di vista degli organi parlamentari competenti, per la previsione di Commissioni *ad hoc* sugli affari europei operanti in coordinamento con le Commissioni di settore (si parla al riguardo di un controllo "in" Commissione) e, dal punto di vista degli atti di indirizzo, per la previsione di un duplice canale di intervento parlamentare: gli ordinari strumenti di controllo e indirizzo e le "procedure speciali" specificamente pensate per la trattazione delle questioni europee. Possono inoltre individuarsi alcune direttrici principali del graduale processo di perfezionamento delle procedure di indirizzo e controllo parlamentare: l'incremento degli obblighi di informazione del governo, il rafforzamento del coordinamento tra le amministrazioni e gli organi parlamentari competenti, l'elaborazione di meccanismi di indirizzo interno compatibili con l'esercizio dei poteri parlamentari diretti. Il fine ultimo è sempre stato quello di aumentare la legittimazione democratica della partecipazione

---

<sup>295</sup> Cfr. A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., p. 9.

<sup>296</sup> S. CAVATORTO, *Italy: Still Looking for a New Era in the Making of EU Policy*, in *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH, C. HEFFTLER (Eds.), Palgrave Macmillan, 2015, pp. 209-231, p. 212; A. ESPOSITO, *The definition of the parliamentary position on EU affairs within the Chamber of Deputies*, 2016.

dell'Italia alle decisioni europee senza con ciò pregiudicare la posizione nazionale nell'ambito dei negoziati. Infine sono costanti alcune problematiche attuative relative soprattutto all'assenza di poteri di controllo *ex post* sull'adeguamento della posizione nazionale agli indirizzi parlamentari e alla debolezza degli strumenti informativi in relazione alle riunioni del Consiglio.

La seconda sezione del presente capitolo è destinata all'analisi dell'ultima tappa della storia della disciplina dei rapporti tra parlamento nazionale e Unione europea, rappresentata dall'entrata in vigore della legge 234 del 2012. Anche in tal caso si analizzeranno le disposizioni direttamente incidenti sulla partecipazione del parlamento alla formazione del diritto europeo, con un focus particolare sulle procedure di esame e indirizzo di specifici atti dell'Unione europea. I poteri informativi verranno trattati perché funzionali a queste e cenni ai poteri diretti verranno svolti solo laddove siano strumentali a meglio comprendere i poteri parlamentari di indirizzo interno. La necessità di restringere il campo di analisi si giustifica con lo scopo ultimo del presente lavoro, che sarà quello di individuare, attraverso l'analisi empirica svolta nell'ultimo capitolo, alcune tendenze della prassi in atto negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge 234 del 2012.

## **1. Le fonti normative**

### *1.1. Dai primi interventi alle Leggi Fabbri e La Pergola*

Il ruolo del Parlamento nella formazione del diritto delle Comunità europee ha tardato ad imporsi nel sistema giuridico italiano per via della convinzione che, trattandosi di organizzazioni internazionali, il ruolo preminente spettasse agli esecutivi nazionali<sup>297</sup>. Nei primi anni dell'integrazione, la materia comunitaria era considerata alla stregua degli affari esteri e internazionali, e pertanto riservata ai governi sia nel compimento di atti vincolanti, sia nell'espressione della volontà dello Stato, sia per quanto riguarda le scelte di politica e l'indirizzo<sup>298</sup>. Al parlamento non spettavano poteri informativi, con la conseguenza che lo stesso risultava esautorato dalla fase di indirizzo preventivo e dalla fase di controllo successivo sulle decisioni governative, che restavano dunque indipendenti dal tradizionale canale del controllo politico parlamentare. Fermi restando i vincoli imposti dal controllo fiduciario,

---

<sup>297</sup> Cfr. A. VUOLO, *Il parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), Giuffrè, Milano, 2008, p. 53.

<sup>298</sup> Cfr. C. MORVIDUCCI, *Il parlamento italiano*, cit., p. 119. Sulla tesi della riserva governativa in materia di politica estera e sulle sue critiche, nonché sulla "autonomia concettuale" della materia "politica estera" rispetto alla materia "politica comunitaria", cfr. anche D. GIOTTO, *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, Jovene, Napoli 2009, p. 15 ss.



gli unici strumenti parlamentari limitanti il potere governativo potevano individuarsi nella competenza a dichiarare lo stato di Guerra (art. 78 Cost.) e ad autorizzare la ratifica dei trattati indicati nell'art. 80.

Il processo di graduale riconoscimento di poteri di indirizzo parlamentare nella politica comunitaria si deve tanto agli stimoli provenienti dal dibattito comunitario quanto alle spinte provenienti da quello interno. Quest'ultimo si concentrava su due diverse prospettive: l'una riteneva la politica estera (e dunque la politica comunitaria) una materia non sottratta all'indirizzo parlamentare; l'altra sosteneva la necessità di ricondurre la politica comunitaria nell'ambito della politica interna. Entrambe le posizioni sottendevano un cambio di rotta nel senso del riconoscimento di un ruolo più esteso del Parlamento. Sul fronte esterno un'occasione di stimolo al dibattito fu rappresentata dalla convocazione a Roma della prima Conferenza dei Presidenti delle Assemblee parlamentari europee, che evidenziò come il primo passo verso un maggiore coinvolgimento parlamentare dovesse essere l'incremento degli strumenti informativi del Parlamento.

Almeno sino alla metà degli anni Sessanta, tuttavia, a tali stimoli non ha fatto seguito l'istituzionalizzazione di strumenti informativi o di strutture parlamentari *ad hoc* per la materia comunitaria, né la formulazione di un regime giuridico che rendesse esplicito il potere di partecipazione del parlamento alle decisioni comunitarie.

È il 1965 l'anno di inizio del processo di graduale formalizzazione di poteri di raccordo del parlamento italiano con il procedimento decisionale europeo. La Legge n. 871 del 1965, nel suo art. 2, co. 3, impone al Governo di presentare entro il 31 dicembre di ogni anno una relazione sulla Comunità economica europea e sulla Comunità europea dell'Energia atomica<sup>299</sup>. La disposizione fu accolta come una tappa di grande importanza politica, sebbene fosse evidente che la cadenza annuale rappresentasse un forte limite ad una informativa precisa e aggiornata sull'attività normativa delle Comunità europee e che l'assenza della previsione di un dibattito sulle comunicazioni del governo non agevolasse l'esplicitarsi di forme di indirizzo o di controllo *ex post*.

La legge del 1965 rappresentava anche il segnale dell'acquisita consapevolezza della necessità di procedere innanzitutto ad un rafforzamento dei poteri informativi come preconditione per l'esercizio di un controllo preventivo. Sebbene infatti la mancanza di un coinvolgimento negli affari europei fosse in parte riconducibile alla ancora scarsa volontà politica delle istituzioni parlamentari e governative nello stabilire un raccordo nella materia comunitaria, il miglioramento del sistema avrebbe senz'altro trovato una spinta adeguata solo attraverso l'elaborazione di specifiche procedure informative e nella creazione di organi specializzati nel controllo.

---

<sup>299</sup> Articolo abrogato ad opera dell'art. 13 della l. 25 del 1999.

In questa linea si collocano i due momenti successivi di intervento in termini istituzionali e procedurali in materia di politica comunitaria: si tratta dell'istituzione nel 1968, presso il Senato, della Giunta consultiva per gli Affari delle Comunità europee e della Riforma del 1971 dei Regolamenti delle due Camere, di cui tratteremo più ampiamente nei successivi paragrafi. Basti qui ricordare che i nuovi regolamenti sono intervenuti a predisporre strumenti atti a garantire una maggiore partecipazione del parlamento all'elaborazione della politica europea, senza però determinare una svolta nel concreto esercizio di poteri di indirizzo preventivo. Entrambe le procedure risultanti dalla riforma non furono considerate dirimenti il problema del ruolo del parlamento, che rimaneva prevalentemente di natura consultiva e limitato al controllo politico successivo.

Anche i tentativi di indirizzare il governo attraverso l'approvazione di ordini del giorno e di mozioni o l'utilizzo degli strumenti di sindacato ispettivo (interrogazioni e interpellanze) non conseguivano effetti significativi. In questo contesto, non mancarono tuttavia anche pratiche informali virtuose adottate tenendo conto dell'opportunità di fornire al parlamento informazioni aggiornate e dettagliate sulla politica comunitaria: si pensi alla crescente presenza dei ministri nelle commissioni permanenti e nella Giunta per gli Affari delle Comunità europee prima del Consiglio o per illustrare i punti salienti delle decisioni adottate<sup>300</sup>.

Alla riforma dei regolamenti segue un lungo periodo di stasi. Occorre attendere la fine degli anni Ottanta con la cd. Legge Frabbi (legge 16 aprile 1987, n. 183) per registrare un intervento appena più definito sulla disciplina normativa. L'art. 9, co. 1-2 della nuova legge disponeva la comunicazione di progetti di atti normativi comunitari alle Camere, alle Regioni e alle Province autonome, ad opera del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie e abilitava i destinatari della comunicazione a formulare "osservazioni"<sup>301</sup>. All'art. 1 della legge si deve anche l'istituzione del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie con il compito di "coordinamento delle politiche derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea" e di "adeguamento della normativa nazionale alle direttive comunitarie".

La legge Frabbi contiene dunque il primo riconoscimento del ruolo di indirizzo del parlamento nell'ambito dei processi normativi europei e del valore dell'informativa governativa quale presupposto per l'esercizio dell'attività di indirizzo, in assenza di un rapporto diretto degli organi legislativi nazionali con gli organi comunitari. Allo stesso tempo però risultavano evidenti alcune carenze nel dettato normativo tali da pregiudicare l'effettività degli strumenti previsti. Una prima lacuna era individuabile nella mancata specificazione di un termine per l'attuazione dell'obbligo di

---

<sup>300</sup> V. C. MORVIDUCCI, *Il parlamento italiano e le Comunità europee*, cit., p. 125.

<sup>301</sup> L'art. 9 e l'art. 10 relativo alla fase discendente vengono successivamente abrogati dalla legge comunitaria n. 128 del 1998.

comunicazione; ciò implicava l'assenza di una garanzia per il parlamento della possibilità di formulare osservazioni preventive rispetto alla discussione dei progetti presso le istituzioni comunitarie. In secondo luogo non risultava precisata la natura degli effetti delle "osservazioni". L'interpretazione letterale del termine pareva, però, escludere l'assimilazione agli atti di indirizzo politico e men che meno a pronunciamenti provvisti di un qualche effetto obbligatorio<sup>302</sup>. Infine, l'istituzione del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, sebbene costituisse un parziale passo in avanti rispetto alla frammentazione tradizionale di competenze tra Presidenza del Consiglio e Ministero degli esteri, non interveniva a sanare l'assenza di una chiara attribuzione di ruoli nelle strutture governative. L'azione del Dipartimento andava infatti ad aggiungersi – e non a sostituirsi – al coinvolgimento, sin dall'inizio del processo di integrazione europea, del Ministero per gli Affari esteri<sup>303</sup>.

La legge Frabbi inoltre confermava la linea di tendenza emersa nella fase precedente. Essa era contraddistinta dall'estensione degli strumenti informativi e degli obblighi di raccordo del governo con gli organi parlamentari, considerati come essenziali per l'attivazione di concrete forme di intervento delle assemblee, inizialmente limitate alla formulazione di "osservazioni". Solo in un secondo momento si prefigurerà il potere del parlamento di adottare "atti di indirizzo" seppure sempre non vincolanti il governo nelle sedi comunitarie.

La prassi dei primi anni di vigenza si caratterizzò per un ritardo cronico nell'adempimento degli obblighi informativi del Governo e il conseguente scarso utilizzo del potere di esprimere "osservazioni". A fronte delle accresciute potenzialità presenti nei testi normativi, si presentava come estremamente ridotta l'azione degli organi parlamentari. La cooperazione informativa del Governo risultava insufficiente, anche a causa della mancanza di regole di procedura di attuazione e di perentori termini di adempimento degli oneri informativi.

Di nuovo con l'intento di colmare le lacune manifestatesi nella prassi e di disciplinare in maniera organica la materia, nel 1989 entra in vigore la prima legge di "sistema" nella storia legislativa dei rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento europeo. La Legge 9 marzo 1989, n. 86 (cd. Legge La Pergola) rappresenta la prima legge "quadro" o di "settore" dedicata espressamente ed in maniera esclusiva alle procedure parlamentari di partecipazione alla formazione del diritto europeo, ai meccanismi di raccordo informativo con il governo e agli strumenti di esecuzione degli obblighi comunitari (a questa si deve l'introduzione della legge comunitaria)<sup>304</sup>. La necessità del

---

<sup>302</sup> Cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *La partecipazione parlamentare al processo normativo europeo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. comunitario*, 1995, 34, sub nota 19.

<sup>303</sup> C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona*, cit., p. 386. L'intento manifestato di creare un centro di imputazione unico poteva considerarsi inoltre contraddetto dall'introduzione del CIPE (art. 2 della Legge Frabbi) avente un ruolo tendenzialmente sovrapponibile con quello riconosciuto al Dipartimento per le politiche europee.

<sup>304</sup> La Legge La Pergola verrà successivamente abrogata dall'art. 22 della legge 11 del 2005.

ricorso ad una legge “di procedura” veniva giustificata dall’assenza di un riferimento costituzionale all’Unione europea, fatto salvo quello derivante dall’interpretazione evolutiva dell’art. 11 Cost. Anche a seguito della riforma del 2001 e dell’introduzione dell’art. 117, comma 1 Cost., la legge di sistema continua a rappresentare “il principale snodo normativo tra le disposizioni dei Trattati e le procedure parlamentari interne”<sup>305</sup>.

Le principali innovazioni apportate dalla legge del 1989 attengono soprattutto e ancora una volta al profilo informativo. Innanzitutto, l’art. 7 prevede l’obbligo per il governo di predisporre e trasmettere una relazione semestrale al parlamento, in aggiunta alla relazione annuale già prevista dall’art. 2, co. 2 della legge 1965 n. 871. In secondo luogo, quest’ultima relazione viene a sua volta arricchita di una parte dedicata all’“attività del Consiglio europeo e del consiglio e della Commissione delle Comunità europee inerente la realizzazione del mercato interno e della coesione economica e sociale con specifico riguardo alle posizioni in essi espresse dall’Italia e dagli altri paesi appartenenti alle Comunità europee con particolare riferimento ai flussi finanziari della Comunità verso l’Italia ed alla loro utilizzazione nonché per ciò che concerne l’Italia, alle relazioni della corte dei conti delle Comunità europee” (art. 8). Infine, allo stesso scopo di approfondire ulteriormente gli obblighi informativi si richiede al governo che le assemblee parlamentari siano messe al corrente degli “indirizzi del governo su ciascuna politica comunitaria, sui gruppi di atti normativi riguardanti la stessa materia e su singoli atti normativi che rivestono rilievo di politica generale” (art. 7). L’intento era quello di coinvolgere il parlamento anche nella definizione degli indirizzi relativi a grandi nuclei di politiche comunitarie.

Come è stato evidenziato per la legge Frabbi, anche il rendimento degli strumenti previsti dalla legge La Pergola si è dimostrato sostanzialmente deludente in fase attuativa. Il ripetuto ampio ritardo nella trasmissione della relazione semestrale impediva al parlamento di procedere in una attività di esame informata e tempestiva e incideva negativamente sull’effettiva capacità di influenzare le posizioni del Governo nelle sedi comunitarie. A ciò si aggiungeva la tradizionale mancanza di interesse verso la materia comunitaria da parte della classe politica.

## *2.2. Gli sviluppi negli anni Novanta alla luce del Trattato di Amsterdam e delle innovazioni interne*

A partire dalla metà degli anni Novanta si registra una accelerazione degli interventi legislativi in materia comunitaria e, in particolare, in relazione alla partecipazione del parlamento alle decisioni di livello comunitario. Più che l’inattuazione degli strumenti interni, a dare l’impulso a questa nuova

---

<sup>305</sup> G. PICCIRILLI, *Il parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni*, A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), Torino, Giappichelli, 2014, p. 205.

fase sono due atti di provenienza comunitaria: il Trattato di Maastricht e, successivamente, il Trattato di Amsterdam. Quest'ultimo si occupava di specificare gli atti che dovevano essere trasmessi in via diretta ai Parlamenti nazionali a fini informativi: tra questi, le proposte legislative e i documenti di consultazione della Commissione (Libri bianchi, Libri verdi e comunicazioni)<sup>306</sup>. L'informazione parlamentare restava invece incentrata sulla "mediazione governativa" per quel che riguardava le proposte legislative della Commissione. Lo scopo delle disposizioni comunitarie risiedeva nel predisporre le condizioni affinché i Parlamenti nazionali fossero adeguatamente coinvolti nel segmento nazionale della fase ascendente di produzione del diritto comunitario. Sebbene la decisione in merito all'intensità del successivo coinvolgimento parlamentare restasse affidata ai singoli Stati membri, il Protocollo aggiuntivo al Trattato di Amsterdam intendeva fornire un sostegno alle scelte che ciascuno avrebbe sviluppato al proprio interno e incoraggiava indirettamente una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali.

In quegli anni, sono due gli interventi di carattere legislativo incidenti sull'impianto normativo della Legge Fabbri e della legge La Pergola: la legge comunitaria relativa al triennio 1995-1997 (Legge n. 128 del 1998) e la Legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Amsterdam (Legge n. 209 del 1998). L'art. 14 della legge n. 128 aggiungeva alle tipologie di atti già oggetto di trasmissione tutti i progetti di atti comunitari di indirizzo, nonché gli atti preordinati alla loro formulazione, con l'indicazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie, della data presunta per la loro discussione o adozione<sup>307</sup>. L'art. 3 della legge n. 209 estendeva ulteriormente l'obbligo di trasmissione ai documenti di consultazione, alle proposte legislative della Commissione e alle proposte da adottare ai sensi del Titolo VI del Trattato sull'Unione europea (cooperazione nel settore degli affari interni e della giustizia). Per la prima volta, nelle due leggi, si riconosce il potere delle commissioni parlamentari di adottare, oltre ad osservazioni, anche "ogni opportuno atto di indirizzo al Governo"<sup>308</sup>.

---

<sup>306</sup> Il Protocollo aggiuntivo al Trattato di Amsterdam fissava un termine di sei settimane tra la data in cui la Commissione mette a disposizione del Parlamento europeo e del Consiglio una proposta legislativa e la data in cui questa è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio ai fini di una decisione, per l'adozione di un atto o di una posizione comune a norma degli artt. 251 e 252 del Trattato che istituisce la Comunità europea, salvi i casi di urgenza che debbono essere adeguatamente motivati nell'atto o nella posizione comune. Inoltre, nella seconda parte del Protocollo veniva formalizzata la cooperazione tra i parlamenti attraverso le riunioni della Conferenza delle commissioni per gli affari europei (COSAC), già attiva informalmente dal 1989.

<sup>307</sup> L'Art. 13 della Legge n. 128 del 1998 abroga gli artt. 9 e 10 della legge Fabbri e modifica gli artt. 2, 7, 9, 10 della legge La Pergola.

<sup>308</sup> Nel 1999, la Legge n. 25, al suo art. 10, interviene ancora una volta a riformulare l'art. 7 della legge La Pergola e ad abrogare l'art. 8 della stessa.

Tale potere veniva ulteriormente tutelato dal successivo intervento contenuto nella legge n. 242 del 2000 (cd. “legge comunitaria 2000”) che, all’art. 1-*bis*<sup>309</sup>, confermava la possibilità per le Commissioni di adottare atti di indirizzo, introducendo però in capo al governo l’onere di non procedere alle attività di propria competenza fino alla data indicata per la discussione o l’adozione dei progetti, ovvero fino al giorno precedente a quello di effettiva discussione se diverso dalla data originariamente indicata. Al comma 4 si prevede infatti che “Qualora le osservazioni e gli atti di indirizzo parlamentare di cui al comma 3 non siano pervenuti al Governo in tempo utile entro la data presunta indicata o comunque, se diversa, entro il giorno precedente quella di effettiva discussione, il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti dell’Unione europea e delle Comunità europee”. Sempre all’art. 1-*bis* si includono tra gli atti oggetto di trasmissione da parte del Governo anche quelli relativi alla “definizione della politica estera e di sicurezza comune”. Rispetto alla legislazione previgente permaneva l’obbligo di trasmissione degli atti della Comunità con l’indicazione della data presunta di discussione o di adozione e delle proposte relative alle misure da adottare in base al Titolo VI del Trattato sull’Unione.

L’evoluzione dei meccanismi maturata nel corso degli anni garantiva potenzialmente una partecipazione piuttosto estesa del parlamento alla formazione della posizione italiana nella fase ascendente. Ciò avrebbe fatto presumere un salto di qualità nell’utilizzo degli strumenti di indirizzo. Come vedremo tuttavia, problematiche connesse al fattore tempo – sia nell’esame parlamentare sia nei rapporti con il governo – hanno rappresentato un limite alla piena attuazione delle disposizioni. Le potenzialità sottese alla disciplina sin qui citata si rivelarono così insufficienti a risolvere tutte le difficoltà che si manifestavano in fase attuativa. L’unica vera garanzia per gli organi parlamentari di avere il tempo necessario ad esaminare ed elaborare atti di indirizzo entro la data di eventuale adozione era ancora tutta affidata al Protocollo aggiuntivo al Trattato di Amsterdam che prevedeva il periodo di 6 settimane tra la trasmissione del testo dell’atto legislativo comunitario al Consiglio o al Parlamento europeo e l’iscrizione all’ordine del giorno del Consiglio. Tuttavia, l’efficacia e la tempestività dell’esame restava ancora tutta affidata all’esercizio in tempi ragionevoli da parte del governo delle attività informative di sua competenza.

Nel 2000 due documenti di provenienza parlamentare evidenziano tali problematiche e sollecitano opportune modifiche legislative e regolamentari. Sia l’indagine conoscitiva “sulla qualità e sui modelli di recepimento delle direttive comunitarie” disposta dalla XIV Commissione permanente della Camera, sia la Risoluzione dell’Assemblea votata il 9 marzo 2000 individuano nella

---

<sup>309</sup> La legge abrogava anche l’art. 14 della legge 24 aprile 1998, n. 128, e l’art. 3 della legge 16 giugno 1998, n. 209. Occorre rilevare che nell’art. 1-*bis* resta fermo l’obbligo di trasmissione di progetti relativi alla definizione della politica estera e di sicurezza comune, ma scompare ogni riferimento ai documenti di consultazione presi in considerazione dall’art. 3 della l. 209 del 1998.

cd. “pregiudiziale parlamentare” il meccanismo idoneo a garantire al Parlamento tempi adeguati per l’esame degli atti e l’espressione di indirizzi al governo<sup>310</sup>.

Tra la fine della XIV legislatura e l’inizio della XV ha avuto un processo graduale di riforma della normativa di fase ascendente e discendente che si concluderà con l’approvazione della legge n. 11 del 2005. Nel frattempo, come vedremo, si realizza anche una significativa revisione del regolamento del Senato, anch’essa forse influenzata oltre che da esigenze interne di riforma, anche dalla nuova spinta proveniente, a livello europeo, dal dibattito svoltosi in seno alla Convenzione che ha condotto all’approvazione del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa

### *1.2. La disciplina “di sistema”: la Legge 11 del 2005*

La legge 4 febbraio 2005 n. 11 recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”, nota anche come Legge Buttiglione, sostituisce e abroga la Legge La Pergola, con l’intento di rafforzare la partecipazione del paese al processo normativo europeo, sia nella fase ascendente sia nella fase di recepimento e attuazione<sup>311</sup>. La finalità dell’intervento – che rappresenta una integrale rivisitazione della materia e la prima vera e propria legge di sistema sui rapporti tra Italia e Unione europea – risiede nel disciplinare il “processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell’Unione europea” e nel garantire “l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea” (art. 1). Le previsioni collegate alla partecipazione del parlamento alla fase di formazione del diritto europeo sono contenute nell’art. 3, che disciplina gli obblighi informativi del governo e il potere di indirizzo parlamentare e nell’art. 4, dedicato all’introduzione della riserva di esame parlamentare. Numerose sono anche le novità riguardanti le modalità di recepimento del diritto dell’UE e le previsioni incidenti sull’organizzazione ed il coordinamento dell’attività del Governo nel settore delle politiche comunitarie.

L’art. 3 prevede, in particolare, che tutti i progetti di atti comunitari e dell’Unione europea, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi (compresi i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni della Commissione), e le loro modificazioni, siano trasmessi alle Camere dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie, contestualmente alla loro ricezione, per l’assegnazione ai competenti organi parlamentari, con

---

<sup>310</sup> Risoluzione n. 6-00125 in allegato al resoconto stenografico dei lavori dell’Assemblea, seduta 9 marzo 2000.

<sup>311</sup> Su indicazioni a commento della legge 11 del 2005 si rinvia, in particolare, a 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*, 2005, 475 ss. e a T. MARTINES, *Parlamento e Unione europea*, in *Diritto parlamentare*, T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, Milano, Giuffrè, 2011, p. 417.

l'indicazione della data presunta per la loro discussione o adozione. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il tramite del Dipartimento per le politiche comunitarie, è anche chiamata ad assicurare alle Camere un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti trasmessi, curandone il costante aggiornamento.

L'obbligo di informativa si estende poi alle proposte e alle materie all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dell'Unione, mentre per quel che riguarda le riunioni del Consiglio europeo il Governo è tenuto a riferire alle Camere illustrando la posizione che intende assumere. Per le riunioni del Consiglio dell'Unione europea tale obbligo è garantito solo su richiesta dei competenti organi parlamentari. Con cadenza semestrale il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie deve riferire alle Camere illustrando i temi di maggiore interesse decisi o in discussione in ambito comunitario e informare i competenti organi parlamentari sulle risultanze delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea e del Consiglio europeo, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse. Il comma 7 fa invece riferimento al ruolo del parlamento che si esplica – come già disposto nell'art. 1-bis della legge La Pergola – nell'adozione di “ogni opportuno atto di indirizzo al governo”, anche previa richiesta al Governo di una relazione tecnica che dia conto dello stato dei negoziati, delle eventuali osservazioni espresse da soggetti già consultati nonché dell'impatto sull'ordinamento, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese.

L'art. 4 introduce per la prima volta la riserva di esame parlamentare con l'intento di garantire alle Camere il tempo necessario all'espressione di atti di indirizzo sui progetti comunitari sottoposti ad esame. Qualora le Camere abbiano iniziato l'esame di progetti o di atti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 3 o su iniziativa dello stesso Governo nel caso in cui i medesimi atti siano dotati di particolare importanza politica, economica e sociale, il Governo appone la riserva in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, con ciò impegnandosi a non procedere finché non sia pervenuto il pronunciamento delle camere. Solo una volta decorso il termine di venti giorni dalla comunicazione alle Camere della avvenuta apposizione della riserva, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia parlamentare, così evitando un rallentamento *sine termine* e un appesantimento della procedura decisionale europea.

Come è stato efficacemente descritto, la duplice modalità di attivazione della riserva (“obbligatoria” e “su iniziativa del governo”) ne descrive la “doppia anima”<sup>312</sup>. Da una parte infatti

---

<sup>312</sup> V. M. CARTABIA, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea*, cit. L'autrice richiama anche alcune problematiche riconnesse ad una rigida applicazione dello strumento della riserva parlamentare. Essa costringerebbe il governo nazionale ad escludersi dai negoziati politici strumentali all'approvazione di un atto da parte del Consiglio. Inoltre, la riserva, mancando di una disciplina giuridica espressa a livello europeo, può avere effetti “troppo deboli o troppo rigidi” a seconda delle circostanze. La debolezza deriva dal fatto che essa non impedisce l'approvazione di un atto europeo, salvi i casi in cui il Consiglio dei ministri agisca all'unanimità, ma si limita ad escludere lo Stato



la riserva rappresenta uno strumento di vincolo nei confronti del governo da parte del parlamento, il quale potrà servirsene per condizionare in modo puntuale, tempestivo ed effettivo la posizione italiana nelle sedi europee. Naturalmente, l'efficacia della riserva "obbligatoria" era affidata alla capacità delle camere di selezionare e di avviare in tempi adeguati l'esame degli atti meritevoli di attenzione e dibattito politico. Dall'altra, la riserva di esame "facoltativa", lasciata all'iniziativa e alla discrezione del governo poteva essere utilizzata dallo stesso come uno "strumento di pressione" nei confronti dei partners europei: la scelta dell'attivazione può dipendere da scopi dilatori, al fine di consentire al governo di prendere tempo ed eventualmente ottenere il rinvio di una deliberazione non gradita; ma può anche servire al governo per arricchire del sostegno parlamentare la posizione nazionale, che ne risulterà rafforzata, dal punto di vista della legittimazione democratica e del peso politico.

Un ulteriore aspetto innovativo incidente, seppure indirettamente, sulla partecipazione parlamentare, è rappresentato dalle previsioni relative all'organizzazione del governo. L'art. 2 della legge n. 11 istituisce infatti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il CIACE (Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei) con la funzione di concordare le linee politiche del governo nel processo di formazione della posizione italiana al fine di garantire un indirizzo unitario nelle sedi comunitarie. Lo scopo, in ultima analisi, è quello di "consentire il puntuale adempimento dei compiti" previsti dalla stessa legge (co. 1), "nel rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione e dalla legge al Parlamento" (co. 3). Il CIACE è convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie e vi partecipano il Ministro degli affari esteri, il Ministro per gli affari regionali e gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche inseriti all'ordine del giorno. Il comitato è coadiuvato, nella preparazione delle proprie riunioni, da un comitato tecnico permanente istituito presso il Dipartimento per le politiche comunitarie, coordinato e presieduto dal Ministro per le politiche comunitarie o da un suo delegato e composto da direttori generali o alti funzionari specializzati nella materia e designati da ognuna delle amministrazioni del Governo.

L'istituzione del CIACE fu accolta dalla dottrina con una serie di perplessità, legate ai rischi di sovrapposizione del suo ambito operativo con quello proprio di altri soggetti governativi. Conseguenze negative potevano ripercuotersi sulla stessa efficacia dell'azione parlamentare che si trovava a non avere un interlocutore unico, né un centro di imputazione chiaro di responsabilità politica nel caso di mancata osservanza degli indirizzi parlamentari<sup>313</sup>.

---

membro interessato dalle decisioni comuni. La rigidità consiste invece nel fatto che il governo che appone la riserva "si colloca automaticamente in opposizione alla delibera posta all'ordine del giorno, non potendo essere annoverato tra i sostenitori della proposta in discussione, anche quando ciò non corrisponde ai desiderata politici, neppure del proprio parlamento nazionale".

<sup>313</sup> Sull'evoluzione dell'organizzazione del governo nella fase di formazione del diritto europeo v. D. GIROTTO, *La*

### 1.3. Luci e ombre nell'attuazione della Legge 11 del 2005

Da un bilancio di sintesi sul rendimento in fase attuativa degli strumenti predisposti dalla legge del 2005 emergono alcuni rilevanti nuclei problematici. In primo luogo, negli anni successivi alla riforma, non si registra un sostanziale miglioramento nell'attività di coordinamento dell'azione del Governo a livello europeo. Sebbene il CIACE fosse stato istituito con questo obiettivo, nella pratica la sua operatività era limitata ad un numero ridotto di dossier multisettoriali<sup>314</sup>. In secondo luogo, non si sviluppò quel coordinamento sistematico tra Governo e Parlamento che si intendeva agevolare attraverso l'imposizione di più dettagliati obblighi informativi. Come vedremo più approfonditamente nell'ultimo capitolo, solo dall'aprile del 2006 si registra la sistematica attuazione, in via elettronica, degli obblighi di trasmissione alle Camere dei progetti di atti dell'UE. Tuttavia, almeno fino al 2009, all'incremento del numero dei documenti trasmessi non corrispose un miglioramento della qualità delle note informative, strumentale ad agevolare la selezione e l'esame parlamentare: il governo mancava di fornire l'informazione qualificata sulla rilevanza dei documenti trasmessi e sull'impatto potenziale delle misure in essi previste sull'ordinamento interno e sulle fasi e prospettive del negoziato. Inoltre, sebbene iniziasse a svilupparsi l'informativa *ex ante* sui consigli europei, rimaneva del tutto assente l'interlocuzione tra commissioni permanenti e ministri competenti prima e dopo le riunioni del Consiglio. In controtendenza rispetto alle carenze informative, dai dati parlamentari emergeva una crescita degli atti di indirizzo delle Camere, alla quale però ancora una volta non corrispondeva l'impegno del governo a rendere conto del seguito dato agli stessi: l'assenza di un'interlocuzione *ex post* ai fini della verificabilità dell'osservanza degli indirizzi ne indeboliva l'effettività e la capacità di influenza.

Alle carenze individuate si rispose attraverso un processo di graduale modifica della legge del 2005, realizzato attraverso quel particolare strumento di fase discendente costituito dalla legge comunitaria annuale. Il ricorso ad un meccanismo tipicamente destinato all'attuazione degli obblighi europei per scopi di natura prettamente ordinamentale veniva giustificato sulla base della consapevolezza della stretta correlazione esistente tra un miglioramento degli strumenti in fase di formazione del diritto e un più efficace adempimento degli obblighi di attuazione<sup>315</sup>.

Tutti gli interventi sono caratterizzati dall'intento di migliorare gli strumenti di partecipazione dell'Italia alla formazione della normativa europea attraverso un rafforzamento delle competenze del

---

*disciplina legislativa della "fase ascendente": dalla legge Fabbri alla legge n. 11 del 2005*, in ID. (a cura di), *Parlamento italiano e processo normativo europeo* cit., p. 180 ss.; C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona* cit., p. 386.

<sup>314</sup> V. A. PRONTERA, *L'Italia in Europa: fra strutture di coordinamento e problemi di integrazione*, in *Il governo forte*, G. DI COSIMO (a cura di), Macerata, EUM, 2010, p. 192.

<sup>315</sup> Cfr. A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012*, n. 234, cit., p. 12.

CIACE, il coinvolgimento delle strutture amministrative statali competenti e l'incremento della qualità e della quantità dei flussi informativi con il Parlamento. Sul piano dell'attuazione si interviene con la modifica dei contenuti della legge comunitaria e delle procedure di adeguamento dell'ordinamento interno a quello dell'UE.

Il processo di modifica della legge Buttiglione attraverso le leggi comunitarie annuali inizia nel 2005 e si conclude nel 2010<sup>316</sup>; in questa lunga stagione di riforma, la legge comunitaria del 2009 (l. n. 96 del 2010) rappresenta l'intervento più incisivo sulla partecipazione del parlamento nella fase di formazione del diritto europeo. Limitandoci alle disposizioni di interesse per questo studio, occorre innanzitutto ricordare la modifica della formulazione dell'art. 2, comma 1, che riguarda l'istituzione del CIACE presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. L'art. 6 della legge comunitaria 2009 precisa che il CIACE, nel concordare le linee politiche del Governo, deve "coordinarle con i pareri espressi dal parlamento nelle medesime materie". L'intento è evidentemente quello di consentire al governo di vedere arricchita la propria posizione in sede di Consiglio del valore politico offerto dalle pronunce parlamentari e di evitare posizioni contraddittorie nel quadro delle nuove procedure di verifica del principio di sussidiarietà e del "dialogo politico". La Legge comunitaria 2009 introduce poi altre novità negli strumenti informativi e nel sistema dei rapporti tra il Governo e il Parlamento, inserendo gli artt. da 4-*bis* a 4-*quater*. Le suddette disposizioni impongono una serie di adempimenti, non soltanto in capo al Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma anche a carico di tutte le Amministrazioni. In particolare l'art. 4-*bis* prevede che il Governo assicuri che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea ovvero nelle relazioni con altre istituzioni od organi dell'Unione "tenga conto degli indirizzi definiti dalle Camere" a seguito dell'esame degli atti preparatori della legislazione europea. Nei casi in cui il Governo non abbia potuto adeguarsi agli indirizzi parlamentari, dovrà riferirne tempestivamente alle Camere, "fornendo le appropriate motivazioni della posizione assunta". La disposizione è rivolta al perseguimento di due ordini di obiettivi: da una parte intende fornire al parlamento uno strumento *ex post* di controllo sulla condotta del governo in riferimento agli atti di indirizzo formulati, e dall'altra mira ancora una volta a consentire al governo di utilizzare le risoluzioni parlamentari a sostegno della sua posizione nelle sedi negoziali europee. Analoga ragione è sottesa alla formulazione del nuovo art. 4-*quater*, introdotto dall'art. 9 della legge comunitaria. In esso si prevede che il governo fornisca alle Camere, in tempo utile per l'esame parlamentare delle proposte ricadenti nell'ambito della verifica del principio di sussidiarietà, tutta una serie di

---

<sup>316</sup> Sul processo di modifica della Legge 11 del 2005, v. tra gli altri, A. VUOLO, *Il Parlamento nella fase ascendente*, cit., p. 540.

informazioni e valutazioni a supporto dell'istruttoria legislativa<sup>317</sup>. Tali informazioni comprendono l'impatto sull'ordinamento interno, "anche in riferimento agli effetti dell'intervento europeo sulle realtà regionali e territoriali", la messa in evidenza dei punti rilevanti del progetto legislativo e una tavola di concordanza con le eventuali disposizioni del diritto interno. L'elaborazione delle valutazioni è demandata alle amministrazioni con competenza istituzionale prevalente per materia, mentre l'obbligo di trasmissione è attribuito al Ministro per le Politiche europee. La diversa distribuzione di competenze risponde all'acquisita consapevolezza del valore aggiunto che presenta il coinvolgimento delle singole amministrazioni, per via della specificità delle competenze e del particolare ruolo che i funzionari delle stesse hanno nei gruppi di lavoro del Consiglio. A tali nuovi obblighi informativi è da aggiungere la modifica dell'art. 15 della legge n. 11 del 2005 sulle due relazioni annuali da presentare al Parlamento: la nuova "relazione programmatica" da inviare entro il 31 dicembre di ogni anno deve tenere conto delle indicazioni contenute nel programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea e 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.

Sulla base del nuovo dettato normativo, l'Ufficio di segreteria del CIACE si è preoccupato di specificare le modalità di attuazione degli oneri informativi e di coinvolgimento delle amministrazioni interessate. Per quanto riguarda gli adempimenti di cui all'art. 4-quater, l'Ufficio di segreteria del CIACE si è impegnato ad inviare i progetti di atto legislativo europeo sottoposti alla verifica di sussidiarietà all'amministrazione con competenza prevalente per materia e alle altre eventualmente interessate, e a trasmettere i contributi pervenuti alle Camere. In relazione all'art. 4-bis, l'Ufficio trasmette anche all'amministrazione con competenza prevalente per materia e alle altre eventualmente interessate, gli atti di indirizzo espressi dalle Camere, dandone contestuale comunicazione ai competenti servizi della Rappresentanza Permanente a Bruxelles. Questo al fine di tenerne in debito conto nella definizione della posizione italiana ai tavoli negoziali in fase ascendente.

---

<sup>317</sup> L'art. 4-ter impone di assicurare la tempestiva consultazione e informazione delle Camere nella predisposizione dei Programmi nazionali di riforma per l'attuazione in Italia della Strategia di Lisbona e delle relazioni annuali di attuazione e di inviare il progetto del Programma ai competenti organi parlamentari prima della sua presentazione alla Commissione europea.

## 2. La fonte regolamentare: il rafforzamento delle Commissioni e le procedure speciali

### 3.1. Il decentramento del controllo nelle Commissioni parlamentari

Come si è detto, accanto alla “specializzazione” delle procedure e dei meccanismi di indirizzo, in Italia e pressoché nella totalità dei Paesi membri dell’Unione, al processo di integrazione ha conseguito anche la progressiva modifica dell’organizzazione del parlamento attraverso la creazione di organismi specializzati e la centralizzazione in capo a questi delle funzioni riconnesse agli affari europei. Di frequente poi l’istituzione di Commissioni *ad hoc* non ha implicato l’esclusione dal processo delle Commissioni di settore, con le quali anzi, le Commissioni specializzate devono coordinarsi nell’ambito di un sistema di controllo e indirizzo prevalentemente svolto “in” Commissione.

Già nel 1968, presso il Senato della Repubblica si ha l’istituzione della Giunta per gli affari europei, poi formalizzata, per effetto della riforma del 1971, nell’art. 23 del Regolamento del Senato. Per lungo tempo la Giunta ha goduto di poteri di carattere meramente consultivo e solo nel quadro dell’intervento di profonda revisione delle norme del Regolamento concernenti i rapporti tra Senato e l’Unione europea avvenuta nel 2003, il ruolo e i poteri della Giunta – allora anche ridenominata Commissione Politiche dell’Unione europea – vengono specificati ed estesi.

Più complesso e lungo è invece il percorso di istituzionalizzazione di un organo parlamentare specializzato presso la Camera. Già nella formulazione originaria del regolamento del 1971, l’art. 126 co. 2 R.C. prevedeva la possibilità della nomina di una commissione speciale, composta da membri delle altre commissioni permanenti e da alcuni componenti della delegazione al Parlamento europeo, deputata alla trattazione – mediante un dibattito preventivo con l’intervento del Ministro competente – di “problemi delle Comunità interessanti più Commissioni, e per l’esame in sede referente di provvedimenti legislativi riguardanti più settori dell’attività comunitaria”<sup>318</sup>.

Nel 1990 alla Commissione speciale viene riconosciuto carattere di stabilità, mentre sul piano delle funzioni rimane precluso il potere di esaminare i progetti di legge in sede legislativa o redigente, così risultando ancora non equiparabile nella natura alle altre commissioni permanenti. L’art. 126-*bis* le attribuiva il potere di approvare risoluzioni a seguito dell’esame della relazione semestrale governativa sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo europeo. Solo nel 1996 la Commissione cambia denominazione in Commissione politiche dell’Unione europea e diventa una Commissione permanente assimilabile *in toto* alle altre tredici commissioni permanenti. Ne

---

<sup>318</sup> L’art. 126, co. 2 R.C. specificava che, di norma, la Commissione dovesse essere composta da due deputati per ciascuna Commissione permanente e dai diciotto deputati membri della delegazione al Parlamento europeo.

conseguiva, sul piano delle funzioni, anche l'estensione ad essa dell'operatività dell'art. 117 R.C. che consente l'approvazione di risoluzioni autonome ad opera di ciascuna commissione negli affari di rispettiva competenza<sup>319</sup>.

La struttura attuale delle due Commissioni diverge in modo sostanziale. Mentre la XIV Commissione della Camera è composta sulla base degli stessi criteri validi per le altre commissioni permanenti (i suoi membri non possono far parte di commissioni diverse); per l'omologa commissione del Senato il Regolamento prevede che i componenti siano anche membri di una delle altre tredici Commissioni permanenti (art. 21 co. 4-*bis* R.S.)<sup>320</sup>. Il meccanismo della doppia appartenenza e la posizione di trasversalità rispetto alle altre commissioni permanenti fa sì che nella 14<sup>a</sup> Commissione del Senato “convergono una speciale sensibilità per la materia europea e una competenza specializzata sulle questioni connesse ai settori delle Commissioni di appartenenza dei singoli senatori”<sup>321</sup>, con la conseguente valorizzazione del collegamento con l'attività delle altre commissioni legislative<sup>322</sup>. La 14<sup>a</sup> Commissione presso il Senato ha anche istituito al suo interno, sin dalla XV Legislatura, una Sottocommissione per la fase ascendente, composta dai rappresentanti di tutti i Gruppi parlamentari e competente all'esame consultivo delle proposte legislative dell'Unione europea e di ogni altro atto europeo non legislativo (come le comunicazioni della Commissione europea, i libri verdi e i libri bianchi). In particolare, tale Sottocommissione si fa carico di gran parte del lavoro di selezione e di esame delle proposte in fase ascendente, con compiti di valutazione che riguardano non solo la base giuridica e i contenuti di merito delle proposte, ma anche lo scrutinio di sussidiarietà e il cd. “dialogo politico” tra i Parlamenti nazionali e le Istituzioni europee<sup>323</sup>.

---

<sup>319</sup> Sui primi passi della formazione delle Commissioni parlamentari specializzate, v. C. MORVIDUCCI, *Il parlamento italiano e le Comunità europee*, p. 172; D. GIROTTI, *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, cit., p. 15 ss.; M. ARMANNI, *Il Parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali nei processi di formazione degli atti comunitari*, In *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Vol. 1, Milano, Giuffrè, 2010, p. 15-94.

<sup>320</sup> Si riporta di seguito il testo dell'art. 21, co. 4-*bis* R.S.: “I Senatori designati a far parte della 14<sup>a</sup> Commissione permanente sono in ogni caso componenti anche di altra Commissione permanente. A tal fine ciascun Gruppo parlamentare designa i propri rappresentanti nella 14<sup>a</sup> Commissione permanente successivamente alla composizione delle altre Commissioni. Il Presidente del Senato promuove le intese necessarie perché nella composizione della 14<sup>a</sup> Commissione sia rispettato, per quanto possibile, il criterio della proporzionalità e perché essa sia formata da tre Senatori appartenenti a ciascuna delle Commissioni 1<sup>a</sup> (affari costituzionali), 3<sup>a</sup> (esteri) e 5<sup>a</sup> (bilancio) e da due Senatori appartenenti a ciascuna delle altre Commissioni permanenti”.

<sup>321</sup> UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA, Senato della Repubblica, sezione “*Affari europei*”.

<sup>322</sup> V. l'art. 43 co. 3-*bis* a norma del quale “in ogni Commissione permanente i Senatori appartenenti anche alla 14<sup>a</sup> Commissione hanno il compito di riferire, anche oralmente, per gli aspetti di cui all'articolo 40, comma 1, dopo la conclusione del relativo esame presso la 14<sup>a</sup> Commissione permanente”.

<sup>323</sup> Alla Sottocommissione per la fase ascendente si affianca, inoltre, la Sottocommissione per la fase discendente che, analogamente a quanto avviene per le altre Commissioni permanenti, è dedicata all'esame consultivo delle proposte legislative nazionali di recepimento di obblighi europei o che abbiano comunque profili attinenti all'ordinamento dell'Unione. Anche alla Camera uno specifico comitato di fase ascendente era stato istituito già nel 2008; tale esperienza verrà però successivamente sospesa, per i motivi che vedremo *infra* cap. 4.

Dal punto di vista delle funzioni, le Commissioni specializzate costituiscono “centri di coordinamento e di propulsione per l’esame delle questioni europee”<sup>324</sup>, contribuendo al meccanismo del controllo e indirizzo, in coordinamento con l’attività delle commissioni permanenti che mantengono la loro competenza per materia. Gli artt. 23 R.S. e 126 R.C.<sup>325</sup> sembrano riconoscere tuttavia una preminenza delle Commissioni specializzate, attraverso il conferimento alle stesse della competenza generale sugli aspetti ordinamentali dell’attività, dei provvedimenti dell’Unione europea e delle sue istituzioni e dell’attuazione degli atti e degli obblighi derivanti dalla partecipazione all’Unione.

Ad entrambe le Commissioni è poi attribuita funzione consultiva nel procedimento legislativo: in particolare, esse sono chiamate ad esprimere il parere – obbligatorio ma non vincolante – sui disegni di legge e sugli schemi di atti normativi del Governo concernenti l’applicazione dei trattati dell’Unione, e successive modificazioni, o relativi all’attuazione di norme comunitarie ed in generale su tutti i disegni di legge che possano comportare problemi rilevanti di compatibilità con la normativa comunitaria. A questa attribuzione generale si aggiunge, per il Senato, la competenza ad esprimersi sui medesimi atti in relazione a “questioni che coinvolgano i rapporti tra Regioni, Stato e Unione europea”.

Le due Commissioni hanno anche un limitato potere di esercizio della funzione legislativa che si realizza nell’esame in sede referente del ddl di delegazione europea (ancora “legge comunitaria” nella formulazione dei Regolamenti), ferma la competenza delle altre Commissioni ad esaminare le parti di rispettiva competenza. Sono invece attribuiti alle Commissioni ampi poteri conoscitivi, potendo procedere ad indagini conoscitive, ad audizioni di ministri e funzionari pubblici e ad interrogazioni. In questo ambito, come vedremo nel successivo paragrafo, le commissioni specializzate (e le commissioni permanenti) possono anche sviluppare un raccordo con le istituzioni europee al fine di uno scambio di informazioni sugli aspetti attinenti alle attribuzioni e all’attività delle istituzioni stesse e alle politiche dell’Unione europea. Esse possono svolgere dibattiti *ad hoc* con l’intervento del ministro competente in relazione alle proposte della Commissione europea<sup>326</sup>.

Infine alle Commissioni spetta la cura dei rapporti con il Parlamento europeo e con la Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari dei Parlamenti nazionali degli Stati dell’Unione (COSAC), alle cui riunioni semestrali inviano proprie delegazioni.

---

<sup>324</sup> T. MARTINES, *Parlamento e Unione europea*, cit., p. 419.

<sup>325</sup> Articolo modificato, da ultimo, il 27 luglio 1999.

<sup>326</sup> Alla Camera tali dibattiti possono svolgersi sia presso la Commissione politiche dell’Unione europea sia presso le altre Commissioni permanenti, per le materie di loro competenza; mentre al Senato possono tenersi solo presso la Commissione politiche dell’Unione europea.

### 3.2. *Le procedure speciali di esame e indirizzo*

Le procedure speciali di partecipazione degli organi parlamentari nella fase di formazione del diritto europeo trovano la sede primaria di disciplina nei regolamenti parlamentari. Tuttavia, come si è detto, per avere una visione completa delle procedure speciali occorre tener conto della combinazione delle disposizioni regolamentari con la legislazione di sistema (oggi, legge 234 del 2012) e con le prassi sperimentali introdotte dalle due camere.

Già nel 1971 i Regolamenti delle Camere prevedevano le prime procedure di raccordo del parlamento con il governo e con le istituzioni europee nella fase di formazione del diritto europeo<sup>327</sup>. Il regolamento del Senato consentiva che un certo numero di parlamentari potesse richiedere l'attivazione di dibattiti preventivi sulle questioni comunitarie presso le commissioni permanenti e la Giunta per gli affari delle Comunità alla presenza del ministro competente, specificando però che tali dibattiti non potevano concludersi con risoluzioni. Ne conseguiva che i dibattiti preventivi in Commissione e in Giunta avevano un ruolo meramente informativo ed orientativo, permanendo in capo alle stesse solo il potere di provocare una deliberazione dell'Assemblea attraverso la presentazione di una interpellanza o di una mozione. La ragione del limite veniva rinvenuta nella "necessità di non vincolare rigidamente il governo in relazione al normale gioco delle trattative comunitarie"<sup>328</sup>. Il sistema che ne derivava vedeva dunque le commissioni e la giunta titolari di un potere facoltativo di esame preventivo delle proposte normative comunitarie senza la possibilità di adozione di risoluzioni, che rimaneva invece di competenza dell'Aula; quest'ultima era chiamata generalmente a pronunciarsi solo con atti di sindacato ispettivo o in via successiva in occasione della relazione annuale.

Il sistema predisposto alla Camera si manifestava più aperto ad un'attività di indirizzo preventivo sulla materia comunitaria. L'interpretazione letterale dell'art. 126 R.C. limitava infatti il divieto all'emanazione di atti di indirizzo solo a quei dibattiti che si fossero svolti in ordine "a proposte della Commissione delle Comunità europee pubblicate nella gazzetta Ufficiale della CEE e in previsione dell'inserimento di determinati argomenti all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri". Al di fuori di quest'ipotesi specifica continuava ad operare il dettato dell'art. 117 R.C., in virtù del quale le Commissioni potevano emanare risoluzioni al termine dei dibattiti aperti sulle materie di propria competenza, sebbene non di natura vincolante in riferimento a specifiche proposte comunitarie. Entrambe le procedure descrivevano un ruolo del parlamento prevalentemente di natura

---

<sup>327</sup> Per una disamina dei primi meccanismi di raccordo v. M. ARMANNO, *Il Parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali*, cit., p. 61; T. MARTINES, *Parlamento e Unione europea*, cit., p. 424 e D. GIROTTO, *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, cit., p. 201.

<sup>328</sup> C. MORVIDUCCI, *Il parlamento italiano e le Comunità europee* cit, p. 187.



consultiva e limitato al controllo politico successivo. Esse non rappresentarono una svolta nel concreto esercizio di poteri di indirizzo preventivo, pur avendo avuto il pregio di formalizzare per la prima volta strumenti di partecipazione parlamentare.

È solo con le successive modifiche dei regolamenti a partire dagli anni Ottanta che si ha un perfezionamento della disciplina, anche sulla spinta delle modifiche alla legislazione interna e dei mutamenti negli assetti decisionali e istituzionali a livello europeo<sup>329</sup>. Attualmente le previsioni regolamentari relative al raccordo con l'Unione europea sono aggiornate all'ultima riforma del 1999 per quel che concerne la Camera, e alla formulazione derivante dalla novella del 2003 presso il Senato. Si tratta dunque di formulazioni di molto anteriori alle ultime riforme della legislazione ordinaria e dei Trattati europei, sebbene procedure sperimentali siano state introdotte tra il 2009 e il 2010 ad innovarle in via interpretativa. All'assenza di un intervento di revisione dei regolamenti viene attribuita da taluni la responsabilità delle problematiche tuttora esistenti in fase attuativa e un aggiornamento degli stessi è considerato non più procrastinabile data "la natura incerta e 'provvisoria' delle procedure sperimentali"<sup>330</sup> e i rinvii espressi ora contenuti nella legge 234 del 2012<sup>331</sup>. D'altra parte, è stato evidenziato come i regolamenti prevedano meccanismi e strumenti dotati di flessibilità tale da garantirne l'operatività in relazione alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona e dalla legge 234 del 2012, pur in assenza di un intervento formale di adeguamento. Sebbene infatti le disposizioni riguardino espressamente il solo intervento parlamentare in relazione alle attività governative in Consiglio, le ampie maglie della formulazione e il ricorso alle procedure sperimentali hanno sinora permesso di includere nei meccanismi esistenti anche l'esame degli atti ai fini del controllo sul principio di sussidiarietà e del dialogo politico<sup>332</sup>.

Entrambi i regolamenti parlamentari contengono un articolo – 127 R.C. e 144 R.S. – che può essere considerato il nucleo fondamentale della procedura di indirizzo e rispetto al quale le altre disposizioni si pongono spesso come strumentali in termini di sostegno informativo. Inoltre è possibile individuare molte analogie nella disciplina delle due Camere, seppure i regolamenti si siano adeguati in tempi diversi ai mutamenti legislativi interni e ai progressi dell'integrazione europea.

---

<sup>329</sup> Per una ricostruzione delle successive modifiche dei regolamenti parlamentari v. D. GIROTTO, *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, cit., p. 203 ss.

<sup>330</sup> L. BARTOLUCCI, C. FASONE, *Le procedure di raccordo con l'Unione europea: un bilancio in attivo, ma con qualche occasione persa*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1/2014, p. 6.

<sup>331</sup> Occorre evidenziare che è tuttora all'esame presso la Camera un'ipotesi di modifica regolamentare predisposta dal Gruppo di lavoro sulle riforme del Regolamento presentato il 12 dicembre del 2013. Il testo di riforma si limita a codificare le procedure sperimentali che tratteremo *infra* par. 4.1. Per un'analisi critica dei contenuti delle disposizioni aventi ad oggetto le procedure di collegamento con l'Unione europea, v. di nuovo, L. BARTOLUCCI, C. FASONE, *Le procedure di raccordo con l'Unione europea*, ult. cit. Sulla necessità di una riforma dei regolamenti parlamentari dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, v. G. RIVOSCECHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *Osservatoriosullefonti online*, 3/2009, spec. p. 3-7 e C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2/2011, pp. 353-391.

<sup>332</sup> D. CAPUANO, *Defining the parliamentary position on eu affairs within the Italian Senate*, 2016.

Procederemo quindi ora ad analizzare le coppie di disposizioni dei Regolamenti dotate di simile tenore, evidenziandone di volta in volta gli elementi di differenziazione.

La prima coppia di disposizioni che incide in via preliminare e procedurale sulla disciplina di indirizzo si rinviene al di fuori del capo sulla parte speciale, negli artt. 25, co. 4 R.C. e 29, co. 2-*bis* R.S., che disciplinano la programmazione dei lavori in Commissione al fine di assicurare una corsia preferenziale per l'esame dei documenti in materia europea<sup>333</sup>. I due articoli dispongono infatti che il programma e il calendario dei lavori di ciascuna Commissione siano organizzati in modo tale da assicurare il “tempestivo esame degli atti preparatori della legislazione dell'Unione europea”, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea o comunicati dal Governo. Le due disposizioni riflettono l'acquisita consapevolezza della centralità che la materia comunitaria ha assunto – almeno sul piano formale – nelle attività parlamentari, anche se nella pratica permane ampia discrezionalità nella scelta dell'ordine di esame delle questioni.

Alla fase di programmazione dei lavori sugli atti europei, segue l'esame parlamentare. Rispetto a questa fase, gli artt. 142 R.S. e 126-*bis* R.C. si pongono in termini di strumentalità in aggiunta agli ordinari strumenti ispettivi e conoscitivi previsti dai regolamenti e ai poteri informativi riconosciuti dalla legge di sistema. Questi articoli attribuiscono alla 14a Commissione permanente (e anche alle commissioni permanenti della Camera) il potere di svolgere un dibattito con l'intervento del Ministro competente, in relazione a proposte della Commissione europea, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, e in previsione dell'inserimento delle proposte stesse o di determinate materie all'ordine del giorno del Consiglio o in ordine ad affari attinenti agli accordi sull'Unione o alle attività di questa e dei suoi organi<sup>334</sup>.

Anche gli artt. 127-*ter* R.C. e 144-*quarter* R.S. sono stati introdotti nell'ottica della predisposizione di meccanismi conoscitivi che agevolino l'esercizio dei poteri di indirizzo parlamentare. Essi si preoccupano di definire alcuni poteri di informazione in capo alle commissioni competenti per materia basati sul raccordo diretto con le istituzioni europee anche allo scopo di sviluppare il dialogo politico, oltre che di arricchire la base informativa per l'esercizio del controllo interno. In particolare, è attribuito alle Commissioni il potere di invitare membri del Parlamento

---

<sup>333</sup> Le due disposizioni non erano presenti nei testi originari dei regolamenti e sono state inserite rispettivamente con delibera della Camera del 24 settembre del 1997 e in occasione della riforma del regolamento del Senato del 6 febbraio 2003. Si tratta della conferma del progressivo riconoscimento della centralità della materia comunitaria nell'organizzazione dei lavori parlamentari.

<sup>334</sup> La nuova formulazione dell'articolo 126-*bis* R.C. rappresentò un passo in avanti rispetto alle disposizioni vigenti che prevedevano solo l'esame delle direttive comunitarie dopo la loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, ciò che rendeva difficoltoso un controllo e un indirizzo *ex ante* sull'attività normativa comunitaria. Per ciò che concerne il Senato, il secondo comma dell'art. 142 rappresenta anche la sede in cui è attribuito alla Commissione Politiche dell'Unione europea l'esame delle relazioni presentate dal Governo sull'Unione europea, la quale, acquisito il parere delle Commissioni competenti per materia, elaborerà una relazione per l'Assemblea. Le relazioni governative vengono trasmesse contemporaneamente alla 3a Commissione permanente, che può esprimere un suo parere che verrà allegato alla relazione della 14a Commissione.

europeo (principalmente il Relatore o componenti italiani della Commissione del Parlamento europeo competenti) a “fornire informazioni sugli aspetti attinenti alle attribuzioni e all’attività delle istituzioni dell’Unione europea” e possano audire componenti della Commissione europea in ordine alle “politiche dell’Unione europea”. Come si avrà modo di accennare, l’interpretazione in via sperimentale contenuta nel parere della Giunta del Regolamento della Camera del 2009 estende il potere di audizione già previsto dall’art. 127-ter, comma 2, anche “ai rappresentanti delle altre istituzioni e organi riconosciuti dai Trattati europei”<sup>335</sup>. Vi rientrano dunque il Consiglio, la Corte di Giustizia, la Corte dei Conti, il Sistema europeo delle banche centrali e BCE, BEI, Comitato economico e sociale, Comitato delle Regioni, Mediatore europeo. Il fine della modifica è sempre quello di fornire al Senato uno strumento di integrazione della base informativa necessaria per effettuare un indirizzo mirato sulle attività del Governo in seno al Consiglio. Come vedremo, nella pratica è frequente che “audizioni” siano tenute in maniera congiunta dalle Commissioni competenti di entrambe le Camere, in attuazione delle omologhe disposizioni dei due regolamenti<sup>336</sup>.

Individuati i meccanismi conoscitivi dei regolamenti, occorre ora passare ad esaminare il nucleo della procedura di indirizzo di cui agli artt. 127 R.C. e 144 R.S. Innanzitutto può rilevarsi come essi descrivano meccanismi differenti ma accomunati dal principio generale per cui l’esame degli atti normativi dell’Unione e dei progetti di tali atti nonché degli atti preordinati alla formazione degli stessi deve essere deferito alle Commissioni competenti per materia, con il parere obbligatorio delle Commissioni politiche dell’Unione europea. Il meccanismo di cui all’art. 127 prevede l’intervento sia della Commissione competente sia della Commissione politiche dell’UE nell’esame di atti, di progetti di atti e di “documenti preparatori” di atti dell’Unione<sup>337</sup>. La Commissione politiche dell’Unione europea, una volta accertato l’inizio dell’istruttoria da parte della Commissione competente per materia, avvia il suo esame a conclusione del quale esprime un parere sull’atto. La Commissione competente per materia esamina il testo normativo e, entro il termine di trenta giorni<sup>338</sup>, può formulare in un “documento finale” “il proprio avviso sulla opportunità di possibili iniziative”. Il documento è comunicato dal Presidente della Camera al Presidente del Senato e al Presidente del Consiglio. Il “documento finale” rappresenta dunque il tipico e principale strumento di indirizzo della Commissione parlamentare competente sugli atti dell’Unione europea.

Diversamente da quanto accade per la Camera, l’art. 144 R.S. prevede espressamente la “risoluzione” come atto conclusivo della procedura di indirizzo. Nel primo comma è descritto l’esame degli atti

---

<sup>335</sup> Si tratta dunque del Consiglio, della Corte di Giustizia, della Corte dei Conti, del Sistema europeo delle banche centrali e BCE, BEI, Comitato economico e sociale, Comitato delle Regioni, Mediatore europeo.

<sup>336</sup> Cfr. D. CAPUANO, *Defining the parliamentary position on eu affairs within the Italian Senate*, cit.

<sup>337</sup> Al parere della Giunta del Regolamento si deve l’estensione degli obblighi di trasmissione anche ai documenti preparatori.

<sup>338</sup> Nella prassi attuativa, il termine di trenta giorni non è quasi mai rispettato (v. *infra* Cap. 4).

preparatori della legislazione dell'Unione europea, delle relazioni informative del Governo sulle procedure comunitarie di approvazione di progetti, nonché delle relazioni del Governo sullo stato di conformità delle norme vigenti nell'ordinamento interno alle prescrizioni contenute nella normativa comunitaria. La procedura prevede il coinvolgimento non solo delle Commissioni competenti per materia e della Commissione Politiche dell'Unione europea, ma anche della Commissione permanente Affari esteri: la prima esprime in una risoluzione “ai sensi del comma 6, il proprio avviso sulla opportunità di possibili conseguenti iniziative da parte del Parlamento o del Governo”; le Commissioni 3a e 14a sono chiamate ad esprimere il proprio parere, che viene allegato al documento delle Commissioni competenti<sup>339</sup>. Sempre alle Commissioni competenti sono assegnati per l'esame e l'espressione del parere gli schemi di atti normativi del Governo concernenti l'applicazione dei trattati dell'Unione europea e loro successive modificazioni, o relativi all'attuazione di norme comunitarie, che il Governo sia tenuto a comunicare al Parlamento. La 14a Commissione permanente può far pervenire osservazioni e proposte che saranno poi allegate al parere delle Commissioni stesse. Il comma 5 introduce la procedura cd. di “doppia deliberazione”, attribuendo un potere sostitutivo alla Commissione 14a qualora, entro quindici giorni dalla data in cui gli atti previsti dai commi 1 e 3 sono pervenuti alla Commissione competente, quest'ultima non si sia ancora pronunciata<sup>340</sup>: in tali ipotesi la 14a Commissione permanente può chiedere che il parere, le osservazioni e le proposte formulati siano inviati, per il tramite del Presidente del Senato, al Governo<sup>341</sup>. Il comma 6 infine, prevede che “a conclusione dell'esame delle materie di cui ai commi precedenti, le Commissioni possono votare risoluzioni volte ad indicare i principi e le linee che debbono caratterizzare la politica italiana nei confronti dell'attività preparatoria all'emanazione di atti comunitari, esprimendosi sugli indirizzi generali manifestati dal Governo su ciascuna politica dell'Unione europea, sui gruppi di atti normativi in via di emanazione riguardanti la stessa materia, oppure sui singoli atti normativi di particolare rilievo di politica generale”. Le risoluzioni, su richiesta del Governo o di un terzo dei componenti la Commissione, sono comunicate, accompagnate da una relazione scritta, al Presidente del Senato per la sottoposizione all'Assemblea ai sensi dell'art. 50, comma 3.

Di particolare interesse risultano anche le disposizioni di cui agli artt. 125 R.C. e 143 R.S. che

---

<sup>339</sup> In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il presidente del Senato, per ogni nuova proposta legislativa comunitaria, fissa un termine per l'espressione del parere, sia per la Commissione cui tale atto viene assegnato in sede primaria (di solito sei settimane) sia per la Commissione consultata, di solito quattro settimane (v. seduta della 14a Commissione permanente del Senato del 31 marzo 2010).

<sup>340</sup> La cd. doppia deliberazione richiede un quorum rafforzato per il voto (che ha natura deliberante) e conferisce al parere stesso il valore di atto definitivo fatto proprio dal senato italiano in quanto tale; facoltà di cui frequentemente si è avvalsa la 14a Commissione (v. ad esempio, la seduta del 20 ottobre 2009 per una pluralità di doppie deliberazioni). È stato anche ipotizzato de iure condendo un “ruolo sostitutivo anticipato”, se necessario, della Commissione 14a del Senato in caso di inerzia delle Commissioni di merito (v. seduta di questa commissione del 18 maggio 2010).

<sup>341</sup> Identica facoltà è attribuita alla 1a Commissione permanente nell'ipotesi di cui al comma 4, nonché alla 3a Commissione permanente nelle ipotesi di cui ai commi 1 e 4.

attribuiscono la competenza ad esaminare e ad esprimere atti di indirizzo su risoluzioni del Parlamento europeo alle Commissioni di settore. La disciplina della Camera risulta però più articolata, essendo previsto che gli stessi atti siano deferiti, ai fini dell'acquisizione del parere, alle Commissioni affari esteri e politiche dell'Unione europea. Il suo comma 2 ammette inoltre che la Commissione possa aprire sul documento un dibattito limitato ad un oratore per gruppo, su richiesta del Governo, di un rappresentante di Gruppo o di un componente della delegazione della Camera. A conclusione del dibattito, la Commissione competente può esprimersi con una risoluzione a norma dell'articolo 117<sup>342</sup>. L'importanza della procedura descritta risiede nel potere che essa attribuisce alla Camera di esprimere la sua posizione anche su questioni non connesse a specifici atti dell'UE, ma che possono formare oggetto di dialogo politico con il Parlamento. Come vedremo però, la prassi mostra che tale meccanismo è sostanzialmente inutilizzato<sup>343</sup>.

Un breve cenno meritano infine anche altre disposizioni del capo "speciale" che, seppure non direttamente connesse alle procedure di controllo su specifici atti dell'Unione, completano il quadro dei poteri parlamentari nel contesto della partecipazione all'Unione. Gli artt. 127-*bis* R.C. e 144-*ter* R.S. si occupano dell'esame delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, che sono assegnate alle Commissioni competenti per materia e alle Commissioni politiche dell'Unione europea. La procedura prevede che la Commissione competente possa esprimere in un documento finale (in una "risoluzione" al Senato) il proprio avviso sulla necessità di iniziative o adempimenti da parte delle autorità nazionali, indicandone i criteri informativi, anche servendosi dei contributi informativi derivanti dall'intervento di un rappresentante del Governo e di un relatore designato dalla Commissione politiche dell'Unione europea (presso la Camera è previsto un termine di trenta giorni dall'assegnazione per la conclusione dell'esame)<sup>344</sup>. Il richiamo all'art 50, co. 3 R.S. rende operativa l'eventualità della sottoposizione all'assemblea delle risoluzioni, nel caso ne faccia richiesta il Governo o un terzo dei componenti la Commissione.

In ultimo, gli artt. 144-*bis* R.S. e 126-*ter* R.C. si riferiscono all'esame del disegno di "legge comunitaria" (oggi legge di delegazione europea) e della "relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea" (dal 2009 sdoppiata nelle due relazioni programmatica e consuntiva) con una formulazione non allineata alle modifiche legislative del 2012<sup>345</sup>. In entrambe le Camere si

---

<sup>342</sup> In tal caso "la Commissione apre sul documento un dibattito limitato ad un oratore per Gruppo. Qualora ne sia fatta richiesta, il presidente concede altresì la parola ad un deputato per ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo misto, stabilendo le modalità e i limiti di tempo degli interventi" (art. 125, co. 2).

<sup>343</sup> Nella XVI legislatura le Commissioni della Camera hanno considerato 5 risoluzioni del Parlamento Europeo e adottato solo 3 risoluzioni, mentre ad oggi, nella legislatura in corso, non ci sono risoluzioni oggetto d'esame né risoluzioni adottate.

<sup>344</sup> Nel caso in cui la Commissione abbia in corso di esame un progetto di legge sullo stesso argomento (o questo sia presentato nel frattempo), l'esame della sentenza avverrà congiuntamente a tale progetto e non si procederà all'approvazione di un documento finale sulla specifica sentenza.

<sup>345</sup> V. *infra*, par. 4.1.

prevede l'assegnazione contestuale dei documenti per l'esame generale in sede referente, alla Commissione politiche dell'Unione europea e, per l'esame delle parti di rispettiva competenza, alle Commissioni competenti per materia. L'esame e la discussione procede congiuntamente fino all'approvazione del disegno di legge e delle eventuali risoluzioni sulla relazione annuale (si è parlato a tale proposito di cd. "sessione comunitaria"). Dopo la votazione finale sul disegno di legge comunitaria, l'Assemblea delibera sulle risoluzioni eventualmente presentate.

### **3. Le prassi sperimentali e gli ulteriori adeguamenti alla luce del Trattato di Lisbona**

#### *3.1. La Camera dei Deputati*

Il processo di adeguamento della disciplina risultante dai Regolamenti parlamentari alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona e dalla legge 11 del 2005 si è sviluppato secondo un approccio graduale e sperimentale, tramite strumenti parlamentari incidenti in via interpretativa sulle disposizioni regolamentari, senza ricorrere quindi ad un loro formale adattamento<sup>346</sup>. Il mancato intervento con una riforma legislativa e regolamentare organica e l'utilizzo di pratiche sperimentali pensate all'origine come transitorie è stato visto da più parti come indicatore di un ritardo e di una scarsa attenzione delle istituzioni, se non addirittura come segnale di una vera e propria forma di resistenza alle novità del Trattato di Lisbona. D'altro canto, si evidenziava il pregio di un approccio graduale nell'adeguamento dell'ordinamento interno con la previsione di modalità "elastiche" di partecipazione ad un sistema decisionale, quello europeo, anch'esso in costante evoluzione<sup>347</sup>. Inoltre, si riteneva che l'impianto istituzionale e amministrativo italiano non fosse pronto ad accogliere ed attuare modelli di disciplina più evoluti propri di altri sistemi europei<sup>348</sup>. Resta fermo che solo grazie alle previsioni sperimentali il parlamento italiano ha potuto rispondere alle nuove esigenze di coinvolgimento parlamentare sorte dal Trattato di Lisbona e quindi di avviare l'esperienza applicativa dei poteri diretti del controllo di sussidiarietà e del dialogo politico.

---

<sup>346</sup> R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., p. 271 ss.

<sup>347</sup> La stessa relazione alla Giunta degli onorevoli Bressa e Calderisi individuava nell'esigenza di valutare le riforme più opportune da apportare ai Regolamenti la ragione per un adeguamento delle procedure tramite lo strumento del parere. CAMERA DEI DEPUTATI, GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, 1 Luglio 2010, 347, XVI Legislatura.

<sup>348</sup> 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*, 9 (2013), n. 2.

Presso la Camera dei deputati tali pratiche sono state introdotte con il parere della Giunta per il Regolamento del 6 ottobre 2009, integrato dal successivo parere del 14 luglio 2010<sup>349</sup>. I due interventi disponevano modifiche degli strumenti di partecipazione parlamentare già introdotti dalla legge 11 del 2005 ma scarsamente utilizzati nella prassi e introducevano nuove previsioni per rendere applicative le disposizioni del Trattato di Lisbona relative ai poteri diretti.

Il parere del 2009 interviene nello specifico su due fronti: 1) consolida gli strumenti di raccordo tra Parlamento e governo e adegua in via interpretativa le procedure di intervento della Camera nelle decisioni comunitarie, ampliando le basi informative del controllo e precisando le tempistiche e le modalità di esame parlamentare degli atti europei; 2) rafforza i rapporti tra la Camera e le Istituzioni europee, attraverso la disciplina dell'esame in via sperimentale dei profili di sussidiarietà, in attuazione del dettato della l. n. 11 del 2005 e in vista dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Quanto al punto primo, che più interessa questo studio, il parere estende innanzitutto il novero degli atti da sottoporre all'esame della Commissione competente *ex art. 127 R.C.*, ricomprendendovi anche “atti e progetti di atti dell'Unione europea nonché atti preordinati alla formazione degli stessi, trasmessi alle Camere dal Governo o pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea o trasmessi alle Camere dalle Istituzioni comunitarie”. Oggetto di trasmissione non sono più quindi solo i progetti normativi, ma anche i documenti di consultazione, strategia o programmazione<sup>350</sup>. Come già accennato, sempre con l'evidente scopo di ampliare le basi informative del controllo parlamentare, il parere estende in via interpretativa il potere di audizione delle Commissioni in ordine alle politiche dell'Unione europea su materie di loro competenza, già previsto, *ex art. 127-ter, co. 2 R.C.* per i componenti della Commissione europea, anche “ai rappresentanti delle altre istituzioni e organi riconosciuti dai Trattati europei”.

Vengono quindi precisati i termini per l'attivazione della riserva di esame parlamentare, prevedendo che la Commissione di settore possa richiedere al Presidente della Camera di comunicare al Governo l'avvenuto inizio dell'esame parlamentare di un atto – coincidente con l'effettivo avvio della discussione sullo stesso<sup>351</sup> – ai fini dell'apposizione della riserva di esame parlamentare, disciplinata dall'articolo 4 della legge n. 11 del 2005. La Giunta interviene così a colmare la lacuna

---

<sup>349</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Parere su questioni concernenti le procedure di raccordo tra la Camera dei deputati e le Istituzioni europee*, 6 ottobre 2009; *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.

<sup>350</sup> Per la trasmissione inoltre, come avveniva già in via di prassi, non occorre più attendere la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea come prevede l'art. 127 R.C., essendo sufficiente la traduzione in tutte le lingue ufficiali dell'Unione. Innovando invece rispetto alla prassi vigente, il parere consente di assegnare alle commissioni anche i progetti di atti inoltrati dalle Istituzioni europee alla Camera – come quelli della Commissione ai sensi del nuovo protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali – e non solo quelli trasmessi dal governo.

<sup>351</sup> Non risulta quindi più sufficiente la mera iscrizione all'ordine del giorno della Commissione competente.

nella disciplina rappresentata dalla mancata individuazione di un riferimento certo per considerare avviato l'esame parlamentare ai fini dell'apposizione della riserva da parte del Governo.

Concludendo sul primo punto, il parere estende all'esame di progetti di atti dell'UE da parte delle Commissioni competenti l'applicazione, nei limiti di compatibilità, delle disposizioni relative all'istruttoria legislativa (art. 79, commi 4, 5, e 6)<sup>352</sup>.

Il secondo nucleo di intervento del parere riguarda, invece, la verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi. La procedura è espressamente presentata come "sperimentale" e provvisoria, in attesa dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dell'art. 6 Prot. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità<sup>353</sup>. La scelta della Giunta ricade sulla centralizzazione del controllo presso la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, già titolare del potere di adottare il parere ai sensi dell'art. 127 R.C. Anche all'esame di sussidiarietà si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del regolamento relative all'istruttoria legislativa e si prevede che alla discussione presso la XIV Commissione sia invitato il relatore nominato nella Commissione di settore. Nella pratica potrà accadere che l'attività di esame svolta dalla XIV su un atto legislativo possa concludersi con l'espressione di un parere destinato alle Istituzioni europee e al governo ai fini della sussidiarietà e di un parere rivolto alla Commissione di settore riguardante gli aspetti di merito dell'atto<sup>354</sup>. La decisione della XIV sarà inviata direttamente alla Commissione di settore, nonché al Presidente della Camera che avrà il compito di trasmettere alle Istituzioni europee il documento approvato dalla Commissione di settore, nonché, in ogni caso, la decisione della XIV Commissione sui profili di sussidiarietà. Entrambi i documenti sono altresì comunicati al Presidente del Senato e al Presidente del Consiglio<sup>355</sup>.

Nel luglio del 2010, la Giunta per il Regolamento interviene con un parere integrativo a disciplinare l'esame in Assemblea del documento motivato della XIV Commissione, aspetto lasciato

---

<sup>352</sup> In attuazione di questo passaggio del parere, il 27 ottobre del 2009, le Commissioni riunite I e II avviano un'indagine conoscitiva, ex art. 127 R.C., della comunicazione della Commissione europea "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini", in *Bollettino delle Giunte e delle commissioni parlamentari*, 3.

<sup>353</sup> Al punto 2 del parere di legge: "Una volta entrato in vigore il Trattato – con la conseguente attribuzione degli effetti procedurali dei pareri parlamentari in sede europea – la procedura sperimentale sopra descritta dovrà essere oggetto di nuova valutazione soprattutto al fine di verificare la possibilità, in talune circostanze, di investire l'Assemblea della decisione sui profili di sussidiarietà. Resta fermo che, una volta entrato in vigore il Trattato, la XIV Commissione, ai fini dell'organizzazione dei propri lavori, terrà conto di quanto in esso previsto in ordine ai termini entro i quali gli organi parlamentari possono utilmente pronunciarsi".

<sup>354</sup> In riferimento alla procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà introdotta dal parere si è parlato di "sub-procedimento" che si inserisce nell'ambito della procedura di cui all'art. 127 R.C. Cfr. A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare* 51 (2009), n. 4, p. 1119-1173, p. 1165.

<sup>355</sup> In ultimo, la Giunta rinvia all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la definizione delle procedure parlamentari per l'applicazione delle disposizioni che conferiscono ai Parlamenti nazionali la facoltà di opporsi ad una decisione comunitaria (in materia di revisione semplificata del Trattato europeo di cui all'articolo 48, punto 7, del Trattato sull'UE, o sulle proposte su aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali, di cui all'articolo 81 del testo consolidato del Trattato sul funzionamento UE).



irrisolto dal parere del 2009. In particolare, si stabilisce che il documento motivato della XIV Commissione contenente la decisione sui profili di sussidiarietà possa essere sottoposto all'Assemblea su richiesta del Governo, di un quinto dei componenti della medesima Commissione (ovvero di rappresentanti dei Gruppi in Commissione di pari consistenza numerica) o di un decimo dei componenti dell'Assemblea (ovvero di presidenti di Gruppi di pari consistenza numerica). La richiesta di rimessione dovrà essere avanzata entro 5 giorni dalla data della deliberazione della XIV Commissione, la quale deve comunque concludere la verifica sulla sussidiarietà entro 40 giorni dall'assegnazione del progetto di atto legislativo comunitario<sup>356</sup>. In caso di richiesta di rimessione all'Assemblea, il Presidente della Camera iscrive il documento della XIV Commissione contenente la decisione sui profili di sussidiarietà direttamente all'ordine del giorno, in termini tali da consentire che il procedimento si concluda comunque nel termine di otto settimane dalla trasmissione del progetto<sup>357</sup>. Dopo la discussione si procede direttamente al voto del documento della Commissione, senza dichiarazioni di voto (*ex art. 50, co. 1, trattandosi di discussione limitata*<sup>358</sup>). È ammesso il rinvio in Commissione, sempre che questo non determini il superamento dei termini previsti dal Trattato di Lisbona e, una volta concluso il riesame della questione da parte della XIV Commissione, può essere ulteriormente richiesta la rimessione in Assemblea della nuova decisione. Anche in tal caso, sempre al fine di evitare ritardi nella definizione del procedimento, i termini sono stabiliti dal Presidente della Camera<sup>359</sup>.

Alle Istituzioni europee sono inviati, da parte della Presidenza della Camera, i documenti contenenti una decisione motivata negativa in materia di sussidiarietà (*in conformità all'art. 6 del Protocollo*), approvati dalla XIV Commissione o dall'Assemblea. Su richiesta della XIV Commissione possono essere trasmessi anche i documenti recanti una decisione favorevole.

---

<sup>356</sup> L'art. 6 del Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà prevede, infatti, per la trasmissione del parere motivato sulla sussidiarietà, il termine di 8 settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione.

<sup>357</sup> La discussione consiste negli interventi del relatore (per 10 minuti), dei relatori di minoranza se designati (per 5 minuti), eventualmente di uno dei firmatari della richiesta di rimessione all'Assemblea se questa è stata avanzata da un decimo dei componenti della Camera (anch'esso per 5 minuti), del Governo (per 10 minuti), di un rappresentante per Gruppo (per 5 minuti); è riservato un tempo, stabilito dal Presidente, per gli interventi dei rappresentanti delle componenti politiche del Gruppo misto.

<sup>358</sup> Non sono ammessi questioni pregiudiziali e sospensive, emendamenti, richieste di votazione per parti separate, ordini del giorno d'istruzione al Governo.

<sup>359</sup> Quando la rimessione all'Assemblea ha ad oggetto una decisione favorevole della XIV Commissione, entro un'ora prima dell'inizio della discussione venti deputati o uno o più presidenti di Gruppo di pari consistenza numerica presentano un apposito ordine del giorno motivato che espone le ragioni per le quali ritengono che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Se non è presentato alcun ordine del giorno, non si procede all'esame del punto (l'art. 6 del Protocollo richiede infatti che il parere negativo sulla sussidiarietà sia motivato). L'ordine del giorno, previo parere del Governo, è posto in votazione solo ove respinta la decisione favorevole della XIV Commissione. In presenza di più ordini del giorno essi sono posti in votazione in successione secondo l'ordine di presentazione, salvi preclusioni e assorbimenti. Ove ne sia fatta richiesta, si procede con voto nominale con procedimento elettronico.

Il parere integrativo interviene infine a precisare le modalità di esame delle relazioni sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Già il parere del 2009 aveva previsto, in via sperimentale ed in deroga a quanto stabilito dall'articolo 126-ter R.C. (che resta applicabile comunque, in quanto compatibile), l'esame separato della relazione annuale del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea rispetto a quello del disegno di legge comunitaria. L'integrazione del 2010 specifica le modalità di esame, alla luce della novella dell'art. 15 della legge n. 11 del 2005 ad opera dell'art. 8 della legge 4 giugno 2010, n. 96 che interviene a sdoppiare la relazione annuale in due distinti documenti: una relazione programmatica che il Governo presenta entro il 31 dicembre di ciascun anno, e una relazione a consuntivo, da presentare entro il 31 gennaio assieme al disegno di legge comunitaria. In adeguamento alle innovazioni legislative, il parere stabilisce che la prima relazione sia oggetto di esame congiunto con il programma legislativo delle Istituzioni europee (secondo una procedura già delineata dalla Giunta il 9 febbraio 2000); mentre la relazione a consuntivo, dovrà essere esaminata in abbinamento all'esame del disegno di legge comunitaria. Il parere conferma dunque l'intenzione, più volte manifestata in atti di indirizzo della Camera di creare una "sessione di fase ascendente", dedicata all'esame delle linee generali d'azione del Governo e delle istituzioni europee e al raccordo "anticipato" rispetto all'avvio dei procedimenti di adozione dei singoli atti tra Parlamento e governo mediante la formulazione da parte del primo di indirizzi di carattere generale sulle politiche europee.

### *3.2. Il Senato della Repubblica*

Al Senato, una prima lettera del Presidente del 6 ottobre 2006 aveva accolto l'iniziativa della Commissione di istituire la cd. "procedura Barroso" o del "dialogo politico", con cui si richiedeva ai parlamenti di esprimere osservazioni e pareri sulle proposte legislative e sui documenti di consultazione trasmessi dalla Commissione stessa, al fine di migliorare il processo di formazione delle politiche e delle normative comunitarie. La procedura interna predisposta dalla Commissione europea prevedeva che la stessa replicasse alle eventuali osservazioni dei parlamenti. Con la lettera circolare, il Presidente del Senato decideva di innestare la cd. "procedura del dialogo politico" nell'ambito della procedura parlamentare prevista per la formulazione di atti di indirizzo al Governo nella fase ascendente, disciplinata dall'art. 144 R.S.

Di nuovo nel 2009, in mancanza di riforme legislative o regolamentari imminenti di adeguamento alle nuove disposizioni del Trattato di Lisbona, si interveniva – su base sperimentale e in via interpretativa rispetto alle previsioni già vigenti nel regolamento – ad individuare un meccanismo che consentisse l'operatività del controllo di sussidiarietà. Il Presidente del Senato, il 1°

dicembre 2009 (data di entrata in vigore del trattato di Lisbona), inviava ai Presidenti di Commissione una lettera con cui delineava, su base sperimentale, la procedura interna di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà<sup>360</sup>. In essa si prevedeva innanzitutto l'estensione della procedura prevista per il dialogo politico al controllo di sussidiarietà, così rendendo applicabile anche a quest'ultimo l'art. 144 R.S. sulla formulazione degli indirizzi al governo; in secondo luogo, tenendo conto del termine di otto settimane previsto dal Trattato per l'espressione delle valutazioni parlamentari, si introduce una modalità di assegnazione "diretta" alle Commissioni degli atti che sono sottoposti al controllo di sussidiarietà, con l'indicazione dei termini finali sia per la Commissione competente in via primaria sia per quelle consultive. Nel meccanismo descritto, resta fermo il disposto dell'art. 144, co. 5 R.S. che prevede l'esercizio di un potere sostitutivo della Commissione consultiva rispetto alla Commissione competente in caso di inerzia. Infine, si consente alle Commissioni di inviare gli atti conclusivi della procedura alle istituzioni europee anche una volta decorso il termine delle otto settimane, permettendo così il riespandersi della procedura del dialogo politico "provvisoriamente compresa dalla procedura di controllo di sussidiarietà"<sup>361</sup>. Il sistema risultante dagli interventi interpretativi presso il Senato vede dunque la procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, la procedura del dialogo politico e la procedura tradizionale di indirizzo al governo coesistere nello stesso esame e nello stesso atto parlamentare. Inoltre, a differenza della procedura prevista alla Camera, che attribuisce alla sola XIV Commissione l'esercizio della verifica di sussidiarietà, al Senato tutte le Commissioni competenti possono esprimersi sulle proposte legislative, fermo restando il potere sostitutivo della Commissione Politiche dell'Unione europea in caso di inerzia delle Commissioni di merito.

---

<sup>360</sup> Il testo della lettera circolare, non pubblicata, è riportato da D.A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2011, pp. 519-550. Cfr. anche D. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *amministrazione in cammino*, 2010.

<sup>361</sup> D. CAPUANO, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo. Le regioni e le politiche europee*, Numero speciale 2015, p. 10.

## Sezione II

### La nuova disciplina di sistema: la legge 234 del 2012

#### 1. Motivazione dell'intervento, obiettivi e principi generali

La legge 234 del 2012 recante “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea” interviene ad abrogare e sostituire la legge n. 11 del 2005, così ponendosi come la nuova legge di sistema dei rapporti tra l'Italia e l'Unione europea e tra gli organi istituzionali interni nelle dinamiche di decisionali europee<sup>362</sup>. La riforma era stata da tempo auspicata, soprattutto a seguito dell'avvento del Trattato di Lisbona; tuttavia incertezze sulle modalità procedurali e formali di intervento e ragioni contingenti di natura politica ne avevano tardato il compimento<sup>363</sup>.

Ciò non significa che, negli anni di attesa della riforma, l'azione degli organi nazionali sia rimasta regolata unicamente dalla vecchia formulazione della legge del 2005. Come si è visto, infatti, le procedure sperimentali introdotte presso le due Camere – addirittura anticipando l'entrata in vigore del Trattato – hanno in parte colmato le lacune nella regolamentazione dei meccanismi di raccordo diretto con le istituzioni europee e rafforzato i poteri informativi del parlamento in linea con l'intento generale del Trattato. La flessibilità tipica degli strumenti predisposti dai regolamenti parlamentari ha poi consentito la gestione procedurale delle innovazioni durante il tempo necessario a portare a compimento la riforma.

Sono molteplici le motivazioni sottese alla ridefinizione della materia. Il primo impulso derivava dalla necessità di un adeguamento alle novità introdotte a livello europeo, al pari di quanto avvenuto anche in altri ordinamenti. La previsione dei “poteri parlamentari diretti” da parte del Trattato di Lisbona non riguardava solo il rapporto tra parlamento nazionale e istituzioni europee, ma incideva anche nei rapporti interni tra Parlamento e Governo, richiedendo la previsione di procedure di attivazione di quei poteri, idonee ad evitare il rischio della formazione di posizioni divergenti nelle sedi europee. I nuovi principi del Trattato incidevano inoltre anche in maniera indiretta sugli

---

<sup>362</sup> Il progetto approvato in prima lettura dalla Camera riproduceva in massima parte il testo unificato di quattro proposte di legge di iniziativa parlamentare e di un disegno di legge del Governo, predisposto dalla Commissione politiche dell'Unione europea nel corso dell'esame in sede referente. A.C. 2854 (Buttiglione e altri); A.C. 2862 (Stucchi e altri); A.C. 2888 (Gozi e altri); A.C. 3055 (Pescante e altri), XVI. Per un'analisi delle proposte si rinvia al dossier del Servizio Studi della Camera n. 380 del 27 luglio 2010 nonché a C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010, n. 1 e a S. MANGIAMELI, E. DI SALVATORE, *Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di governo italiana*, in *La democrazia italiana, forme, limiti, garanzie*, R. CERRETO (a cura di), *Italianieuropei*, Roma, Ed. Solaris, 2010, P. 261. Sui contenuti del ddl (A.C. 3866, XVI), anche in confronto al testo unificato delle quattro proposte di iniziativa parlamentare, cfr. il dossier del Servizio Studi della Camera n. 380/2 del 15 febbraio 2011.

<sup>363</sup> V. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni*, A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), Torino, Giappichelli, 2014, p. 205-226.

ordinamenti interni, richiedendo la predisposizione di discipline volte a rafforzare ulteriormente il coinvolgimento parlamentare nei processi decisionali europei.

Un secondo elemento di stimolo fu rappresentato da due aspetti emergenti dalla prassi di attuazione della normativa vigente. Il primo riguardava le difficoltà a stimolare un comportamento più collaborativo del governo rispetto alle istituzioni parlamentari con gli strumenti legislativi esistenti. L'eccessiva genericità degli obblighi informativi si aggiungeva, aggravandoli, a fattori ulteriori, quali la scarsità di risorse e la mancanza di volontà dell'esecutivo. Il secondo aspetto riguardava il registrato aumento, a partire dalla XIV legislatura (2001-2006), delle attività parlamentari dedicate agli affari europei. Ciò indicava un rinnovato interesse e una crescente sensibilità delle istituzioni parlamentari verso la materia europea<sup>364</sup>, ma allo stesso tempo rendeva ancora più palese la contraddizione esistente di un sistema che non garantiva l'attivazione di strumenti di controllo *ex post* rispetto agli indirizzi dati al governo<sup>365</sup>.

Infine, veniva ritenuta elemento condizionante la riforma l'evoluzione degli equilibri istituzionali europei in relazione al settore della *governance* economica: i meccanismi di controllo esistenti infatti si mostravano del tutto inappropriati ad operare in relazione ad un settore decisionale regolato secondo modalità e criteri prettamente intergovernativi.

Le motivazioni dell'intervento di riforma ne hanno anche plasmato le finalità, esplicitate nell'art. 1 della legge: “La presente legge disciplina il processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell'Unione europea e garantisce l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, in coerenza con gli articoli 11 e 117 della Costituzione, sulla base dei principi di attribuzione, di sussidiarietà, di proporzionalità, di leale collaborazione, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica”. Sono dunque due i nuclei principali della disciplina, definita il nuovo “codice” dei rapporti con l'Unione europea<sup>366</sup>: il ruolo e le procedure di coinvolgimento del sistema paese nel processo di elaborazione delle politiche e delle normative dell'Unione e i meccanismi di garanzia del rispetto degli obblighi normativi e giurisprudenziali derivanti dall'ordinamento europeo (in questa direzione, il riferimento agli artt. 11 e 117 Cost. rappresenta un elemento di novità rispetto alla legge del 2005)<sup>367</sup>.

---

<sup>364</sup> Non a caso nell'iter parlamentare della legge hanno avuto un ruolo primario l'iniziativa parlamentare e l'esperienza maturate nelle Commissioni specializzate per le politiche dell'Unione europea.

<sup>365</sup> Questa sensibilità maggiore ha determinato, soprattutto a partire dalla XV legislatura, il costante inserimento all'ordine del giorno dei lavori delle Commissioni di Camera e Senato dei progetti di atti normativi dell'Unione europea o degli atti preordinati alla formulazione degli stessi.

<sup>366</sup> R. ADAM, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo. Le regioni e le politiche europee*, Numero speciale 2015, p. 10.

<sup>367</sup> Cfr. M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, Fascicolo 5-6, ottobre-dicembre 2013, p. 907.

Soffermandoci sul nucleo di disposizioni che qui interessa, il Capo II della legge è espressamente dedicato a disciplinare “la partecipazione del Parlamento alla definizione della politica europea dell’Italia e al processo di formazione degli atti dell’Unione europea”. All’art. 3 poi, si definiscono i principi generali sottesi alle disposizioni che seguono: il parlamento “partecipa al processo decisionale europeo” e interviene, “in coordinamento con il governo”, nella fase di formazione delle normative e delle politiche europee. Seppure la rubrica del Capo II e, di nuovo al suo interno, l’art. 6 si riferiscano in generale ad una “partecipazione” al “processo di formazione degli atti dell’Unione europea”, è evidente come nei rapporti interni con il governo le Camere siano solamente titolari del potere di partecipare alla formazione della posizione nazionale che il governo sostiene nell’ambito del più ampio processo decisionale<sup>368</sup>. Ciò implica che l’incidenza degli indirizzi parlamentari sulla decisione dipenderà non solo dalla volontà del governo di dare seguito agli stessi, ma anche dal margine negoziale a disposizione della delegazione italiana nelle sedi decisionali europee<sup>369</sup>. Evidentemente però tanto più efficienti saranno gli strumenti di informazione e di esame degli organi parlamentari, tanto più gli atti di indirizzo che ne originano saranno idonei ad influenzare la definizione della politica e della posizione del paese e, tramite questa, la formulazione delle politiche e delle normative europee. Tale obiettivo è stato perseguito dalla legge incidendo su più profili direttamente o indirettamente riconnessi ai poteri parlamentari di indirizzo. Si è infatti intervenuti sull’organizzazione e gestione delle attività a livello governativo, sugli obblighi informativi del governo e sui poteri di partecipazione parlamentare, nella convinzione della stretta interdipendenza tra questi aspetti. Presupposto per un effettivo esercizio degli indirizzi parlamentari è infatti prima di tutto una chiara ripartizione delle competenze a livello governativo. Essa dovrebbe garantire la corretta esecuzione degli obblighi di informazione qualificata e un coordinamento efficiente ai fini della formazione della posizione su cui dovrà attivarsi il controllo e l’indirizzo parlamentare. Su quest’ultimo versante, anche la responsabilizzazione delle amministrazioni competenti nella elaborazione delle relazioni di accompagnamento agli atti europei risponde all’esigenza di un’informazione specializzata, oltre a rappresentare garanzia di una continuità tra la fase ascendente e la fase discendente, dato che le amministrazioni interessate saranno chiamate ad avviare l’esame delle misure di recepimento già in fase di negoziazione dei progetti legislativi europei.

In questa sede si approfondiranno gli aspetti della legge che riguardano la partecipazione parlamentare e il raccordo, per lo più di natura informativa, tra Parlamento e governo nella fase di formazione degli atti dell’Unione. Verranno analizzati gli obblighi informativi del governo generali

---

<sup>368</sup> Il margine negoziale muta a seconda che per l’adozione degli atti sia richiesta la maggioranza o l’unanimità in Consiglio.

<sup>369</sup> N. LUPO, *Il parlamento italiano nell’Unione europea*, cit., p. 232.

o su specifiche aree di politica (artt. 4, 5); per poi soffermarsi sulle disposizioni attraverso le quali, in combinazione con le procedure regolamentari e le prassi sperimentali, è possibile ricostruire la procedura di indirizzo su specifici atti dell'Unione. Quest'ultima risulterà suddivisa a sua volta in tre fasi: 1) informazione governativa *ex ante* (art. 6); 2) indirizzo parlamentare al governo (art. 7); 3) informativa *ex post* alle camere sul seguito dato agli atti di indirizzo (artt. 7 e 13). Ciò che interessa è mettere in evidenza la nuova normativa che regola il coinvolgimento parlamentare nella formazione di specifici atti dell'Unione, a completamento dell'analisi condotta sulla disciplina regolamentare e sperimentale. Verranno invece solo accennati i profili concernenti l'organizzazione del governo e quelli relativi alle procedure parlamentari di raccordo diretto con le istituzioni europee (EWM e dialogo politico), nella misura in cui siano funzionali a meglio comprendere gli strumenti e i meccanismi di indirizzo interno. Non saranno oggetto di studio le disposizioni concernenti i procedimenti di attuazione degli obblighi europei<sup>370</sup>, il ruolo dei soggetti territoriali, delle parti sociali nei procedimenti decisionali europei, il contenzioso e gli aiuti di Stato<sup>371</sup>.

In altre parole, l'obiettivo dei paragrafi che seguono è quello di far emergere le innovazioni normative più significative contenute nella legge 234 del 2012, che combinate con le altre fonti illustrate in precedenza, costituiscono il nucleo del sistema di procedure sul quale nel successivo capitolo sarà condotta l'analisi empirica<sup>372</sup>.

## **2. La partecipazione parlamentare alla formazione del diritto europeo**

### *2.1. Gli obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento*

Lasciando ad un momento successivo la ricostruzione del circuito informazione *ex ante* - indirizzo - controllo *ex post* su specifici atti dell'Unione, occorre ora illustrare brevemente i diritti di informazione che consentono al Parlamento di intervenire anche in una fase precedente rispetto all'adozione degli atti o in specifici settori di politica in cui più complesso è l'esercizio del controllo tramite gli ordinari strumenti parlamentari.

La legge 234, spesso riaffermando principi contenuti nella legge del 2005, ha creato un sistema di informazione potenzialmente idoneo, in fase attuativa, a coprire ogni settore giuridico e ogni fase

---

<sup>370</sup> Si rinvia, in materia di fase discendente, a D. PARIS, *Le leggi europea e di delegazione europea 2013: osservazioni sulla prima attuazione dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in Osservatorio sulle fonti, 2014, n. 1, p. 1-17.

<sup>371</sup> Rispettivamente capi III, IV, V (artt. 18-28) e capi VII, VIII (artt. 42-52). Si rinvia sul punto a C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, 9 (2013), n. 7 e a L. Bartolucci, *In attesa del "nuovo" Senato, un canale di collegamento più fluido con i consigli regionali negli affari dell'Unione europea*, in Osservatorio sulle fonti, 2014, n. 3, p. 1-21.

<sup>372</sup> Sebbene infatti, come vedremo, siano evidenti le potenzialità delle nuove disposizioni normative, in fase applicativa molto dipende dalla volontà politica, dalla maturità culturale e dall'esperienza maturata negli organi deputati.

del processo decisionale europeo. Risultano infatti disciplinati obblighi di consultazione e informazione non solo in relazione alle fasi di approvazione di specifici progetti di atti normativi, ma anche in relazione a specifiche aree di politica (si pensi alla “consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria” di cui all’art. 5), e alle fasi di elaborazione delle politiche o di negoziazione nelle sedi solitamente meno trasparenti (si pensi al riferimento ai triloghi o alle riunioni informali in Consiglio contenuto nell’art. 4).

Dal punto di vista soggettivo, l’art. 4, comma 5 demanda il compito di raccordo del Governo con il Parlamento e, in particolare con le Commissioni parlamentari competenti, ai fini del tempestivo ed efficace adempimento degli obblighi di cui all’art. 1 (e più in generale dell’intera legge) al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei. Si garantisce in questo modo un coordinamento unitario degli obblighi informativi specifici che la legge attribuisce alle singole amministrazioni competenti<sup>373</sup>.

Gli artt. 4 a 6 sono intesi a migliorare la qualità e la quantità dei flussi informativi tra Esecutivo e legislativo e sistematizzano, rispetto all’impianto della legge 11 del 2005, gli oneri informativi a carico del Governo. In primo luogo, si è proceduto a rafforzare il raccordo tra Parlamento e Governo nella formazione della normativa e delle politiche dell’UE; in secondo luogo, ai fini dell’irrobustimento di tale raccordo, si è intervenuti sui flussi informativi tra Esecutivo e Legislativo, i quali permettono a quest’ultimo di avviare tempestivamente la fase di istruttoria legislativa dei progetti di atti o documenti dell’UE. In particolare, l’art. 4, comma 1 riproduce quanto previsto dall’art. 3 della legge del 2005 in relazione all’obbligo del governo di riferire alle Camere prima delle riunioni del Consiglio europeo sulla posizione che intende assumere, la quale tiene conto degli eventuali indirizzi dalle stesse adottati. L’informazione *ex ante* sul consiglio dell’Unione europea è svolta invece solo su richiesta dei competenti organi parlamentari. Con una disposizione innovativa rispetto alla legge del 2005 si dispone l’informativa *ex post* sulle risultanze delle riunioni che deve intervenire entro 15 giorni dallo svolgimento delle stesse. Anche il comma 2 dell’art. 4 rappresenta una innovazione rispetto alla precedente formulazione, resa necessaria per garantire una informativa parlamentare nel particolare settore della politica estera e di difesa. In relazione a tale settore infatti sono applicabili solo in parte gli obblighi di trasmissione e informazione di cui all’art. 6 riguardanti le procedure legislative. Il governo deve informare tempestivamente i competenti organi parlamentari su iniziative o questioni relative alla politica estera e di difesa comune presentate al Consiglio dell’Unione europea o in corso d’esame da parte dello stesso, dando specifico rilievo a quelle aventi implicazioni in materia di difesa.

---

<sup>373</sup> A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234* cit., p. 21; v. anche C. FAVILLI, *La l. 234/2012 sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione delle politiche dell’Unione europea*, p. 32.



L'aspetto di maggiore novità, volto ad incidere sulla qualità della informazione parlamentare è rappresentato dalla previsione contenuta nell'art. 4, comma 3. In esso si prevede la trasmissione tempestiva alle Camere da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari europei delle relazioni e note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione, in relazione a cinque ambiti: a) riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, riunioni informali a livello ministeriale, riunioni del Comitato dei rappresentanti permanenti di cui all'articolo 240 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, riunioni di comitati e gruppi di lavoro del Consiglio; b) riunioni dei triloghi tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nell'ambito di procedure legislative; c) atti o progetti di atti adottati dalle istituzioni o organi dell'Unione europea; d) altre iniziative o questioni relative alle istituzioni o alle politiche dell'Unione europea; e) procedure di precontenzioso e contenzioso avviate nei confronti dell'Italia. Il valore aggiunto di questo obbligo di comunicazione è particolarmente evidente in relazione alle note e ai documenti della Rappresentanza nelle fasi e nelle sedi del processo decisionale europeo meno accessibili ad un controllo parlamentare<sup>374</sup>. Si pensi ai triloghi o alle riunioni informali a livello ministeriale, la conoscenza dei cui contenuti può contribuire fortemente ad una informazione aggiornata e precoce sulle attività negoziali intergovernative e interistituzionali. Tali informazioni sono inoltre utili a comprendere se il governo, nel processo di negoziazione, procede con coerenza rispetto agli indirizzi parlamentari.

Sulla stessa linea e a completamento della previsione di cui all'art. 4, si inserisce l'art. 3, comma 3 della legge (significativamente inserito tra i principi generali della legge), ove si prevede che il Governo assicuri l'assistenza documentale e informativa della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea agli uffici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica presso le istituzioni europee, secondo modalità stabilite d'intesa tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Presidenti delle Camere. Anche in tal caso, il raccordo tra gli uffici parlamentari a Bruxelles e la Rappresentanza permanente può rappresentare una fonte di risorse informative che saranno poi trasmesse ai servizi competenti delle Camere e agli organi parlamentari stessi. Alla trasmissione per vie formali e previa selezione di cui all'art. 4 si potrà così aggiungere anche un flusso informale di documenti derivante dal raccordo diretto tra gli uffici parlamentari presso le istituzioni e la Rappresentanza.

Come si è detto, un forte contributo all'impulso verso una riformulazione della normativa di sistema è venuto dagli sviluppi nell'ambito del settore della governance economica europea<sup>375</sup>. Il

---

<sup>374</sup> Come si può osservare, l'obbligo di trasmissione è demandato non direttamente alla Rappresentanza, ciò che farebbe pensare ad un invio "selettivo" dei documenti di interesse per l'attività parlamentare.

<sup>375</sup> V. F. NUGNES, *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 2015, p. 23.

ricorso a misure di intervento connesse alla crisi economica e finanziaria e contenute in fonti spesso prodotte al di fuori del quadro giuridico dei Trattati, ha reso indispensabile un ripensamento delle procedure di coinvolgimento parlamentare, modellate sulle procedure legislative previste nel quadro dei Trattati<sup>376</sup>. Ne sono scaturiti l'art. 4, co. 4 e l'art. 5 della legge 234 del 2012. Il primo pone in capo al governo un onere di informazione e consultazione periodica delle Camere, nell'ambito delle procedure individuate dalla legge di cui all'articolo 81 co. 6 Cost. con le modalità previste dai rispettivi Regolamenti, in merito al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e al funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria, come disposti o perseguiti attraverso gli atti, i progetti di atti e i documenti dell'Unione europea; cooperazioni rafforzate tra Stati membri e gli accordi e le ipotesi di accordi intergovernativi tra Stati membri dell'Unione europea. L'art. 5 disciplina poi una specifica forma di informazione e consultazione preventiva delle Camere su accordi in materia economica e finanziaria, conclusi anche al di fuori del quadro giuridico e istituzionale dei Trattati che comportino "rilevanti conseguenze" sulla finanza pubblica. L'intento è quello di disciplinare l'eventualità del ricorso a Trattati nati al di fuori del quadro istituzionale europeo (ad esempio, il cd. Fiscal Compact), o ad accordi intergovernativi vincolanti politicamente anche se non giuridicamente gli stati coinvolti (si pensi al Patto europlus o al patto per la crescita e l'occupazione). Il comma 2 del medesimo articolo dispone, con formulazione analoga a quella prevista in via generale nel successivo art. 7, che il governo "assicuri" che la posizione assunta dall'Italia "tenga conto" degli atti di indirizzo adottati dalle camere, motivando in modo appropriato e tempestivo – per il tramite del Presidente del Consiglio dei Ministri o di un ministro da lui delegato – nel caso sia impossibilitato a tenerne conto nella fase di negoziazione degli accordi in sede europea. Le disposizioni citate si differenziano da quelle introdotte nell'ordinamento tedesco (e in altri ordinamenti quale quello finlandese) in quanto, pur rafforzando le prerogative di informazione e consultazione della Camere nella fase di negoziazione ed applicazione di accordi, non subordinano ad una autorizzazione parlamentare l'assenso del Governo alle singole decisioni per l'erogazione di assistenza finanziaria da parte del Meccanismo. Si afferma infatti l'obbligo del Governo di rappresentare una posizione coerente con gli indirizzi delle Camere salvo potersene discostare, dandone adeguata motivazione, secondo la regola "*comply or explain*", di cui all'art. 7 della medesima legge n. 234.

---

<sup>376</sup> L'adeguamento delle regole di finanza pubblica alle innovazioni introdotte a livello europeo in Italia si è avuto già con la legge n. 39 del 2011 che ha apportato modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009. Nel gennaio del 2013 è entrata poi in vigore la legge 243 del 2012 recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", introdotto dalla legge costituzionale del 20 aprile del 2012, in attuazione del Patto Europlus e del cd. Fiscal Compact (e del Trattato sulla Stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria).

Il complesso delle disposizioni sopra descritte mira a far pervenire al Parlamento notizie sulle politiche settoriali e sulle scelte di politica generale dell'Unione. Una conoscenza di queste ultime, anticipata rispetto alla fase di elaborazione e adozione degli specifici atti che ne saranno il frutto, è senz'altro funzionale ad un esercizio tempestivo, informato ed efficace dei poteri di indirizzo sulle posizioni governative che saranno espresse nelle successive fasi di negoziazione.

## *2.2. La trasmissione degli atti dell'Unione europea e l'informazione qualificata*

All'art. 6, recante "Partecipazione del Parlamento alla formazione degli atti dell'Unione europea", si rinviene la prima delle disposizioni che più interessano questo studio nell'ottica di ricostruire la procedura di indirizzo e controllo parlamentare nel processo di formazione di specifici atti dell'Unione. Essa individua gli obblighi di trasmissione del Governo, che rappresentano il presupposto per l'avvio formale della procedura di indirizzo parlamentare, e gli obblighi di "informazione qualificata" che ne condizionano l'effettività, rappresentando la base utile per una corretta selezione dei documenti e per un esame informato degli stessi.

Nel dettato normativo e nella pratica del controllo, il primo step della sequenza informativa è rappresentato dalla trasmissione dei progetti di atti, degli atti preordinati alla formulazione degli stessi e loro modificazioni demandata al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli Affari europei<sup>377</sup>.

La trasmissione costituisce il presupposto procedurale per l'avvio dell'esame parlamentare di atti o progetti di atti dell'Unione<sup>378</sup>, poiché consente il deferimento formale (annuncio e assegnazione)

---

<sup>377</sup> La formulazione dell'ambito oggettivo dell'obbligo di trasmissione non muta rispetto al dettato della legge 11/2005 e risulta tutt'oggi dettagliata in un accordo interistituzionale stipulato dai Presidenti delle Camere con il Presidente del Consiglio il 28 gennaio 2008. Tale accordo era diretto a precisare le tipologie di documenti oggetto di formale trasmissione ai fini di una migliore conoscibilità dei progetti di atti normativi e di indirizzo adottati dalle Istituzioni europee, delle eventuali modifiche nonché degli atti preparatori (atti a carattere conoscitivo, consultivo e di indirizzo come comunicazioni, piani d'azione e libri bianchi e verdi) e anche al fine di ridurre il numero di documenti trasmessi dal Dipartimento per le politiche comunitarie (art. 3, comma 1, della legge n. 11/2005), dato che il Parlamento già li riceve direttamente dalla Commissione europea. Secondo l'Allegato accluso al testo dell'Accordo, sono esclusi dall'invio le Dichiarazioni, i Comunicati di sessione del Consiglio, le domande di conferma di accesso ai documenti, i progetti di risposta ad interrogazioni del Parlamento europeo, i progetti di processo verbale del Consiglio, le proposte di storno degli stanziamenti del bilancio comunitario, i comunicati stampa e i commenti del Consiglio sulle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI Legislatura - Servizio Studi. Documentazione e ricerche. L'attività delle Commissioni nella XV legislatura (Commissione politiche dell'Unione europea), n. 1/14 parte prima, maggio 2008, p. 12.

<sup>378</sup> Occorre ricordare che i documenti sono inviati direttamente ai Parlamenti nazionali anche dalla Commissione europea o da altre istituzioni dell'Unione ai sensi dell'art. 12. La Commissione europea, infatti, ancora prima che il Trattato di Lisbona entrasse in vigore, ha dato attuazione agli artt. 1 e 2 del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali ad esso annesso. Da settembre 2006 ha iniziato a trasmettere direttamente ai Parlamenti nazionali i documenti di consultazione, i programmi di lavoro e i progetti di atti legislativi dell'Unione, nel momento in cui li trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio dei Ministri. Così facendo, si intendeva evitare che i Parlamenti ricevano una tardiva comunicazione sugli atti a causa dell'inerzia dei rispettivi Governi. Sulla trasmissione dei documenti e il rischio connesso di "Overloading informativo" v. C. FASONE, *La procedura sperimentale per la partecipazione della Camera dei Deputati alla "fase ascendente": quali margini di intervento per le Assemblee legislative regionali?*, in *Amministrazione in cammino*, 2009.

dei documenti europei alle Commissioni competenti<sup>379</sup>. La trasmissione è dunque un requisito essenziale per l'avvio dell'esame degli atti, ma non garantisce da sola l'effettività del controllo; può anzi addirittura essere deleteria in termini di *overloading* informativo se non accompagnata da una segnalazione della rilevanza degli atti stessi. Proprio al fine di agevolare l'attività di selezione e l'esame dei contenuti degli atti e approfondire la base documentale a disposizione delle Camere sono stati pensati gli ulteriori oneri informativi contestuali (la nota illustrativa) e successivi (la relazione tecnica e la tabella di concordanza) all'atto della trasmissione.

Innanzitutto, l'art. 6 – con una previsione nuova rispetto alla disciplina del 2005 – richiede che la trasmissione dei documenti sia accompagnata, nei casi “di particolare rilevanza”, da una “nota illustrativa” recante, oltre alla data presunta per la loro discussione e adozione (già prevista dal co. 1 dell'art. 3, legge 11/2005), una “valutazione del governo”, la segnalazione degli eventuali profili di urgenza ovvero, in caso di più atti, del grado di priorità indicato per la loro trattazione. Il comma 3 estende la trasmissione della nota illustrativa ai casi in cui lo richieda una Camera anche in relazione a documenti di natura non normativa trasmessi dal governo. Con tale disposizione si intende consentire al parlamento la partecipazione alla decisione anche su atti non normativi di natura atipica riguardanti indirizzi, strategie di intervento o attività di consultazione su temi rilevanti (si pensi al caso della governance economica).

L'innovazione più rilevante apportata dalla legge 234 al meccanismo informativo si rinviene nel comma 4 dell'art. 6, che pone in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei il compito di assicurare alle Camere “un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea, curandone il costante e tempestivo aggiornamento, anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale”. Simile obbligo era già previsto nel testo della legge 11 del 2005 all'art. 3, co. 3 e all'art. 4-*quater* inserito dalla legge comunitaria del 2009, con la differenza che il primo presentava una formulazione generica e non individuava una specifica scansione temporale e il secondo, seppure più dettagliato nei contenuti degli obblighi, si riferiva ai soli progetti di atti esaminati ai fini della verifica della sussidiarietà. La legge 234 dettaglia le modalità e la sequenza temporale attraverso cui l'informazione qualificata deve essere assicurata e la estende a tutti i progetti di atti legislativi (art. 4-*quater* l. 11/2005). Dal punto di vista soggettivo, l'art. 6 conferma l'impostazione generale della legge in base alla quale è demandato al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei il coordinamento degli adempimenti di informazione qualificata, ed è invece lasciato alle amministrazioni con competenza prevalente l'adempimento degli obblighi specifici di elaborazione dei documenti.

---

<sup>379</sup> Tutti gli atti trasmessi dal governo o dalle istituzioni europee sono menzionati in un apposito allegato al resoconto integrale dell'assemblea da cui è dato conoscere che l'atto è nella disponibilità delle camere e a quale commissione è assegnato.

La logica sottesa è quella di garantire un controllo centralizzato del rispetto degli oneri di informazione e, allo stesso tempo, la specializzazione degli organi direttamente deputati alla formulazione dei contenuti. In ultima istanza, il riparto di competenze mira a responsabilizzare le amministrazioni interessate e imporre l'avvio, sin dalla fase di negoziazione di un progetto legislativo europeo, dei lavori per la predisposizione delle misure di attuazione<sup>380</sup>. L'art. 20 completa la previsione, istituendo i nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea con il compito di contribuire alla predisposizione da parte delle rispettive amministrazioni dei contributi alle informazioni e alle relazioni da trasmettere alle Camere.

Dal punto di vista dei contenuti, il nuovo dettato normativo prevede che gli obblighi successivi alla trasmissione prendano la forma di due documenti: la "relazione tecnica" e la "tabella di corrispondenza". Come si è visto, l'amministrazione con competenza prevalente è chiamata ad elaborare la relazione tecnica entro venti giorni dalla trasmissione di un progetto legislativo alle Camere. Alla elaborazione segue la trasmissione "tempestiva" al Dipartimento politiche dell'Unione europea che provvede al successivo inoltro alle Camere. La relazione tecnica deve contenere tre nuclei di informazioni: 1) il primo attiene al rispetto da parte del progetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica, e la conformità dello stesso ai principi di sussidiarietà e proporzionalità; 2) il secondo consiste nella valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali, con l'evidenziazione dei punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengono necessarie od opportune modifiche; 3) l'ultimo riguarda l'impatto del progetto, dal punto di vista finanziario, degli effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese. Se correttamente adempiuto, l'obbligo di rendere conto dei tre nuclei informativi suddetti costituisce uno strumento potenzialmente idoneo a favorire l'esercizio informato ed effettivo del controllo parlamentare sui progetti di atti legislativi europei. Il primo punto mira ad agevolare la verifica parlamentare del principio di sussidiarietà; il secondo fornisce dati mirati sulla opportunità di modifiche al progetto e sulle prospettive negoziali, sì da garantire una formazione "dialettica" della posizione nazionale in raccordo con il governo. La valutazione d'impatto persegue infine il duplice obiettivo di informare il parlamento e di stimolare il governo, attraverso l'imposizione di un obbligo, a compiere un esame approfondito delle conseguenze dell'attuazione della disciplina europea sull'ordinamento e sul sistema produttivo nazionale. Nel complesso, l'elaborazione di relazioni dotate di un buon livello qualitativo può contribuire a sanare le difficoltà che il parlamento incontra nelle valutazioni sia sul merito sia sulla

---

<sup>380</sup> Sul piano dell'evoluzione della disciplina sul ruolo del governo, si è evidenziato anche l'avvenuto completo superamento della concezione della politica europea come rientrante nella categoria del potere estero. Cfr. A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit. p. 15.

conformità della proposta al sistema di competenze legislative dell'Unione. Può rappresentare inoltre la base per un "confronto dialettico" *ex ante* tra Parlamento e Governo avente ad oggetto la posizione che quest'ultimo assumerà in sede di Consiglio. Tale coordinamento dovrebbe agevolare le commissioni competenti nella definizione degli indirizzi parlamentari o dei pareri ai fini della sussidiarietà.

Contestualmente alla elaborazione della relazione tecnica e secondo le stesse modalità di trasmissione, le amministrazioni con competenza prevalente devono predisporre una "tabella di corrispondenza" tra le disposizioni del progetto e le norme nazionali vigenti (art. 69, co. 5)<sup>381</sup>. La previsione della tavola di concordanza, già presente nella legge 11/2005 ma sostanzialmente inattuata, dovrebbe essere funzionale ad una partecipazione informata del parlamento ai negoziati sul progetto e ad un corretto e tempestivo svolgimento della fase di attuazione del diritto europeo. In quest'ultima prospettiva, l'elaborazione della tabella costituisce l'occasione per le amministrazioni competenti di anticipare lo studio delle implicazioni e delle problematiche legate all'attuazione della normativa europea al fine di migliorarne tempi e qualità di attuazione<sup>382</sup>.

### 2.3. I poteri di indirizzo parlamentare e la regola "comply or explain"

L'art. 7 della legge 234 del 2012 contiene i nuclei centrale e finale del meccanismo di partecipazione parlamentare alla formazione degli atti europei, rispetto ai quali tutti gli obblighi informativi sopra descritti si pongono come preliminari e strumentali. La norma prevede infatti il riferimento alla fase di indirizzo parlamentare e alla regola *comply or explain*, che implica l'esistenza di un processo di allineamento della posizione governativa all'indirizzo, e in caso di "impossibilità" di allineamento, impone obblighi di informazione e motivazione *ex post*.

Per quanto riguarda la fase di indirizzo, la legge individua il potere dei "competenti organi parlamentari" di "adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo" "sui progetti e sugli atti di cui all'articolo 6, nonché su ogni altra questione portata alla loro attenzione". Tramite il rinvio ai regolamenti parlamentari è possibile individuare le modalità pratiche di elaborazione degli indirizzi, che si esplicano nella forma di "atti" di natura diversa e attraverso due principali canali procedurali: quello degli ordinari strumenti di indirizzo e controllo previsti in generale per ogni materia e quello delle procedure specifiche già descritte, disciplinate negli artt. da 125 a 127 R.C. e 143-144 R.S. con specifico riferimento alla partecipazione all'attività decisionale dell'Unione<sup>383</sup>.

---

<sup>381</sup> A distanza di 2 anni dall'entrata in vigore della legge 234, vengono disciplinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri le modalità di redazione della tabella di corrispondenza come richiesto dallo stesso comma 4 dell'art. 6 (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 marzo 2015, DPCM 150317).

<sup>382</sup> *Ivi*, p. 33.

<sup>383</sup> In sintesi, appartengono ai primi le risoluzioni in Commissione e le mozioni e risoluzioni in Assemblea, queste ultime

Nella seconda parte del primo comma e nell'ultimo comma, l'art. 7 esprime poi il modello generale dei rapporti tra Parlamento e Governo nel sistema istituzionale italiano incentrato sull'attribuzione costituzionale del primo di esprimere indirizzi al secondo e, allo stesso tempo, descrive il modello particolare di raccordo tra parlamento e governo sugli affari europei. In base a quest'ultimo, il Governo è chiamato ad assumere una posizione – in seno al Consiglio o in altre istituzioni o organi dell'Unione europea – “coerente” con gli indirizzi definiti dalle Camere. Nel caso in cui il governo non possa attenersi alle osservazioni parlamentari, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro competente sono chiamati a riferire “tempestivamente” agli organi parlamentari competenti, “fornendo le adeguate motivazioni della posizione assunta”.

Il modello di controllo che risulta dalla disposizione si distingue rispetto ai sistemi di natura esclusivamente documentale e dai modelli a mandato negoziale vincolante. L'art. 7 infatti non impone l'instaurazione di un rapporto di mandato con il Governo, dato che quest'ultimo non è tenuto a chiedere l'approvazione della sua posizione da parte delle Camere prima di ogni riunione del Consiglio. Solo nel caso in cui le Camere abbiano fatto pervenire orientamenti politici si applica il meccanismo “*comply or explain*” che implica, come regola, il dovere del Governo di allinearsi agli stessi e, solo nei casi “eccezionali” di “impossibilità”, di darne conto tempestivamente. Dunque anche in presenza di atti di indirizzo si applicherà il meccanismo di informazione *ex post* sul seguito e permarranno in capo al governo margini di flessibilità in relazione allo sviluppo delle trattative in sede di negoziati a livello UE. D'altra parte il sistema risultante dall'art. 7 e dal complesso delle disposizioni sull'informativa parlamentare descrive un modello parzialmente diverso anche dai meccanismi di indirizzo strettamente documentali. Il controllo e l'indirizzo in relazione a specifici atti, documenti o progetti di atti legislativi negoziati in sede di Consiglio non esaurisce la portata dell'azione parlamentare, la quale si può esprimere anche in relazione all'elaborazione delle politiche generali dell'Italia in seno all'Unione, alla posizione del Governo in seno al Consiglio europeo (art. 4) e ancora in relazione a procedure di consultazione avviate dalle istituzioni dell'Unione (art. 6). Le Camere devono essere “consultate” su accordi in materia economica e finanziaria (art. 5) ed informate su questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune (art. 4). Tali differenze rispetto alle tradizionali classificazioni del controllo formulate nel 2005 dalla COSAC, fanno del sistema italiano un sistema misto o un *tertium genus*<sup>384</sup>: il modello descritto dalla combinazione della nuova normativa di settore con i regolamenti parlamentari e le prassi sperimentali differisce infatti tanto dai sistemi documentali, potendo il parlamento influenzare anche la posizione del governo su aspetti diversi

---

approvate per lo più in esito alle comunicazioni del Presidente del Consiglio prima del Consiglio europeo o sul Programma di lavoro della Commissione europea o ancora sulle relazioni annuali programmatica e consuntiva del governo.

<sup>384</sup> A. ESPOSITO, *The definition of the parliamentary position on EU affairs within the Chamber of Deputies*; S. CAVATORTO, *Italy: Still Looking for a New Era in the Making of EU Policy* cit., p. 212.

rispetto ai singoli atti europei, quanto dai sistemi a mandati negoziali, non potendo le osservazioni parlamentari vincolare il governo nei negoziati a livello europeo.

Venendo alla relazione tra dettato normativo e prassi parlamentare, è evidente come lo studio dell'applicazione in concreto della regola *comply or explain* sia centrale per stabilire se il sistema informativo costruito dalla legge 234 e le attribuzioni parlamentari siano idonee a garantire un'effettiva influenza degli indirizzi parlamentari sul processo legislativo europeo. Infatti, la motivazione da parte del governo nei casi di discostamento dagli atti di indirizzo consente il pieno esplicarsi della funzione di controllo *ex post* del parlamento. Per rendere più stringente tale obbligo, la legge 234 individua una sede periodica in cui tali motivazioni vanno espresse: riprendendo quanto previsto dall'art. 15 della legge del 2005<sup>385</sup>, l'art. 13 stabilisce infatti che nella "relazione consuntiva annuale" debba essere riportato "il seguito dato alle iniziative assunte in relazione ai pareri, alle osservazioni e agli atti di indirizzo delle Camere".

#### 2.4. La riserva di esame parlamentare

La riserva di esame parlamentare, introdotta per la prima volta dall'art. 4 della legge n. 11 del 2005 si poneva come istituto di "chiusura" della procedura di indirizzo, a garanzia per le Camere di avere il tempo necessario per esprimersi sui progetti di atti europei. La legge 234 interviene ora a colmare le lacune emerse anche in fase attuativa, in particolare aumentando il termine di durata della riserva e precisando i presupposti per la sua attivazione. L'estensione da 20 a 30 giorni, a decorrere dalla data della comunicazione del Governo alle Camere dell'avvenuta apposizione della riserva stessa, risponde all'esigenza di garantire un adeguato esame parlamentare, in risposta alle preoccupazioni sorte tra gli organi parlamentari in merito alla impossibilità di concludere l'esame di atti complessi. Allo stesso tempo, si evita di appesantire il processo decisionale e di rallentare le attività di negoziato del governo in seno al Consiglio.

Un altro problema applicativo, stavolta informalmente sollevato dal Governo, atteneva alla difficoltà di determinare con precisione il momento dell'avvio effettivo dell'esame da parte degli organi parlamentari, in mancanza di una specifica notificazione. Già nel 2009, la Giunta per il regolamento della Camera aveva stabilito che il Presidente della Camera comunicasse l'avvenuto inizio dell'esame su richiesta della competente commissione di settore ai fini dell'apposizione della riserva. Tale richiesta, secondo l'interpretazione data al parere, doveva essere automatica all'atto dell'inizio dell'esame di cui all'art. 127 R.C. Tuttavia nella pratica attuativa, si è evidenziato come alle numerose notifiche con lettera del Presidente della Camera al Presidente del Consiglio abbia fatto

---

<sup>385</sup> Detto articolo era stato riformulato ad opera dell'art. 8, co. 1, della legge n. 96 del 2010.



seguito solo raramente la comunicazione dell'effettiva apposizione della riserva da parte del Governo, condotta che è stata ricollegata al mancato inoltro della richiesta della Camera al Ministro competente. In ragione di tali difficoltà oltre che della ristrettezza dei tempi d'esame (20 giorni), nell'ultima parte della XIV legislatura le commissioni della Camera hanno chiesto raramente la formale apposizione della riserva. L'art. 10 interviene a disciplinare, alla luce della prassi, la modalità di attivazione in via automatica da parte del Governo su richiesta delle Camere. L'intento è quello di limitare l'attivazione della riserva di esame solo ai casi in cui l'andamento e i tempi del negoziato o la rilevanza politica della questione ne rendono utile l'apposizione per rafforzare la posizione negoziale del Governo o riaffermare le prerogative delle Camere.

### **3. I poteri di intervento delle Camere nel processo decisionale europeo**

La partecipazione del Parlamento negli affari europei si esplica non solo tramite il controllo dell'azione del governo, ma anche attraverso ulteriori canali di intervento attribuiti dai Trattati (controllo di sussidiarietà) o sviluppati nella prassi (dialogo politico), che pur rientrando nei poteri cd. diretti dei Parlamenti nazionali nel contesto dell'UE, interferiscono nel concreto operare delle procedure di controllo interne.

La partecipazione al controllo di sussidiarietà è espressamente disciplinata dal Protocollo n. 2 allegato al trattato di Lisbona, che all'art. 6 attribuisce a ciascuno dei Parlamenti nazionali o a ciascuna camera di uno di questi il potere di inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Prevede altresì un termine di otto settimane per la trasmissione dei pareri, a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione<sup>386</sup>.

Il dialogo politico nasce invece come prassi sviluppatasi a partire dal 2006, in assenza di specifiche disposizioni nei trattati, per effetto di un'iniziativa assunta dalla Commissione europea e successivamente sostenuta dal Consiglio europeo e dal Parlamento europeo. Il dialogo politico costituisce ad oggi il principale canale di interazione tra le istituzioni dell'Unione e i Parlamenti nazionali, i quali preferiscono dialogare con le istituzioni europee sul merito delle iniziative piuttosto che sul controllo di sussidiarietà<sup>387</sup>.

---

<sup>386</sup> L'art. 6 prosegue: "Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei Parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi".

<sup>387</sup> Per alcuni numeri sulle attività del Parlamento italiano e di altri Parlamenti in tema di controllo di sussidiarietà e dialogo politico, si vedano le Relazioni annuali della Commissione europea sui rapporti con i Parlamenti nazionali e le Relazioni in materia di sussidiarietà e proporzionalità.

I due poteri sono stati disciplinati in disposizioni regolamentari e prassi sperimentali già prima dell'entrata in vigore della legge 234. Quest'ultima è intervenuta a riaffermare in via legislativa la regola per cui il Governo è destinatario delle pronunce trasmesse alle istituzioni europee nell'ambito del controllo sul principio di sussidiarietà e dispone che le Camere possano consultare le Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (art. 8). Analoga è la previsione in riferimento al dialogo politico con le istituzioni dell'UE di cui all'art. 9, prevedendosi che i documenti adottati dalle Camere siano inviati anche al Governo e che ai fini della loro elaborazione si tenga conto anche delle osservazioni eventualmente pervenute dalle Regioni e dalle Province autonome, come pure dalle loro Assemblee legislative<sup>388</sup>.

La *ratio* della trasmissione contestuale al Governo è quella di evitare che le Camere e il Governo stesso assumano posizioni divergenti di fronte alle istituzioni e nelle sedi decisionali europee.

La disciplina del concreto esercizio dei poteri diretti è quindi demandata ai regolamenti parlamentari o alle prassi sperimentali sopra descritte. Le modalità pratiche per la trasmissione dei contributi dei parlamenti ai fini del dialogo politico sono inoltre oggetto di accordi in via amministrativa tra i servizi di Commissione e Parlamento europeo e quelli dei Parlamenti nazionali. Nel caso della Camera, il parere della Giunta per il regolamento del 6 ottobre del 2009 era intervenuto a codificare una prassi in atto già dal 2006, prevedendo che il presidente della Camera trasmetta alle Istituzioni dell'Unione (di norma, Parlamento europeo, Consiglio e Commissione), oltre che al Presidente del Senato ed al presidente del Consiglio, il documento finale approvato dalla Commissione di settore, ai sensi dell'art. 127 R.C., nonché le decisioni della XIV Commissione sui profili di sussidiarietà<sup>389</sup>. Gli stessi atti di indirizzo elaborati nei rapporti con il Governo e ai fini del controllo di sussidiarietà (con esclusione dei pareri motivati), devono essere inoltrati alle Istituzioni europee nell'ambito del dialogo politico<sup>390</sup>.

Analogo approccio si è sviluppato al Senato, ove la procedura del dialogo ricade, in base alla lettera del 1° dicembre 2009, nell'ambito di applicazione dell'art. 144 R.S.<sup>391</sup>. Differente è invece la

---

<sup>388</sup> C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici e alcune riflessioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2 aprile 2013.

<sup>389</sup> Nella prassi viene inviato alle Istituzioni dell'UE, in allegato al documento finale della Commissione di merito, anche il parere della XIV Commissione, ove il documento finale lo prevede espressamente. Tutti i documenti adottati dalla XIV Commissione in esito all'esame di sussidiarietà recanti valutazioni favorevoli sono stati sinora trasmessi alle Istituzioni dell'UE. Nella prassi, inoltre, si è proceduto alla trasmissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione anche di ogni altro atto di indirizzo relativo a progetti o questioni concernenti l'Unione europea ove ciò sia espressamente previsto nel preambolo o sia stato deliberato dall'organo parlamentare competente all'atto dell'approvazione.

<sup>390</sup> I documenti recanti una valutazione positiva sul principio di sussidiarietà sono trasmessi nell'ambito del dialogo politico.

<sup>391</sup> Rientrano nella categorizzazione relativa al dialogo politico i pareri inviati dai Parlamenti nazionali che non rientrino in una delle categorie già previste dagli artt. 7 e 8 della legge 234. E quindi, per esclusione, ogniqualvolta difetti uno dei requisiti che qualificano un atto come "parere motivato" si avrà un "parere" valevole nell'ambito del dialogo politico. Si tenga peraltro conto che, benché siano in astratto distinguibili, i pareri adottati nell'ambito del dialogo politico, ai sensi dell'art. 9 della legge 234, coincidono, nella prassi del Senato, con gli atti di indirizzo adottati ai sensi dell'art. 7.

procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà: i progetti di atti legislativi dell'Unione che ricadono all'interno di questa procedura sono deferiti d'ufficio alle Commissioni per l'esame, ai sensi dell'art. 144 R.S., applicato in via di interpretazione estensiva (lettera del Presidente del Senato del 1° dicembre 2009)<sup>392</sup>. Tale procedura si conclude con una risoluzione che viene inviata alle istituzioni europee, al Governo e alla Camera dei Deputati (art. 144, co. 2 R.S.). Come si è visto dunque, nel sistema in atto presso il Senato, l'esame dello stesso documento ha come esito procedurale finale la votazione di una risoluzione, che sarà dotata di una duplice valenza: di atto di indirizzo, rivolto al Governo; di indicazione della conformità o meno dell'atto al principio di sussidiarietà, rivolta alle istituzioni europee. D'altra parte, la scadenza del termine indicato dalla Presidenza per l'esame da parte delle Commissioni, così come la scadenza del termine di otto settimane previsto dai Trattati, non è di ostacolo all'approvazione di una risoluzione anche oltre il termine previsto<sup>393</sup>.

---

<sup>392</sup> Nell'atto di deferimento, sono indicati i termini finali sia per la Commissione competente in via primaria che per quelle competenti in sede consultiva. Tali termini sono inferiori rispetto a quello di otto settimane previsto dal Trattato di Lisbona per il controllo di sussidiarietà; ciò al fine di consentire una eventuale rimessione in Assemblea ai sensi dell'art. 50, c. 3. Si applica poi il disposto dell'art. 144, co. 5 R.S., secondo cui, anche per il controllo di sussidiarietà, le Commissioni consultate possono sostituirsi a quella competente in via primaria in caso di inerzia di quest'ultima.

<sup>393</sup> "Rimangono invero vive – almeno sino al compimento delle fasi ulteriori dell'iter legislativo europeo – la tradizionale procedura di indirizzo e controllo del Governo e quella relativa al c.d. "dialogo politico"". D. A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2011, p. 525.

## CAPITOLO 4

### LA DINAMICA DEL CONTROLLO IN ITALIA: UNA INDAGINE EMPIRICA

#### Sezione I

#### Le prassi del controllo parlamentare sugli affari europei precedenti alla legge 234 del 2012

##### 1. Premessa: le recenti tappe nella prassi di indirizzo parlamentare

La storia della disciplina della partecipazione parlamentare alla formazione del diritto europeo ha proceduto per piccole tappe e sotto le spinte di una pluralità di fattori. Il processo di integrazione e la maturazione di una nuova concezione del ruolo del parlamento hanno sicuramente contribuito a modellarla, ma ancora di più è stata la pratica quotidiana di attuazione da parte degli organi coinvolti a orientare le spinte di riforma. La particolare conformazione della disciplina derivante dalla combinazione delle leve normativa, regolamentare e sperimentale è la principale causa della complessità e spesso della disorganicità delle procedure, ma allo stesso tempo costituisce garanzia di flessibilità e di capacità di adeguamento alle concrete problematiche attuative che di volta in volta gli organi parlamentari e governativi si trovano a dover affrontare in un contesto decisionale e istituzionale in continua evoluzione. Tale flessibilità, come vedremo, in Italia e in molti altri paesi europei, è garantita anche dall'utilizzo frequente degli stessi atti di indirizzo da parte degli organi parlamentari allo scopo di registrare le fragilità del sistema e di sollecitare il raccordo governativo strumentale all'esercizio delle proprie funzioni. Difatti, nei documenti approvati in esito all'esame delle relazioni annuali del governo o negli atti di indirizzo delle Commissioni si rintracciano spesso, accanto a valutazioni di merito sulle politiche e sulle normative, anche indicazioni di metodo, volte ad auspicare un maggiore coinvolgimento parlamentare o ad incentivare il governo ad applicare correttamente il dettato normativo. Il processo di adeguamento si viene dunque a strutturare mediante un dialogo quotidiano informale con gli organi governativi, inteso a correggere le difficoltà che si riscontrano in fase attuativa.

Nel presente capitolo analizzeremo le prassi di attuazione in relazione alle diverse tappe di evoluzione della disciplina e cercheremo di evidenziare il ruolo che il concreto ricorso agli strumenti di indirizzo ha avuto nel processo di aggiustamento e miglioramento della partecipazione parlamentare, anche in assenza di corrispondenti modifiche al dettato normativo o regolamentare. Vedremo ad esempio che l'ultima e più importante tappa di questo processo, ovvero la predisposizione dei cd. "seguiti scritti" ai sensi dell'art. 7 della legge 234, si deve proprio al costante

dialogo con il governo e alle sollecitazioni del parlamento a dare forma alla regola *comply or explain*. L'analisi che segue si concentrerà su alcuni dei più rilevanti aspetti quantitativi delle attività parlamentari e di quelle informative del governo ad esse funzionali e sui contenuti di alcuni degli atti di indirizzo considerati di interesse nel merito per la particolare formulazione, o perché costituiscono occasione per lo sviluppo del dialogo con il governo volto ad incidere sulle relazioni tra questo e il parlamento.

Lo studio della prassi più recente si concentrerà sul ruolo del parlamento nella formazione di specifici atti dell'Unione, dando conto delle diverse fasi di cui si compone la procedura di indirizzo e controllo come risultante dalle fonti normative, procedurali e sperimentali e dalle dinamiche della concreta attività degli organi coinvolti. Prima di procedere all'esame delle attività parlamentari più recenti, è utile però evidenziare alcune caratteristiche delle legislature precedenti all'entrata in vigore della legge del 2012 per individuare possibili linee evolutive, tenendo in particolare considerazione il ricorso alle procedure specifiche di cui ai regolamenti parlamentari e l'influenza dei raccordi informativi con il governo sulla partecipazione delle Camere al processo di formazione degli atti europei. Tale analisi consentirà, in particolare, di mettere meglio a fuoco sia gli elementi di continuità con le dinamiche del recente passato sia le innovazioni prodotte dall'introduzione del nuovo impianto normativo.

L'indagine pre-legge 234 del 2012 sarà di seguito svolta a partire dalla XIII legislatura (9 maggio 1996-29 maggio 2001). Questa scelta deriva dalla consapevolezza che la partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario da parte di Camera e Senato è fenomeno relativamente recente, per cui il periodo antecedente si caratterizza per la esiguità di prassi e di profili applicativi di rilievo. In particolare, è proprio l'attività parlamentare in riferimento all'esame di specifici atti dell'Unione a risultare estremamente ridotta, almeno sino alla fine della XIV legislatura.

A partire dalla XIII legislatura è possibile individuare tre grandi fasi nell'evoluzione dell'intervento delle Camere in materia europea. Nella prima, che va dall'avvio della XIII sino all'ultimo scorcio della XIV legislatura, l'utilizzo degli strumenti informativi, delle procedure conoscitive, di controllo e indirizzo (ordinarie e speciali) ha avuto carattere poco significativo, da un punto di vista qualitativo e quantitativo. L'intervento delle Camere era limitato alla formulazione di atti di indirizzo su temi di particolare rilevanza e sulle principali politiche e solo in rari casi si estendeva alla valutazione di proposte legislative ai sensi degli artt. 127 R.C. e 144 R.S. Il superamento di questa prima fase corrisponde all'adozione della legge del 2005, all'avvio della "procedura Barroso" e allo sviluppo di una diversa concezione del ruolo dei Parlamenti nazionali a livello europeo. Tali fattori determinano l'avvio di una nuova fase che vede un ricorso più intenso alle nuove procedure definite dalla legge del 2005 e ai meccanismi regolamentari sino ad allora

pressoché inutilizzati. Con la XVI legislatura anche l'aumento dell'utilizzo degli strumenti di esame di specifici progetti di atti o documenti dell'Unione assume un carattere esponenziale. La crescita del numero degli atti di indirizzo tuttavia non segna il compimento del processo di perfezionamento delle regole sulla partecipazione del parlamento. Difatti, la consapevolezza dell'esistenza di problematiche attuative soprattutto legate all'inadeguatezza degli strumenti informativi, l'entrata in vigore del trattato di Lisbona e la formulazione dei nuovi poteri europei conducono all'apertura della terza fase che si compie, a livello interno, con la formulazione della legge 234 del 2012 e che sarà ampiamente approfondita nella successiva sezione del capitolo.

## **2. La XIII e la XIV legislatura (1996-2001; 2001-2006)**

Dai dati relativi alla XIII legislatura (9 maggio 1996 - 29 maggio 2001), emerge come solo in tre casi gli organi parlamentari competenti presso il Senato abbiano operato in applicazione delle procedure di indirizzo di cui all'art. 144 R.S. In una prima occasione la Commissione igiene e sanità esprimeva parere favorevole, *ex art.* 144 co. 1, recependo le osservazioni della Giunta per gli affari europei in relazione ad una Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio; in un secondo caso la Giunta per gli affari delle Comunità europee elaborava indirizzi al governo in una risoluzione adottata ai sensi dell'art. 144, co. 6. Infine, la stessa Giunta approvava un documento, previa assunzione del parere della I Commissione permanente, in relazione ad un accordo di partenariato tra Stati membri e Stati D'Africa, ricorrendo alla procedura di cui al co. 4, che consente l'esame di atti che riguardano le "istituzioni o la politica generale dell'Unione europea"<sup>394</sup>. In questa fase, gli organi del Senato si sono anche avvalsi degli ordinari strumenti conoscitivi e di indirizzo. Nel 1998 la Giunta per gli affari europei deliberava una indagine conoscitiva sull'attuazione del Trattato di Maastricht e le prospettive di sviluppo dell'Unione europea (ai sensi dell'art. 48, comma 6 R.S.) al fine di esaminare l'impatto sociale, economico ed istituzionale del Trattato stesso e di seguire gli sviluppi della Conferenza intergovernativa per la revisione dei Trattati. In quella occasione, nel documento conclusivo, la Giunta richiamava anche "l'importanza di favorire una più idonea partecipazione delle Camere e delle regioni alla fase ascendente del diritto comunitario". Sempre ricorrendo agli ordinari strumenti di indirizzo, la Giunta adottava risoluzioni, ai sensi dell'art. 50, comma 2, in relazione alla Comunicazione della Commissione Agenda 2000, al Programma di presidenza svedese e alla redazione della carta diritti fondamentali UE<sup>395</sup>. L'attività più intensa degli organi parlamentari nella

---

<sup>394</sup> Il primo documento viene approvato in esito all'esame di una proposta di direttiva per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli integratori alimentari (Doc. XVIII n. 1), il secondo in relazione ad una direttiva in materia di detenzione circolazione e controlli dei prodotti soggetti ad accisa (DOC. XXIV-ter, n. 1).

<sup>395</sup> Documento approvato dalla Giunta per gli affari delle Comunità europee sulla proposta di decisione del Consiglio relativa all'accordo di partenariato tra gli Stati dell'Africa e gli Stati membri (Doc. XVIII n. 2).

XIII legislatura si registra soprattutto in riferimento alle relazioni sull'attività dell'Unione trasmesse dal Ministero degli affari esteri *ex art. 1, comma 2* della legge 871 del 1965 e sulla partecipazione dell'Italia al processo comunitario ai sensi dell'art. 7 della legge 86 del 1989 (poi modificato dalla legge 25 del 1999).

Una tendenza del tutto simile si manifestava in riferimento all'attività svolta dalla Camera nello stesso periodo: l'esame delle relazioni annuali rappresentava il nucleo centrale dell'attività degli organi parlamentari sugli affari comunitari, mentre solo tre sono stati i documenti finali, tutti adottati dalla IX Commissione ai sensi dell'art. 127 R.C. in relazione a proposte di direttiva o di regolamento.

Nella XIV legislatura (30 maggio 2001-27 aprile 2006) si conferma sostanzialmente questo andamento, con un leggero incremento degli atti di indirizzo su specifici progetti della Comunità: salgono a dieci i documenti finali approvati dalla Camera e ad otto le risoluzioni adottate presso il Senato. Resta prevalente il ricorso agli ordinari strumenti conoscitivi e di indirizzo e controllo, mentre minore è l'attività dedicata all'esame di atti o progetti di atti dell'Unione disciplinata dalle procedure specifiche regolamentari di collegamento. In alcuni casi, sono state elaborate dalle commissioni permanenti interessate indagini conoscitive con l'obiettivo di seguire lo sviluppo di procedimenti e negoziati di particolare rilevanza, quali l'elaborazione del Trattato costituzionale e la definizione del quadro finanziario dell'UE per il 2007-2013<sup>396</sup>.

Resta inoltre predominante l'attività di indirizzo generale su grandi temi e politiche che si esprime prevalentemente con le risoluzioni approvate in aula in esito all'esame delle relazioni annuali sulla partecipazione italiana all'UE. Una novità propria degli inizi della 14a legislatura riguarda l'avvio dei procedimenti di esame parlamentare del programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea e degli altri strumenti di programmazione del Consiglio<sup>397</sup>. Presso il Senato tale procedura è svolta in base all'art. 144 R.S. e prevede l'approvazione di una risoluzione della XIV Commissione, acquisiti i pareri delle altre commissioni e con l'eventuale passaggio in aula; alla Camera la delibera della Giunta per il regolamento della Camera del 9 febbraio del 2000 prevede il coinvolgimento di tutte le commissioni di merito che esaminano i profili di propria competenza, esprimono un parere e nominano un relatore per riferire alla XIV Commissione; segue l'esame da parte di quest'ultima (anche con l'eventuale audizione di europarlamentari) e la presentazione di una

---

<sup>396</sup> Cfr. l'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, svolta tra l'agosto 2001 e il dicembre 2004 dalle Commissioni esteri e politiche UE di Senato e Camera e l'indagine conoscitiva sulle prospettive finanziarie dell'Unione europea e delle politiche di coesione, svolta tra il marzo 2004 e il marzo 2005 dalle Commissioni bilancio e politiche UE della Camera.

<sup>397</sup> All'esame di tale atto si è poi affiancato nel 2003 quello del Programma operativo del Consiglio dell'Unione europea e nel 2004 quello del programma strategico triennale, predisposto dai governi degli Stati ai quali spetta la presidenza di turno per il triennio. Con decisione del 15 settembre 2006, modificativa del proprio regolamento interno, il Consiglio dell'Unione ha sostituito i due atti con un unico atto: il programma operativo di 18 mesi elaborato dalle tre presidenze che si susseguono per il periodo considerato.

relazione all'Assemblea; all'esito della discussione in aula si possono votare atti di indirizzo al Governo. Tali procedure erano state pensate per consentire al parlamento di conoscere il quadro entro cui si collocano gli specifici interventi, realizzati attraverso atti comunitari nel corso del periodo di riferimento; tuttavia risultò subito evidente come l'attività di indirizzo compiuta in questo ambito rischiasse di restare scarsamente effettiva data la distanza temporale rispetto all'azione che intendeva orientare<sup>398</sup>.

Dai dati illustrati è quindi possibile individuare alcune linee di tendenza che caratterizzano gli anni che vanno dal 1996 al 2006, utili anche a comprendere l'evoluzione delle prassi immediatamente successive. Innanzitutto si registra un limitato utilizzo delle procedure conoscitive, di indirizzo e di controllo individuate dai regolamenti parlamentari al fine di garantire la partecipazione del parlamento alla formazione di specifici atti e progetti della Comunità. Molto più frequente è invece la valutazione e l'elaborazione di indirizzi con riferimento a temi di particolare rilevanza e a politiche generali, con lo scopo di dare orientamenti periodici all'azione del governo nelle sedi decisionali europee. Svolgono questa funzione le risoluzioni in aula all'esito dell'esame delle relazioni annuali sulla partecipazione dell'Italia all'Unione e, a partire dal 2001, in esito all'esame del programma legislativo della Commissione europea e degli altri strumenti di programmazione legislativa e politica dell'Unione. L'attenzione delle Camere si concentra in via preminente sul processo di revisione dei trattati e, in generale, sulle modalità di partecipazione dell'Italia all'Unione, mentre uno spazio esiguo è destinato a specifiche proposte legislative. Le ragioni di tale tendenza risiedono in due ordini di fattori strettamente dipendenti. Il primo riguarda la prassi applicativa delle regole sui flussi informativi e sul raccordo tra governo e parlamento: sino all'aprile del 2006 non si ha una sistematica attuazione dell'obbligo di trasmissione alle Camere degli atti e progetti di atti dell'Unione, né una collaborazione informativa tra Governo e Parlamento sulle attività del primo in seno alle istituzioni europee; manca inoltre ogni riferimento agli orientamenti specifici dell'azione italiana in Europa nelle relazioni del Governo sulla partecipazione italiana all'Unione europea. Il secondo fattore spiega in termini più generali sia la carenza di partecipazione parlamentare attraverso mirati atti di indirizzo sia la stessa ineffettività degli strumenti informativi che ne è una delle cause principali. Fino all'avvio del processo di riforma dei trattati e al conseguente sviluppo al suo interno di un dibattito in ordine al ruolo del parlamento, permaneva infatti una visione dei rapporti Parlamento-Governo ancorata alla necessità di assicurare prima di tutto una piena discrezionalità dell'esecutivo nella conduzione dei negoziati<sup>399</sup>. Si riteneva infatti che una eccessiva presenza parlamentare nella elaborazione di singoli

---

<sup>398</sup> V. M. ARMANNO, *Il Parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali nei processi di formazione degli atti comunitari - Le relazioni tra Parlamento e Governo*, in *Studi sulle fonti del diritto*. Vol. 1, Milano, Giuffrè, 2010, p. 77.

<sup>399</sup> Cfr. A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, n. 4, pp. 1119-1173, p. 1158.



atti o progetti di atti potesse vincolare e rallentare l'azione del governo, con pregiudizio per i negoziati nelle sedi decisionali europee.

### **3. La XV e la XVI legislatura (2006-2008; 2008-2013)**

I fattori che impediscono un maggiore coinvolgimento parlamentare tendono a scomparire progressivamente già nel corso della XV legislatura (28 aprile 2006-28 aprile 2008) a seguito dell'adozione della nuova legge di sistema (la legge 11 del 2005), del rinnovato dibattito sulla necessità di un rafforzamento delle istituzioni parlamentari nazionali e del progressivo miglioramento nell'attuazione degli obblighi di trasmissione dei documenti europei<sup>400</sup>. Nei due anni di durata della legislatura, tuttavia, ancora è timido il ricorso alle procedure di esame su specifici atti e documenti dell'Unione: presso la Camera sono stati adottati sei documenti finali ai sensi dell'art. 127 R.C., al Senato otto *ex art.* 144 R.S. Il dato più interessante è l'avvio del ricorso a nuovi strumenti di raccordo tra Governo e Parlamento che si perfezionerà negli anni successivi. Già nell'ultimo scorcio della XIV legislatura prende infatti avvio la pratica delle comunicazioni del Ministro degli esteri presso le Commissioni riunite esteri e politiche dell'UE di Senato e Camera, prima e dopo le riunioni del Consiglio europeo. Si tratta evidentemente di una risorsa informativa importante sia perché contiene indicazioni sulle principali linee dell'azione italiana a livello europeo, sia perché anticipa le possibili materie oggetto di futuri interventi normativi.

Il momento a partire dal quale i dati della prassi parlamentare indicano una svolta nella partecipazione delle Camere alla fase ascendente corrisponde però alla XVI legislatura (29 aprile 2008 - 14 marzo 2013). Alcuni numeri possono rendere l'idea della radicale inversione di tendenza. In questo periodo le Commissioni permanenti della Camera approvano 68 documenti finali *ex art.* 127 R.C. (a fronte dei 6 adottati nella XV legislatura, dei 10 nella XIV legislatura e dei 4 nella XIII)<sup>401</sup> e adottano tre risoluzioni in esito all'esame di risoluzioni del parlamento europeo ai sensi dell'art. 125 R.C.; l'Assemblea elabora 9 risoluzioni in esito all'esame degli strumenti di programmazione politica e legislativa dell'UE (congiunto, a partire dal 2011, con quello della relazione programmatica del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'UE). Al Senato vengono adottate 183 risoluzioni in sede di esame di atti normativi e di altri atti di interesse dell'Unione europea ai sensi dell'art. 144

---

<sup>400</sup> Nella XV legislatura la XIV Commissione della Camera deliberò anche una indagine conoscitiva sul tema "Italia e Unione europea dopo la Legge n. 11 del 2005: bilanci e prospettive" (Cfr. bollettino delle Giunte e delle Commissioni, 10 ottobre 2007). L'indagine, il termine per la cui conclusione era fissato al 30 aprile 2008, si era interrotta per la fine anticipata della legislatura.

<sup>401</sup> Nell'ambito della procedura per il controllo di sussidiarietà la XIV Commissione ha esaminato 19 progetti di atti legislativi, approvando 3 pareri motivati e 14 documenti recanti una valutazione positiva.

R.S. (8 risoluzioni erano state elaborate nella XV e nella XIV legislatura, solo 3 nella XIII)<sup>402</sup>. La tabella 1 e il grafico in figura 1 in conclusione della presente sezione descrivono con chiarezza il passaggio dalle fasi precedente e successiva all'avvio della XVI legislatura con specifico riferimento alle attività riconducibili all'esercizio dei poteri di cui agli artt. 127 R.C. e 144 R.S. (esame di specifici progetti di atti o documenti dell'UE) (Tabella 1, Figura 1). Appare anche evidente la distanza quantitativa tra Camera e Senato derivante, come si è visto, dal differente approccio all'esame degli atti dell'Unione: più selettivo e approfondito presso la Camera, più rapido ed esteso presso il Senato<sup>403</sup> (Tabella 1, Figura 1).

Le ragioni che hanno condotto a questa inversione di tendenza sono principalmente da rinvenire negli stimoli provenienti dalle disposizioni del Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1 dicembre 2009) sul ruolo dei Parlamenti nazionali incidenti sui progressivi aggiustamenti della legge 11 del 2005 e sulla elaborazione delle pronunce parlamentari istitutive delle procedure sperimentali. A livello interno un contributo fondamentale proveniva dai mutamenti nell'organizzazione interna delle Commissioni specializzate e da una serie di prassi virtuose instauratesi nei rapporti informativi con il governo. In particolare, alla crescita dell'intervento parlamentare in fase ascendente ha concorso la creazione presso le Commissioni politiche UE delle due Camere di un apposito comitato permanente per l'esame dei progetti di atti dell'UE. Tale formula era stata adottata sin dalla XV legislatura al Senato, cui ha fatto seguito la Camera nel settembre del 2008. I comitati avevano il compito di selezionare in maniera periodica e sistematica i documenti di maggiore rilievo politico in raccordo con gli Uffici amministrativi e di proporre gli atti da sottoporre all'esame delle Commissioni politiche dell'Unione europea e permanenti al fine della elaborazione delle osservazioni o degli indirizzi. A garanzia del carattere consensuale dell'attività di filtro dei documenti, la presidenza di entrambi i comitati veniva attribuita ad esponenti dell'opposizione. Il compito di selezione veniva condotto anche tramite il raccordo informativo con il CIACE, per lo più attraverso audizioni informali sullo sviluppo dei negoziati in seno al Consiglio, così da sopperire alla mancanza di una segnalazione motivata da parte del governo della rilevanza degli atti trasmessi alle Camere e di una informazione aggiornata sul progresso dei negoziati. Nei primi anni di operatività, l'attività del Comitato presso la Camera e il Senato ha influito sulla promozione di una selezione sistematica ed informata e ha sollecitato l'esame di un numero significativo di atti di rilievo, contribuendo anche a sgravare il *plenum* della commissione di una parte dell'istruttoria. Come vedremo, tuttavia, nella XIV legislatura il Comitato della Camera non è stato ricostituito per ragioni di contingenza politica, per la scarsa partecipazione ai lavori e per la registrata tendenza dello stesso ad aderire alle note fornite dall'Ufficio

---

<sup>402</sup> Sono 95 le risoluzioni adottate dalle Commissioni in seguito all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 144, co. 5 R.S.

<sup>403</sup> Sulle differenze nelle procedure tra Camera e Senato, v. *infra*, sezione II del presente capitolo.

rapporti con l'Unione europea. Nel corso degli anni successivi, è stata più volte avanzata la proposta di ricostituire un comitato permanente sugli affari europei, ma l'invito non ha avuto seguito e l'attività di selezione resta ad oggi affidata alla sensibilità dei presidenti e dei deputati più attivi.

Per quanto concerne il raccordo informativo con il governo, il miglioramento della cooperazione ha supportato e accompagnato il processo di crescita dell'azione parlamentare secondo un circolo virtuoso: il maggiore coinvolgimento delle Camere ha indotto il governo ad una migliore attuazione degli obblighi di coordinamento e, a sua volta, il miglioramento del raccordo ha contribuito a rafforzare la capacità parlamentare di ricorrere con efficacia agli strumenti di cui dispone. In questo contesto si inserisce, ad esempio, la stipula dell'accordo inter-istituzionale dei Presidenti delle Camere con il Presidente del Consiglio del gennaio 2008, con cui si è intervenuti a precisare le modalità e i contenuti della trasmissione degli atti e dei progetti di atti previsti dalla legge 11 del 2005, attraverso l'individuazione delle tipologie di documenti di effettivo interesse per gli organi parlamentari e meritevoli pertanto di una formale trasmissione. Per quanto riguarda nello specifico il miglioramento dei flussi informativi, a partire dal 2007 il governo si è impegnato ad integrare la relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'UE di un'apposita sezione dedicata alla partecipazione del parlamento alla formazione della normativa europea. Inoltre, dagli inizi del 2009 la trasmissione degli atti dell'Unione alle Camere è accompagnata da una segnalazione dei documenti di particolare rilevanza e da una nota illustrativa di sintesi del contenuto del documento oggetto di segnalazione. In tal modo si è tentato di intervenire su una delle lacune attuative più rilevanti della disciplina del 2005, che riguardava la sostanziale disapplicazione dell'art. 3 in tema di obbligo di informazione qualificata e tempestiva. Rimaneva invece parzialmente inattuato il dettato di cui all'art. 4-*quater* in tema di informazione "adeguata" a garanzia di un efficace esercizio da parte delle Camere del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. Nella prassi infatti il Governo trasmetteva la nota informativa, senza però mai corredarla delle tavole di concordanza. A un dettato normativo che non prevedeva un meccanismo di attivazione automatica e alla inerzia delle Camere si doveva invece lo scarso utilizzo del meccanismo informativo previsto dall'art. 3, co. 7 della legge 11 del 2005 che abilitava gli organi parlamentari a richiedere al governo una relazione tecnica che desse conto dello stato dei negoziati, delle eventuali osservazioni espresse da soggetti già consultati nonché dell'impatto sull'ordinamento, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese<sup>404</sup>.

Nel corso della XVI legislatura si consolida anche la prassi delle comunicazioni del Governo *ex ante* ed *ex post* sulle riunioni formali e informali del Consiglio europeo presso le Commissioni

---

<sup>404</sup> Cfr., in particolare, la relazione tecnica trasmessa il 3 giugno 2010 dal Ministro per le Politiche europee, Ronchi, alla XIV Commissione della Camera, su richiesta della medesima commissione, in merito alla proposta di regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini europei in Bollettino delle Giunte e delle Commissioni del 9 giugno 2010, p. 157.

esteri e politiche dell'Unione europea<sup>405</sup>. L'informativa precedente consentiva al governo di recepire gli indirizzi politici in vista di un vertice europeo e permetteva al parlamento di conoscere le linee di politica in discussione e di condurre una valutazione anticipata dei temi oggetto di futura normazione. L'informativa *ex post* garantiva inoltre al parlamento la controllabilità dell'attività del governo, in parziale attuazione dell'art. 4-*bis* della legge 11 che prevedeva l'obbligo di dare seguito agli indirizzi parlamentari e di motivarne in caso di discostamento<sup>406</sup>. Sino al novembre 2011, tale prassi ha visto l'intervento del governo nella persona del Ministro degli esteri o un sottosegretario agli esteri a cui si è sostituito, a partire dal Governo Monti, il Ministro degli affari europei. Nell'ultimo anno della XVI legislatura, tale informativa si è ulteriormente arricchita di comunicazioni e informative del Presidente del Consiglio presso il Senato e la Camera con l'approvazione di mozioni di indirizzo al governo. Nel corso delle comunicazioni rese al Senato in vista del Consiglio europeo di Bruxelles del 30 gennaio 2012, chiamato a sancire l'accordo politico sul nuovo Trattato, riferendosi alle mozioni di indirizzo formulate dalle due Camere, il presidente del Consiglio sottolineò come attraverso tali atti fosse stato compiuto "un salto, perché dall'aver molto rinsaldato un dialogo *ex post* tra Governo e Parlamento sulle grandi scadenze europee stiamo, in questa seduta, passando ad un dialogo *ex ante*, in cui proprio l'orientamento che voi darete al Governo può e deve essere da questo seguito"<sup>407</sup>. Il consolidamento di un raccordo sistematico tra Parlamento e Governo in relazione alle riunioni del Consiglio rispecchiava il crescente interesse politico degli organi parlamentari competenti a contribuire alle scelte politiche di grande rilevanza dell'Unione e la consapevolezza del ruolo di iniziativa strategica e di indirizzo politico assunto dal Consiglio europeo.

Nella XVI legislatura si presenta infine l'occasione per il primo caso di attivazione della riserva di esame parlamentare. Il 4 maggio del 2010 il Presidente della Camera dei deputati trasmetteva la comunicazione dell'avvio dell'esame da parte della Camera della proposta di regolamento sul diritto di iniziativa dei cittadini. La riserva veniva apposta il 17 maggio dal Governo in seno al Consiglio e la comunicazione veniva effettuata dal Ministro delle politiche europee al Presidente della Camera il 19 maggio, data dalla quale decorreva il termine di 20 giorni previsto dall'art. 4 della legge 11. La XIV Commissione della Camera approvò il documento finale il 9 giugno successivo, in tempo utile

---

<sup>405</sup> In alcuni casi sono coinvolte anche le Commissioni competenti per materia in base ai temi all'ordine del giorno.

<sup>406</sup> A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., p. 37.

<sup>407</sup> Cfr. A.S., XVI leg., res. Sten., seduta n. 663, 25 gennaio 2012, p. 34. Ancora il Presidente del Consiglio evidenziava che tale metodo «darà modo al Parlamento, in questa e nelle future occasioni, di influenzare maggiormente l'azione del Governo», il quale sarà quindi tenuto ad agire «entro *guard rail* più definiti»: tutto ciò, «da una parte, darà meno margine di negoziato al Governo, dall'altra, rafforzerà la posizione del Governo permettendogli di invocare dietro di sé, o io direi, sopra di sé, una posizione del Parlamento definita in un certo modo» (cfr. A.C., XVI leg., res. sten., seduta n. 576, 25 gennaio 2012, p. 30).

perché il Governo ne tenesse conto per la successiva riunione del Consiglio affari generali competente per l'esame della proposta, svoltasi il giorno 14 giugno 2010<sup>408</sup>.

#### **4. Il bilancio attuativo precedente alla legge 234 del 2012**

Da un bilancio di sintesi sul rendimento in fase attuativa degli strumenti normativi e sperimentali nel corso della XVI legislatura emerge un quadro complesso in cui alle citate tendenze di miglioramento della partecipazione delle Camere al processo europeo si affiancano alcuni nuclei problematici per lo più da ricondurre ai rapporti con la controparte governativa nelle varie fasi del processo di elaborazione degli atti europei. È significativo che già nei primi mesi della XVI legislatura si iniziò ad avvertire l'esigenza di un'ampia riformulazione della legge n. 11 del 2005 anche alla luce della centralità assunta dagli affari europei nei lavori parlamentari, testimoniata dalla crescita esponenziale dell'attività conoscitiva, di indirizzo e controllo delle due camere in merito a progetti di atti e documenti dell'Unione europea. Nel luglio del 2008 prende avvio un'indagine conoscitiva sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, con l'intento di verificare lo stato di attuazione e l'impatto della legge 11 del 2005 e di valutare l'opportunità di eventuali modificazioni. L'indagine non si concluse con l'approvazione di un documento conclusivo, ma i suoi esiti influirono sul processo di elaborazione della legge 234 del 2012<sup>409</sup>.

Tra le problematiche che restavano irrisolte anche a seguito dei vari interventi di riforma della legge 11 del 2005 sussistevano innanzitutto inefficienze nell'attività di coordinamento dell'azione del Governo a livello europeo. Seppure l'istituzione del CIACE mirasse a tale scopo, nei fatti il suo funzionamento era limitato ad un numero assai ridotto di dossier multisettoriali. Ciò comportava, sul piano dei rapporti esterni con l'Unione, una costante debolezza della posizione del paese nel panorama europeo e, sul piano dei rapporti con il Parlamento, l'assenza di una chiara e tempestiva linea di politica sulla quale attivare i poteri di controllo e indirizzo<sup>410</sup>.

Inoltre non si realizzò quel raccordo sistematico tra Governo e Parlamento che si intendeva stimolare attraverso l'imposizione di più dettagliati obblighi informativi, quali presupposti essenziali per l'attività parlamentare di indirizzo. Dall'aprile del 2006 si registra la sistematica attuazione, in via elettronica, degli obblighi di trasmissione alle Camere dei progetti di atti dell'UE; tuttavia, almeno fino al 2009, la trasmissione dei documenti si è risolta nel fatto di costituire un presupposto

---

<sup>408</sup> Cfr. Bollettino delle Giunte e delle Commissioni del 9 giugno 2010, p. 153.

<sup>409</sup> L'indagine era stata concepita come strumento "pre-istruttorio" per la predisposizione delle quattro proposte di legge di iniziativa parlamentare.

<sup>410</sup> Cfr. A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234 cit.*, p. 11.

procedurale per l'assegnazione alle commissioni parlamentari competenti dei progetti di atti dell'UE. Ad essa non corrispose il miglioramento della qualità dei flussi informativi che sarebbe stata funzionale ad agevolare la selezione e l'esame parlamentare. Risultavano inattuati gli obblighi governativi di informazione qualificata in merito alla rilevanza dei documenti trasmessi, al loro impatto potenziale sull'ordinamento e alle prospettive del negoziato. Inoltre, sebbene l'informativa sui Consigli europei avesse determinato un salto di qualità nell'informazione e nei poteri di indirizzo parlamentare, nella XVI legislatura restava sostanzialmente irrilevante la prassi dell'informativa rispetto alle riunioni del Consiglio dell'Unione europea, venendo così a mancare un'interlocuzione sistematica tra commissioni permanenti e ministri competenti prima e dopo le riunioni del Consiglio in merito all'azione del Governo.

Nonostante le carenze nel meccanismo di raccordo e di informazione, dai dati parlamentari emergeva una crescita dell'attività di indirizzo delle Camere. Ancora una volta però, ad essa non corrispondeva una interlocuzione con il governo sul seguito dato agli stessi: l'assenza di un raccordo successivo ai fini della verificabilità dell'attuazione *ex post* degli indirizzi ne indeboliva l'effettività e la capacità di influenza.

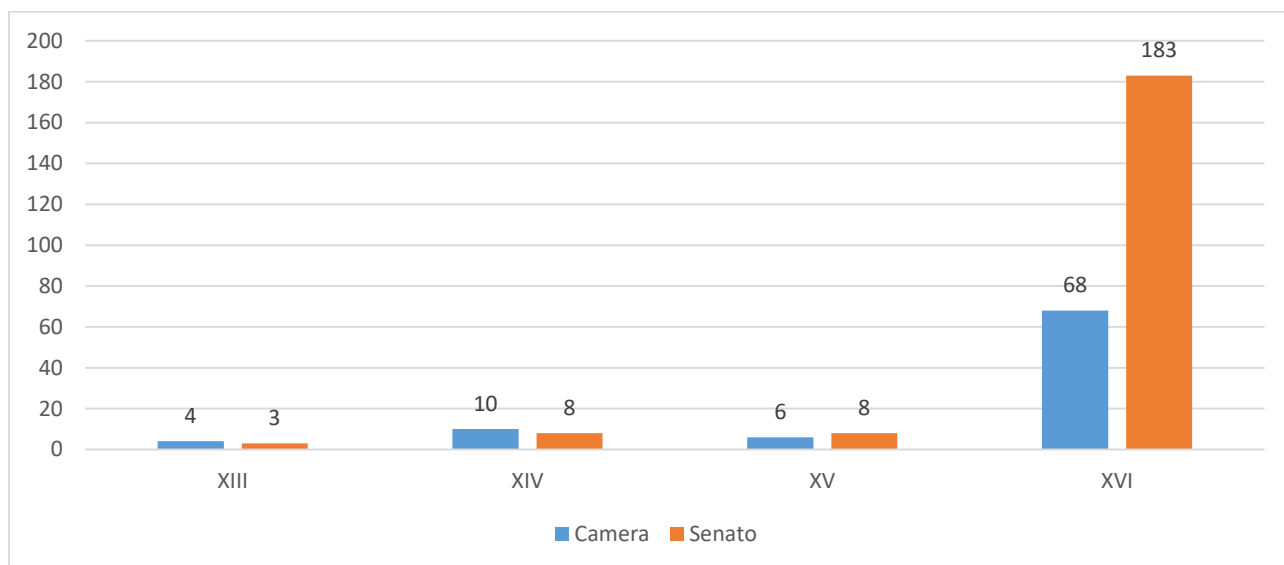
Il processo di graduale modifica della legge del 2005, attraverso le leggi comunitarie annuali e le procedure sperimentali sviluppate dagli organi parlamentari, si è dimostrato utile, ma non risolutivo a fronte delle problematiche evidenziate. A queste si è tentato dunque di porre fine attraverso la nuova legge di sistema 234 del 2012, di cui ora passeremo ad esaminare l'attuazione a quasi 4 anni dalla sua entrata in vigore.

**Tabella 1.** Documenti adottati dalle Commissioni in sede di esame di atti normativi e di altri atti di interesse dell'Unione europea *ex artt. 127 R.C. e 144 R.S. (XIII - XVI legislatura)*

Legislatura	Durata	Mesi(*)	Camera (ex art. 127 R.C.) <sup>411</sup>		Senato (ex art. 144 R.S.) <sup>412</sup>	
			Tot.	Media/mese	Tot.	Media/mese
XIII	9/05/1996-29/05/2001	61	4	0,06	3	0,04
XIV	30/05/2001-27/04/2006	59	10	0,16	8	0,13
XV	28/04/2006-28/04/2008	24	6	0,25	8	0,33
XVI	29/04/2008-14/03/2013	59	68	1,15	183	3,10

Nota: (\*) = il calcolo totale dei mesi è stato arrotondato per difetto considerando solo i mesi pieni (1 mese = 30 giorni).

**Figura 1.** Documenti adottati dalle Commissioni in sede di esame di atti normativi e di altri atti di interesse dell'Unione europea *ex artt. 127 R.C. e 144 R.S. (XIII - XVI legislatura)*



<sup>411</sup> I dati sono comprensivi delle relazioni elaborate a conclusione dell'esame del Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea e sul programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea, che viene svolto presso la Camera ai sensi dell'art. 126-bis R.C.

<sup>412</sup> I dati prendono in considerazione anche le risoluzioni adottate ai sensi dell'art. 144, co. 1 e 6 R.S. sul Programma di lavoro della Commissione europea e sul programma operativo del Consiglio dell'Unione europea.

## Sezione II

### La dinamica del controllo successiva alla legge 234 del 2012

#### 1. La sequenza del controllo: introduzione all'indagine empirica

La legge 234 è considerata dagli operatori del settore e da gran parte della dottrina il coronamento di un percorso normativo che ha condotto il sistema italiano verso una direzione già presa da altri stati, volta alla definizione di strumenti di garanzia della partecipazione parlamentare alla formazione della posizione nazionale nel processo decisionale europeo e, tramite questi, al recupero alle assemblee legislative di parte del potere perso a causa del funzionamento dei meccanismi europei. La differenza che si riscontra rispetto ad altre esperienze nazionali attiene piuttosto all'applicazione concreta degli strumenti di cui il Parlamento ora dispone. Si ritiene infatti che la legge abbia creato i presupposti per un "forte, e in alcuni casi eccessivo, «presenzialismo parlamentare»", più che per una concreta partecipazione delle Camere al processo decisionale europeo<sup>413</sup>. All'aumento della "presenza" del parlamento tramite l'elaborazione di un numero sempre crescente di atti di indirizzo non corrisponderebbe una effettiva capacità di influenza sulla posizione nazionale e nel processo decisionale europeo. Lo studio della prassi immediatamente successiva all'entrata in vigore della legge conferma in parte questa lettura; emerge infatti che le potenzialità insite nelle regole e nelle procedure parlamentari sono state solo parzialmente valorizzate e che l'azione degli organi parlamentari è ancora molto debole.

Non possono però trascurarsi i notevoli passi in avanti compiuti nel rafforzamento della cooperazione tra governo e parlamento e soprattutto l'importante cambio di rotta sul fronte dell'adempimento dei doveri informativi *ex post* del governo sul seguito dato agli indirizzi parlamentari.

Nei paragrafi che seguono analizzeremo l'evoluzione delle pratiche parlamentari successive all'entrata in vigore della legge 234 del 2012. Il punto di partenza temporale corrisponde all'incirca al momento di avvio della XVII legislatura (15 marzo 2013) e al periodo di stallo politico-istituzionale conclusosi con la nomina del Governo Letta il 28 aprile del 2013. Nella prima fase di applicazione della legge 234, entrata in vigore il 19 gennaio del 2013, l'esercizio dei poteri in essa previsti viene svolto dalle camere in *prorogatio*: tra il gennaio e il febbraio del 2013 le camere sciolte adottano atti e compiono attività relative alla fase ascendente.

---

<sup>413</sup> R. ADAM, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo. Le regioni e le politiche europee*, Numero speciale 2015, p. 10.



Bisogna inoltre attendere il 7 e il 21 maggio 2013 per vedere costituite le Commissioni permanenti politiche dell'Unione europea rispettivamente di Camera e Senato. Occorre anche ricordare che nel periodo di riferimento sono numerosi gli interventi istituzionali che hanno chiamato in causa i poteri parlamentari nella fase ascendente: si pensi alla formulazione delle proposte di revisione delle norme regolamentari disciplinanti le procedure di collegamento con l'Unione europea, o al percorso che ha portato all'adozione del disegno di legge di revisione costituzionale. Si tratta di processi che, seppure ad oggi non ancora conclusi, prospettano di incidere sulle procedure parlamentari e sul ruolo delle due Camere nella definizione della politica nazionale in sede UE. Hanno influenzato invece più direttamente i dibattiti e le attività parlamentari alcuni eventi istituzionali nel più ampio contesto unionale: si pensi all'appuntamento del semestre di presidenza italiana (avviatosi il 1 luglio 2014) e all'accesa discussione intorno all'istituzione di nuovi meccanismi di partecipazione parlamentare proposta dall'*House of Lords* inglese (cd. *green card*) prima del referendum sulla cd. Brexit. A livello interno infine, la XVII legislatura coincide con l'apertura di una nuova fase intesa a valorizzare ed implementare la cooperazione del parlamento con le assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome nella formazione degli atti europei, nell'ambito del dialogo politico e del controllo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Nei prossimi paragrafi ci soffermeremo sul canale di coinvolgimento parlamentare negli affari europei consistente nel controllo e nell'indirizzo sull'azione del Governo, con particolare riferimento a quella svolta nella formazione di specifici atti europei. Agli altri canali di intervento in cui si è soliti ricondurre il ruolo del parlamento (controllo di sussidiarietà, dialogo politico, cooperazione interparlamentare) si farà riferimento laddove ciò sia funzionale a meglio comprendere i meccanismi propri dello *scrutiny* interno. Allo stesso modo, non sarà diretto oggetto di indagine il ruolo delle Regioni e delle Province autonome in fase ascendente.

La suddivisione dei paragrafi segue la sequenza cronologica del complesso di poteri e di obblighi derivanti dalla combinazione di legge e procedure regolamentari e sperimentali. Saranno così oggetto di analisi le varie fasi che vanno dalla trasmissione degli atti e dall'informazione qualificata del governo (par. 3.1), all'istruttoria parlamentare e all'elaborazione degli indirizzi (parr. 3.2, 3.3, 3.4), fino all'informativa sul seguito governativo agli indirizzi formulati (par. 3.5). Prima di approfondire questi diversi passaggi – tra loro strettamente collegati – è necessario, tuttavia, aprire l'analisi empirica con lo studio delle prassi relative ai diritti informativi generali del parlamento di cui agli artt. 4 e 5 della legge 234 (par. 2). Questi infatti sono da considerarsi funzionali ad una conoscenza anticipata e/o settoriale dei temi che saranno oggetto di specifica normazione (ad es., le comunicazioni sui consigli europei o l'informativa in materia economica e finanziaria) e come tali fanno da sfondo alle attività portate avanti nelle altre fasi.

Infine, come si è già accennato in fase introduttiva di questo lavoro, è bene sottolineare come dallo svolgimento dell'analisi empirica siano emerse sia difficoltà nel reperimento di elementi di conoscenza coerenti sulla quantità dei flussi informativi, sia disparità nelle modalità di registrazione, pubblicità e accessibilità al pubblico dei dati nei due rami parlamentari, risultando di gran lunga più difficoltosa la ricostruzione delle pratiche presso il Senato. Per tale motivo, al fine di colmare le lacune, si farà spesso riferimento alle informazioni emerse e alla documentazione raccolta nel corso delle interviste ad attori privilegiati, laddove non fosse possibile adoperare altre fonti per l'analisi quantitativa e qualitativa.

## **2. Gli obblighi informativi generali del Governo**

Come abbiamo visto, gli artt. 4, 5 e 6 della legge 234 del 2012 contengono una serie di obblighi governativi di “consultazione” e “informazione” con l'obiettivo di incrementare il coinvolgimento parlamentare *ex ante* ed *ex post* sul processo di formazione della posizione che il governo sosterrà nelle sedi decisionali europee. Gli strumenti informativi sono costruiti per coprire ogni momento del processo decisionale europeo, dalla formulazione delle politiche fino all'adozione dei singoli atti europei, passando attraverso le procedure di consultazione in fase pre-legislativa (artt. 4 e 6). Inoltre, la previsione di flussi informativi con la Rappresentanza permanente presso l'Unione europea per il tramite del governo mira a fornire elementi di conoscenza anche sull'andamento dei negoziati, sull'iter di formazione della posizione governativa e sul processo di allineamento di questa rispetto agli indirizzi parlamentari eventualmente formulati (art. 4, co. 3 e art. 3, co. 3). Infine, la previsione di specifici obblighi di raccordo informativo è pensata per venire incontro alle esigenze informative del parlamento con riferimento a singoli settori di politica pubblica (artt. 4, co. 4 e 5).

L'ampiezza degli obblighi informativi risulta comparabile, almeno in linea teorica, a quella tipica di altri sistemi nazionali ad elevato coinvolgimento parlamentare. Ciò significa che se nella prassi al pieno adempimento dei doveri del governo corrispondesse la capacità parlamentare di servirsene al fine di incrementare la propria voce nella formazione della posizione nazionale, potrebbe determinarsi un concreto salto di qualità nella partecipazione del parlamento e del sistema paese al processo decisionale europeo.

Di seguito cercheremo di capire se gli scopi prospettati dalle disposizioni sono stati effettivamente perseguiti nelle prassi di attuazione delle disposizioni citate. Ci limiteremo a svolgere brevi cenni in relazione all'adempimento degli obblighi informativi in specifici settori di politiche, alla partecipazione parlamentare alle consultazioni in fase pre-legislativa e al raccordo con la Rappresentanza permanente, in quanto le prassi sul punto risultano estremamente limitate.

Approfondiremo invece di seguito l'informativa sui Consigli europei e i flussi informativi nel processo di elaborazione di singoli atti dell'Unione in vista dell'analisi delle dinamiche di indirizzo e controllo.

Iniziando dall'informativa delle Camere in materia economica e finanziaria, l'unico caso di applicazione dell'art. 4, co. 4 della legge del 234 è relativo alle comunicazioni rese dal Ministro dell'Economia e della finanza in plenaria prima e successivamente all'adozione di alcune decisioni di grande impatto finanziario in sede di elaborazione del Meccanismo europeo di stabilità (MES). Non si rinvencono invece nella prassi casi di applicazione dell'art. 5, che prevede la consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria, nonostante vi fossero i presupposti per la sua operatività in occasione della stipula dell'accordo intergovernativo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico concluso il 21 maggio del 2015 da 26 Stati membri e ratificato dalle Camere con legge 188 del 2015.

Diversamente da quanto avviene per il settore economico e finanziario, l'adempimento degli obblighi informativi in tema di politica estera e di sicurezza comune ai sensi dell'art. 4 co. 2 della legge 234 è invece attualmente condotto in via regolare tramite audizioni del Ministro per gli affari esteri e del Ministro della difesa svolte per lo più davanti alle Commissioni congiunte Affari esteri e Difesa delle due Camere. Presso la Commissione affari esteri della Camera dei deputati si è inoltre intervenuti a livello organizzativo al fine di rendere più agevole il coinvolgimento parlamentare, tramite la costituzione di una sottocommissione con specifica competenza nell'esame e nell'attività di indirizzo in tema di politica estera e di sicurezza europea.

Uno degli strumenti della legge 234 considerato tra i più evoluti nel panorama europeo e tra i più preziosi al fine di garantire al Parlamento dati aggiornati sui negoziati e sugli sviluppi nella elaborazione della posizione nazionale è rappresentato dai flussi informativi e dagli obblighi di assistenza della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea agli uffici delle Camere previsti dagli artt. 4 co. 3 e 3 co. 3 della legge 234. Nei primi anni di vigenza della legge il governo non ha adempiuto a questi obblighi, giustificando tale condotta sulla base del carattere "confidenziale" che caratterizza molti dei documenti e delle note informative provenienti dalla Rappresentanza permanente. Nelle valutazioni della Relazione consuntiva del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2012 contenente un primo bilancio sull'attuazione della l. n. 234 del 2012 la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera sottolineava "la mancata piena e sistematica attuazione di tutti gli obblighi informativi previsti dalla l. n. 234 del 2012" e suggeriva "in particolare l'attuazione degli artt. 3 e 4 che prevedono la trasmissione alle Camere delle relazioni e note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente e l'assistenza documentale e informativa di quest'ultima agli uffici delle Camere". Ad oggi, al termine di un lungo processo di

affinamento di pratiche a garanzia dell'attuazione dei doveri informativi, il Governo trasmette alle Camere alcune delle note che la Rappresentanza fornisce regolarmente al Ministro per gli affari esteri, al Dipartimento delle politiche europee, ai consiglieri diplomatici e alle strutture dei ministeri competenti. Il Governo ne raccomanda tuttavia un utilizzo e un trattamento confidenziale. Al fine di corrispondere a questa richiesta, i parlamentari possono avere accesso alle note esclusivamente nelle sedi della Segreteria della Commissione per gli affari europei o delle altre Commissioni permanenti, fermo restando il divieto di richiederne copia. Le note sono utilizzate per lo più dagli uffici amministrativi delle Camere come base informativa per la predisposizione della documentazione necessaria alla fase di esame e indirizzo degli organi parlamentari competenti. Anche riguardo alla previsione di cui all'art. 3, co. 3, che impone al governo di garantire l'assistenza documentale della rappresentanza permanente agli uffici di Camera e Senato, si sono sviluppate nel tempo regolari pratiche di coordinamento, sebbene non sia stato ancora stipulato l'accordo sulle modalità di attuazione richiesto dalla stessa norma.

Un cenno merita anche la prassi relativa alla partecipazione parlamentare nell'ambito delle procedure di consultazione avviate dal governo con le istituzioni europee, a norma dell'art. 6, co. 2 della legge 234. La norma prevede che i commenti predisposti dal Governo e inviati nelle sedi europee siano trasmessi tempestivamente anche alle Camere così da garantirne un coinvolgimento nella fase pre-legislativa di elaborazione dei documenti di consultazione.

Tale inciso interveniva a colmare una lacuna presente nella legge 11 del 2005, che prevedeva solo l'obbligo di trasmissione di documenti di consultazione. Nella prassi si verificava di frequente il rischio di un disallineamento tra le posizioni indicate negli atti di indirizzo in sede di consultazione approvati dalle Camere e quelle del Governo, rischio accentuato anche dalla mancata partecipazione del Governo ai lavori delle commissioni parlamentari coinvolte<sup>414</sup>. A distanza di 4 anni dall'entrata in vigore della legge 234 questa lacuna non pare essere stata colmata: seppure il testo normativo rappresenti un positivo passo in avanti, in fase attuativa tutt'oggi accade di frequente che il parlamento venga a conoscere e a disporre dei commenti governativi formulati in seno alla procedura di consultazione solo perché resi pubblici dal governo o nel sito internet della Commissione<sup>415</sup>.

I dati sicuramente più interessanti riguardano l'attuazione del dettato di cui all'art. 4 sulle comunicazioni del governo in relazione ai Consigli europei e ai Consigli. Negli anni successivi all'entrata in vigore della nuova legge di sistema si conferma, dettaglia e consolida il *trend* già sviluppatosi a partire dalla legge 11 del 2005: sin da allora si registrò un regolare ricorso alle comunicazioni del governo prima dei Consigli europei, mentre solo in via episodica si svolgevano

---

<sup>414</sup> A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234* cit., p. 29.

<sup>415</sup> Fino al dicembre 2015 il governo ha trasmesso solo 4 commenti formulati nell'ambito di procedure di consultazione.

audizioni di rappresentanti del governo o si realizzava la trasmissione di informazioni in via formale sulle riunioni del Consiglio. Tale disallineamento ha assunto contorni ancora più netti negli anni successivi, perfezionandosi le prassi sui Consigli europei e permanendo immutata l'inattuazione del meccanismo in relazione ai Consigli dell'Unione europea. Ad oggi, le due Camere raramente richiedono al governo di rendere comunicazioni in commissione competente o in plenaria prima e/o dopo i Consigli. La ragione dell'assenza di un'attività di controllo regolare, che è invece ben sviluppata in altri Stati membri dell'Unione, può rintracciarsi nella tendenza delle Commissioni permanenti a preferire lo svolgimento di dibattiti con il ministro competente o con il segretario di Stato (per lo più nella forma di audizioni) in sede di esame di specifici atti dell'Unione, piuttosto che a discutere l'ordine del giorno delle sessioni del Consiglio. Tale attitudine impedisce però alla camera di influenzare la complessiva azione del governo nell'ambito di ogni consiglio e di controllare *ex post* se e in che modo il governo abbia tenuto conto delle posizioni parlamentari eventualmente formulate.

La prassi sui Consigli europei è invece caratterizzata da una costante evoluzione verso il consolidamento e il perfezionamento di questo meccanismo di informazione e controllo. Nello specifico, dall'aprile del 2005 al novembre del 2011 la prassi sui Consigli europei prevedeva comunicazioni *ex ante* del Governo nella persona del Ministro degli esteri o di un sottosegretario agli esteri presso le Commissioni riunite esteri e politiche dell'Unione europea di entrambe le Camere. Alla discussione non seguiva però la formulazione di indirizzi parlamentari. A partire dal novembre del 2011, su sollecitazione dell'allora Presidente del Consiglio Mario Monti, si avviava una ulteriore prassi destinata a diventare la regola dopo l'entrata in vigore della legge 234 del 2012 e consistente nelle comunicazioni o informative rese dal Presidente del Consiglio dei Ministri presso il Senato e la Camera in vista e/o sugli esiti delle riunioni di Consigli europei di particolare rilevanza<sup>416</sup>. Tuttavia è solo nell'ultima parte della XVI legislatura che si avvia una prassi atta a realizzare compiutamente l'intento sotteso all'informativa *ex ante*, ovvero quello di garantire un dibattito preventivo tra parlamento e governo e di consentire a quest'ultimo di ricevere indirizzi parlamentari: dal gennaio del 2012 alle comunicazioni e al dibattito sulle posizioni governative in vista dei Consigli segue, in misura crescente, l'approvazione di atti di indirizzo da parte delle Camere, spesso nella forma di risoluzioni in assemblea, soprattutto presso la Camera dei Deputati.

---

<sup>416</sup> Tale prassi, invalsa in quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea, in particolare in quelli nordici, veniva introdotta per due ordini di motivi: "per un doveroso riguardo nei confronti del Parlamento, che deve avere il ruolo che gli spetta in materie che sempre più assorbono una quota importante delle decisioni rilevanti per la vita del Paese, ma anche per rafforzare la posizione negoziale dell'Italia. Molte volte è capitato in passato che i Capi di Governo italiani che si sono succeduti si sentissero dire dai loro colleghi di altri Paesi: mi spiace, io non posso modificare neanche un pò la mia posizione negoziale in sede di Consiglio europeo, perché il mio Parlamento non me lo consentirebbe", Presidente del Consiglio Mario Monti, Informativa urgente alle Camere sugli esiti del Consiglio europeo del 14-15 marzo 2013, A.C. XVII leg. Seduta n. 3, 25 marzo 2013.

Ad oggi dunque, le componenti dell’informativa in applicazione dell’art. 4 prevedono comunicazioni del Presidente del Consiglio prima di ogni Consiglio europeo presso le due Camere in plenaria cui segue la discussione e il voto di atti di indirizzo contenenti la posizione parlamentare sul tema oggetto del Consiglio europeo. Il Ministro per gli affari europei o il Segretario di Stato riferisce alle Commissioni riunite Affari esteri e politiche europee di entrambe le Camere sugli esiti del Consiglio europeo evidenziando il seguito dato alle risoluzioni parlamentari formulate in vista degli stessi. In base alla documentazione elaborata per le Commissioni dall’Ufficio rapporti con l’Unione europea relativa agli “interventi della Camera dei deputati nella formazione delle politiche dell’Unione europea”, nella legislatura in corso sono state rese comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista di tredici Consigli europei e sono state approvate altrettante risoluzioni<sup>417</sup>; sono state condotte audizioni del Ministro per gli Affari europei in relazione a cinque riunioni del Consiglio europeo e il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega agli affari europei ha reso comunicazioni sugli esiti di sei Consigli europei.

Al di là dei numeri, tra le diverse informative governative, meritano di essere segnalati alcuni casi per la peculiare tempistica e per i contenuti. Innanzitutto, la stessa XVII legislatura ha preso avvio con due comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio dimissionario Mario Monti e dal nuovo Presidente Enrico Letta contenenti, oltre a specifici riferimenti ai Consigli europei, anche l’espressa sollecitazione a consolidare la prassi dell’informativa parlamentare. Nell’informativa urgente resa alle Camere sugli esiti del Consiglio europeo del 14-15 marzo 2013 il Presidente del Consiglio dimissionario Mario Monti ribadiva l’importanza del mantenimento della prassi dell’informativa *ex ante* ed *ex post* sui Consigli europei sia “per un doveroso riguardo nei confronti del Parlamento”, sia “per rafforzare la posizione negoziale dell’Italia”. Nelle sedi decisionali europee infatti “i Governi che più spesso fanno valere nel dibattito il richiamo al proprio Parlamento fruiscono di una forza negoziale maggiore di quelli che meno si riferiscono al Parlamento”<sup>418</sup>. Sulla stessa linea, il Presidente Letta, nella Comunicazione resa in vista della riunione del Consiglio europeo del 22 maggio 2013, ribadiva l’importanza del raccordo tra parlamento e governo sulla politica europea non solo perché “il dialogo fra i due organi rientra tra gli obblighi previsti dalla legge n. 234 del 2012”, ma anche perché “è essenziale per la costruzione di un percorso comune delle istituzioni italiane per una politica europea condivisa”<sup>419</sup>. Interessanti invece per il particolare momento istituzionale in cui

---

<sup>417</sup> Dati tratti dalla rubrica “raccordo Parlamenti nazionali-UE” relativa al periodo 15.3.2013-31.5.2016. in E. ALBANESI, N. LUPO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*.

<sup>418</sup> L’informativa si incentrava poi sul rapporto tra disciplina del bilancio pubblico e crescita e sulle posizioni della Commissione nei confronti dell’Italia in relazione alla liquidazione del debito commerciale della Pubblica amministrazione.

<sup>419</sup> Il Presidente del Consiglio trattava poi i temi del Consiglio europeo (lotta all’evasione fiscale e alle frodi internazionali e alla politica energetica europea) e anticipava alcuni dei temi del Consiglio europeo di giugno (in particolare, in materia di disoccupazione giovanile).

si inseriscono, sono le audizioni svolte dalle Camere *in prorogatio* del Ministro per gli affari comunitari e del Ministro per le politiche agricole e forestali in vista del Consiglio europeo del 7-8 febbraio 2013 e del Ministro per gli affari comunitari sugli esiti dello stesso. In entrambi i casi il potere di audizione veniva infatti esercitato dalle Camere, sulla base della pacifica considerazione della piena legittimità dello svolgimento di procedure conoscitive con finalità di controllo in periodo di *prorogatio*<sup>420</sup>. Tuttavia, in controtendenza rispetto alla prassi avviata a partire dal 2011, in vista del Consiglio citato, né la Camera né il Senato esercitarono il potere di indirizzo tramite l'adozione di risoluzioni, anche in tal caso conformemente alle ricostruzioni dottrinali che negano la possibilità per le Camere *in prorogatio* di adottare atti di indirizzo politico al Governo.

Altrettanto peculiari sono gli accadimenti successivi allo svolgimento delle elezioni del 24-25 febbraio 2013. In vista del Consiglio europeo del 14 marzo 2013 infatti, il Presidente del Consiglio dimissionario Monti invitava a Palazzo Chigi i leader delle coalizioni o forze politiche rappresentate nel nuovo parlamento “per una informativa e uno scambio di opinioni” in vista del Consiglio europeo del 14 marzo 2013, poiché “data la particolare situazione attuale [...] non è possibile svolgere il preventivo scambio di opinioni”<sup>421</sup>. Allora si decise di non coinvolgere né le Camere uscenti né le Camere entranti per motivi dettati dal particolare momento istituzionale: svolte le elezioni infatti, la prima riunione delle nuove Camere era fissata a data imminente, il 15 marzo 2013. Si ritenne così non opportuno convocare le camere uscenti anche per via della rilevanza delle decisioni da assumere in occasione del vertice europeo e si optò per la non convocazione delle nuove camere in virtù dell'orientamento dottrinale per cui la *prorogatio* delle camere uscenti durerebbe fino alla conclusione degli adempimenti relativi alla proclamazione dei nuovi eletti. Di conseguenza, in questa occasione non sono stati approvati atti di indirizzo dalle camere, sussistendo in riferimento alle Camere entranti anche il limite collegato alla presenza di un governo dimissionario con il quale le stesse non avevano alcun rapporto di fiducia. Anche tale vicenda dimostra come l'informativa *ex ante* e l'informativa *ex post* – realizzatasi tramite comunicazione del Presidente del Consiglio sull'esito del Consiglio europeo davanti alle nuove Camere –, seppure non accompagnate dalla elaborazione di indirizzi parlamentari, sia funzionale a garantire la trasparenza e la pubblicità delle condotte del governo nelle sedi decisionali europee.

Occorre infine segnalare la più recente e significativa evoluzione nella pratica governativa di informazione sugli esiti del Consiglio europeo, destinata a determinare un salto di qualità nell'attuazione del dettato dell'art. 7 della legge 234, di cui tratteremo nei successivi paragrafi. Basti

---

<sup>420</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna 2003, p. 164 ss.; E. ALBANESI, “Le Camere in prorogatio ed i raccordi con l'Unione europea”, in *Osservatorio sulle fonti*. Nello stesso periodo (gennaio-febbraio 2013) le camere sciolte avevano svolto anche altre attività relative alla fase ascendente quali l'approvazione di pareri motivati ai sensi dell'art. 6 del Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona.

<sup>421</sup> L'invito era contenuto in una lettera resa pubblica il 4 marzo del 2013.

qui anticipare che dal 2015, la relazione consuntiva governativa si è arricchita di una tabella contenente un elenco delle comunicazioni sui Consigli europei condotte *ex ante* ed *ex post* nell'anno di riferimento. Tale pratica completa l'informativa sui singoli Consigli europei aggiungendo una fonte di informazione periodica e complessiva delle attività svolte nelle sedi decisionali europee. L'elemento di maggiore impatto sulla prassi del raccordo tra parlamento e governo è peraltro rappresentato dalla previsione di una specifica sezione della tabella dedicata agli "atti di indirizzo approvati dalle Camere" in corrispondenza di ogni Consiglio europeo. Per ciascun consiglio sono dunque citati in sintesi tre nuclei di informazioni: i contenuti delle comunicazioni governative *ex ante*, i riferimenti agli atti di indirizzo parlamentari e una sintesi dei contenuti delle comunicazioni governative *ex post*, recanti in alcuni (rari) casi anche il seguito dato agli atti di indirizzo parlamentare. Come vedremo, la relazione consuntiva diviene così lo strumento più utile perché il parlamento e l'opinione pubblica vengano a conoscenza dell'effettiva attività di allineamento del governo ai suoi indirizzi in adeguamento del principio cardine contenuto nell'art. 7. Tale articolo infatti, non impone solo una motivazione *ex post* sulle attività svolte su singoli atti dell'Unione, ma presuppone che il coordinamento delle posizioni governativa e parlamentare avvenga anche a monte, nella fase di elaborazione delle politiche in seno al Consiglio europeo.

### **3. La partecipazione del parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione**

#### *3.1. Il presupposto del controllo: gli obblighi governativi di trasmissione dei documenti e l'informazione qualificata*

Venendo all'analisi del sistema di controllo e di indirizzo parlamentare sull'azione europea del Governo nella formazione di specifici atti europei, la prima fase della procedura corrisponde alla trasmissione degli atti e all'informazione qualificata del governo. Come si è visto, l'art. 6 della legge 234 dettaglia e amplia gli obblighi di trasmissione e di informazione alle Camere già previsti dalla legge 11 del 2005, intervenendo su due aspetti: l'incremento della quantità delle informazioni e della qualità delle note di accompagnamento, la garanzia di un aggiornamento costante e di un raccordo con il governo durante l'elaborazione della posizione nazionale e il processo decisionale europeo. Dal punto di vista interno, si intende così estendere la base informativa dell'attività di indirizzo e consentire un esercizio effettivo e tempestivo degli strumenti dell'istruttoria legislativa nell'esame dei progetti e degli atti in raccordo con il governo. L'obbligo di corredare la trasmissione dei documenti con note informative è altresì pensato per agevolare le Camere nell'attività di selezione/filtro delle iniziative di maggiore rilevanza meritevoli di esame e di una più articolata



istruttoria, così da evitare un sovraccarico di informazioni e un esercizio sterile e tardivo delle funzioni di indirizzo. Si intende poi garantire un raccordo costante e nel merito tra le amministrazioni governative competenti e le Camere, al fine di promuovere un processo di allineamento delle posizioni parlamentari e delle posizioni governative, laddove divergenti. L'uniformità delle posizioni dei due organi è richiesta dall'art. 7 della legge 234, ma rappresenta anche condizione essenziale per una coerente ed efficace azione del sistema-paese nelle sedi decisionali europee. Il ricorso autonomo ai nuovi poteri di intervento diretto nel processo europeo attribuiti alle Camere dal Trattato di Lisbona (controllo sul principio di sussidiarietà e dialogo politico) indebolirebbe infatti il peso negoziale della posizione italiana nelle sedi decisionali europee.

Nell'applicazione del dettato normativo di cui all'art. 6 ha influito grandemente, già a partire dal 2012, il percorso di riforma e di affinamento del sistema intra-governativo di gestione dei flussi documentali e di elaborazione degli strumenti di informazione qualificata. Fino al luglio del 2013, in base alla legge n. 11 del 2005 e all'Accordo inter-istituzionale del 2008, l'Ufficio di Segreteria del CIACE era chiamato ad assicurare al Parlamento nazionale, alle regioni, alle province autonome e agli enti locali nonché alle parti sociali e alle categorie produttive (CNEL), la trasmissione e l'informazione successiva. In particolare, la trasmissione avveniva attraverso "e-urop@", il sistema informatico messo a punto nel 2007 per l'invio bisettimanale dei documenti adottati dalle Istituzioni europee e da altri organismi operanti in sede europea che sono raccolti nella banca dati del Consiglio<sup>422</sup>. L'attività svolta dall'Ufficio si articolava nelle seguenti fasi: 1) ricezione dal Consiglio dell'Unione, tramite il sistema informatico "e-urop@", degli atti o progetti di atti dell'Unione sia a carattere programmatico-preparatorio, sia a contenuto politico, sia consistenti in vere e proprie iniziative legislative (proposta di regolamento o di direttiva); 2) trasmissione bisettimanale dei predetti atti alle Camere, tramite il sistema "e-urop@", segnalando i progetti di atti legislativi europei.

Nel corso del 2013, il Dipartimento per le politiche europee – Segreteria del CIAE – avviava una serie di riunioni di coordinamento tra i ministeri, la rappresentanza permanente a Bruxelles e altri organismi impegnati direttamente nella fase ascendente, con l'obiettivo di migliorare i meccanismi di partecipazione del Parlamento alla fase di formazione delle norme e delle politiche dell'Unione europea, in linea con quanto previsto dal Trattato di Lisbona e dalle nuove disposizioni della legge 234 del 2012. In particolare, l'attenzione era rivolta al potenziamento del dialogo intra-governativo sui dossier europei e al perfezionamento della fase di programmazione delle attività di informazione qualificata del Governo con particolare attenzione all'attuazione degli artt. 4 e 6, co. 4, 7, 24. Si è

---

<sup>422</sup> Nel 2011 poi veniva istituita una casella di posta elettronica infociaceattiue@governo.it per l'acquisizione e la circolazione delle informazioni tra tutti i soggetti chiamati alla definizione della posizione italiana nella fase ascendente (Governo/amministrazioni con competenza prevalente nella materia, Parlamento, regioni, enti locali, parti sociali e categorie produttive).

assistito quindi alla formulazione, da parte del Dipartimento per le politiche europee, di proposte di procedure sperimentali per l'invio e la segnalazione al Parlamento degli atti dell'Unione europea. I risultati ottenuti riguardavano: 1) l'individuazione, presso ogni amministrazione, nelle more della costituzione dei Nuclei di valutazione (art. 20), di un referente per l'informazione qualificata, incaricato di dialogare al proprio interno con gli Uffici competenti *ratione materiae* in merito ai progetti di atti europei e, all'esterno, con la Segreteria del CIAE ed i referenti degli altri Ministeri; 2) la formulazione di un modello per la redazione della relazione, 3) la realizzazione di una tabella programmatica, finalizzata ad acquisire preventivamente, per ogni atto legislativo che la Commissione intende adottare nell'anno in corso (sulla base del Programma di lavoro annuale e dei *rolling programs* della Commissione europea), alcune informazioni fondamentali, come l'amministrazione con competenza prevalente per materia, le amministrazioni eventualmente interessate e l'eventuale rilevanza dell'atto ai fini delle competenze legislative, esclusive o concorrenti, delle Regioni. In conclusione, si intendeva sperimentare una modalità di programmazione e gestione del flusso informativo verso/da/tra le amministrazioni centrali e con i soggetti destinatari dell'informativa qualificata, basata sui meccanismi suddetti (tabella programmatica, referenti per l'informazione qualificata, modello di relazione). Su questa scia di affinamento delle procedure di gestione, si inserisce anche l'avvio, nel mese di luglio 2013, di una procedura sperimentale per l'invio e la segnalazione al Parlamento degli atti dell'Unione europea, che prevede la sostituzione della piattaforma "e-urop@" – non più alimentata dal Consiglio – con un metodo considerato più snello e veloce basato sulla banca dati del Consiglio "Extranet-L", direttamente accessibile via web. A partire dal maggio 2014, la nuova banca dati diviene lo strumento stabile e cardine della procedura concordata con le Camere di invio e segnalazione degli atti *ex art. 6*, comma 4. Il passaggio finale di intervento sul versante dell'informativa governativa è rappresentato dal nuovo Decreto di organizzazione interna del Dipartimento per le politiche europee del 25 maggio 2016, che attribuisce la funzione di curare le attività connesse alla trasmissione e l'informazione qualificata al Servizio informative parlamentari e Corte di Giustizia UE, operante alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento. L'ultima relazione governativa relativa al 2015 evidenzia il consolidato perfezionamento del dialogo tra il Dipartimento Politiche europee – Servizio informative parlamentari e Corte di Giustizia UE – e le Amministrazioni competenti, per il tramite dei Nuclei di valutazione, operativi dal dicembre 2013, relativamente allo scambio di informazioni destinate al Parlamento italiano.

Per quanto riguarda il profilo quantitativo, una utile fonte di dati in materia di trasmissione e informazione qualificata è rappresentata dalla relazione consuntiva annuale del Governo che reca una sezione specificamente dedicata all'informativa parlamentare. In base alle relazioni, per il tramite di

questo sistema, sono stati inviati alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica, ogni anno a partire dal 2010, oltre 6000 documenti in riferimento ai quali crescente è il numero di richieste di relazione tecnica e l'attività di elaborazione delle stesse da parte dell'amministrazione con competenza per materia.

È impossibile invece procedere ad un esame dettagliato dei contenuti e della qualità delle relazioni tecniche, per via della mancata pubblicazione delle stesse da parte del governo, che ritiene "sensibili" tali documenti in quanto recanti valutazioni assimilabili alla posizione nazionale da portare in sede negoziale. Sebbene non sia possibile un esame documentale, dall'indagine condotta tramite interviste ad attori privilegiati sui dati di provenienza governativa emerge che il processo di progressivo affinamento delle procedure intra-governative ha condotto ad un effettivo miglioramento nei contenuti, nella regolarità e nella tempistica di invio dell'informativa "qualificata". Sui tempi di trasmissione hanno inciso anche le sollecitazioni del Senato, nel cui peculiare sistema di controllo le relazioni tecniche rappresentano un elemento di conoscenza essenziale ai fini dell'esame di sussidiarietà: la disponibilità delle stesse in tempi ristretti contribuisce grandemente ad agevolare la conclusione dell'esame sul merito e sulla sussidiarietà nelle otto settimane; per tale motivo di frequente il Senato ha stimolato il governo, per lo più secondo canali informali, ad un invio tempestivo delle relazioni. In questo contesto di positiva attuazione del dettato normativo dal punto di vista dei tempi e dei numeri, le interviste ai funzionari parlamentari consentono tuttavia di mettere in luce la persistente disomogeneità nella qualità delle relazioni a seconda del ministero competente alla elaborazione: alcune relazioni contengono una mera sintesi del documento esaminato, omettendo valutazioni approfondite sugli elementi rilevanti richiesti dal dettato normativo e lo stesso avviene in relazione alle tabelle di corrispondenza che non sempre sono elaborate nel rispetto del modello predisposto nel citato Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del marzo 2015.

Permangono infine ancora ampi margini di miglioramento in riferimento alla pratica dell'invio, previsto per i casi di particolare rilevanza, della nota illustrativa contestuale alla trasmissione dei progetti. In altre parole, ciò che avviene nella pratica risponde solo in minima parte al dettato normativo della 234. Infatti, il Governo continua ad assolvere il dovere informativo secondo una prassi sviluppatasi sotto la vigenza della legge 11 del 2005, ovvero allegando una breve nota contenente solo una segnalazione degli atti considerati "di particolare rilevanza", talvolta accompagnata da una breve sintesi degli atti oggetto di segnalazione. Tale segnalazione rappresenta quindi poco più che una indicazione generica dei documenti considerati rilevanti per le questioni in esso trattate, non contenendo invece elementi di valutazione del documento che sarebbero più utili – anche secondo la logica sottesa alla l. 234 – ad agevolare la successiva fase di selezione dei documenti da parte delle Commissioni parlamentari.

### *3.2. La fase di assegnazione e di selezione dei documenti da sottoporre a controllo*

Alla fase di trasmissione degli atti segue l'annuncio e l'assegnazione presso le Commissioni competenti. L'assegnazione è il presupposto procedurale necessario perché l'atto possa essere poi suscettibile di esame parlamentare e segna anche il momento a partire dal quale scatta il termine di otto settimane per l'avvio della procedura di esame della sussidiarietà. Una volta che gli atti sono stati assegnati, occorre procedere alla ulteriore fase di selezione e di organizzazione dei lavori. La programmazione in entrambe le Camere viene effettuata dall'Ufficio di presidenza di ciascuna Commissione, organo composto dal Presidente, dai due vicepresidenti, da due segretari, dai capigruppo parlamentari. Nei regolamenti parlamentari, come si è visto, gli artt. 25.4 R.C. e 29.2-*bis* R.S. orientano il potere di programmazione – che rimane comunque essenzialmente discrezionale – richiedendo che il calendario dei lavori di ciascuna Commissione debba essere predisposto in modo tale da assicurare il tempestivo esame degli atti e dei progetti di atti normativi dell'Unione. Lo scopo delle previsioni è evidentemente quello di garantire che l'elaborazione e la ricezione degli indirizzi parlamentari sia tempestiva e dunque capace di influire effettivamente sulla posizione del governo in seno al Consiglio.

La decisione sull'avvio dell'esame di un atto presuppone un'attività di studio e di selezione effettuata in base ad una valutazione di rilevanza del documento ai fini dell'espressione dell'indirizzo. Tale valutazione viene condotta con modalità diverse alla Camera e al Senato, fermo restando che entrambe utilizzano come principale strumento di riferimento le segnalazioni degli Uffici per i rapporti con l'Unione europea, il cui supporto informativo e organizzativo rappresenta un elemento cruciale in tutte le fasi della procedura parlamentare<sup>423</sup>.

Presso il Senato la modalità di assegnazione degli atti europei è triplice e il deferimento alla Commissione competente può essere automatico o indiretto. Una prima modalità prevede che l'Ufficio studi per gli affari europei predisponga settimanalmente una lista di atti da sottoporre a controllo. Gli atti identificati come meritevoli d'esame dall'Ufficio saranno automaticamente deferiti alla Commissione competente dal Presidente del Senato; lo stesso avverrà nel caso in cui la segnalazione provenga dal governo ai sensi dell'art. 6. Una seconda modalità è operativa a partire dal 2009 e prevede che gli atti sottoposti al controllo di sussidiarietà siano deferiti automaticamente dal

---

<sup>423</sup> Presso la Camera e il Senato opera un dipartimento competente sugli affari europei (Uffici per i rapporti con l'UE), composto di uno staff amministrativo deputato a supportare e monitorare le attività di rilevanza europea condotte dalle Commissioni e dai parlamentari, ad organizzare le relazioni con le istituzioni europee, a fornire assistenza informativa. Grande importanza hanno assunto nel tempo anche i due rappresentanti del Parlamento italiano a Bruxelles, prevalentemente deputati a scambi informativi con le istituzioni europee e con gli altri Parlamenti nazionali nell'ambito delle sedi di cooperazione interparlamentare.

Presidente del Senato alle Commissioni competenti. Infine la terza modalità prescrive l'assegnazione indiretta per tutti gli altri atti: il Presidente della commissione competente interessata dovrà inoltrare al Presidente del Senato una lettera con cui richiede il deferimento ai fini dell'esame e dell'indirizzo *ex art. 144 R.S.*

Presso la Camera, l'Ufficio rapporti con l'Unione europea predispone una lista contenente i progetti di atti legislativi trasmessi in base al Protocollo n. 2 e i documenti europei che il governo ha indicato come rilevanti o sui quali ha inviato la relazione tecnica, insieme con note e commenti esplicativi. La lista, presa in esame almeno due volte al mese dall'Ufficio di presidenza della Commissione politiche dell'Unione europea, rappresenta una base conoscitiva fondamentale per la decisione sull'avvio dello studio degli atti. Resta ferma la possibilità per ogni membro dell'Ufficio di presidenza o della Commissione di proporre l'avvio dell'esame di qualsiasi altro documento. Nelle Commissioni di settore presso la Camera, l'Ufficio di presidenza decide l'inizio dello *scrutiny* caso per caso, tenendo soprattutto in considerazione le analisi e i commenti elaborati dal Dipartimento affari europei nonché le sollecitazioni provenienti da *stakeholders* e da autorità regionali e locali. Nella legislatura in corso, l'Ufficio di presidenza della Commissione affari europei della Camera ha deciso di avviare il controllo sui documenti selezionati solo se la Commissione competente ha già iniziato l'esame. Questa operazione di *self-restraint* si spiega con il fatto che il parere della Commissione politiche dell'Unione europea non ha alcun effetto nel caso di inattività della Commissione parlamentare competente e non può nemmeno essere trasmesso al Governo né alle Istituzioni europee ai fini del dialogo politico. Nelle passate legislature il Capo dell'Ufficio politiche dell'Unione ha formalmente invitato il Capo delle Commissioni di settore ad avviare il controllo su specifici documenti e la Commissione politiche dell'Unione europea ha predisposto i pareri anche in caso di inerzia delle commissioni competenti, al fine di sollecitarle ad attivarsi. In concreto, tuttavia, raramente queste pratiche hanno raggiunto l'obiettivo. Come vedremo, diversamente da quanto avviene presso la Camera, le procedure del Senato non presentano lo stesso problema, in quanto si prevede che la Commissione politiche dell'Unione europea possa inviare al governo e alle istituzioni europee il parere anche nel caso in cui la Commissione di settore non abbia avviato l'esame<sup>424</sup>.

Sempre ai fini della valutazione della rilevanza degli atti, anche la relazione tecnica governativa, se elaborata nel rispetto dell'art. 6 co. 4, può contenere elementi potenzialmente molto utili. Essa tuttavia assume un diverso rilievo nelle due Camere per via delle differenze procedurali esistenti nella successiva fase di esame parlamentare. Al Senato, in base alla scelta operata nel 2009, tutti gli atti trasmessi ai fini del Protocollo n. 2 sono assegnati automaticamente e poiché la procedura di esame sul merito non è distinta da quella sulla sussidiarietà, di fatto, l'avvio di quest'ultima comporta l'avvio

---

<sup>424</sup> V. D. CAPUANO, *Defining the parliamentary position on EU affairs within the Italian Senate*, 2016.

anche dell'esame sul merito. Essendo il termine per la predisposizione del parere ai fini del controllo di sussidiarietà molto ristretto (otto settimane), inevitabilmente anche il tempo di esame del merito risulterà compresso su questa scadenza. La particolare speditezza richiesta nella conclusione dell'attività di indirizzo fa sì quindi che la relazione del governo assuma rilievo più per le valutazioni sul merito dell'atto che per la scelta degli atti da esaminare. La relazione tecnica del governo finisce, nella pratica, per essere l'unico vero elemento istruttorio di cui il Senato tiene conto ai fini della sua pronuncia (risoluzione della Commissione permanente; parere o risoluzione della XIV Commissione)<sup>425</sup>. Presso la Camera, al contrario, essendo l'esame di sussidiarietà sciolto da quello del merito, non sussiste una particolare urgenza per l'avvio delle procedure parlamentari e le relazioni tecniche diventano uno strumento importante – anche se non esclusivo, dato il rilievo delle segnalazioni degli Uffici per i rapporti con l'UE – anche per decidere se procedere o meno all'esame. Come vedremo, la più ristretta tempistica a disposizione e la maggiore quantità di atti che il Senato è chiamato a gestire spiegano anche il minore grado di approfondimento dell'istruttoria compiuta dal Senato rispetto alla Camera sugli atti considerati meritevoli di esame.

Dalle interviste compiute emerge altresì che nella prassi della Camera la gestione dei documenti da sottoporre ad esame e indirizzo differisce molto da un punto di vista qualitativo e quantitativo da commissione a commissione, a causa di fattori di natura strutturale, quali il diverso impatto della normativa europea nelle aree di politica, e di natura contingente, quali la diversa attitudine rispetto agli affari europei dei membri delle Commissioni in ogni legislatura. Per fare alcuni esempi, le Commissioni ambiente, agricoltura e trasporti sono solitamente molto attive per l'impatto preminente che la normativa europea ha sui settori di competenza, mentre il lavoro della Commissione Giustizia è sicuramente più orientato sulla normativa interna. A dimostrare l'influenza di fattori contingenti sul minore o maggiore interesse delle commissioni, può prendersi ad esempio la Commissione finanza della Camera che è stata molto attiva nella XVI legislatura (2008-2013), ma del tutto inattiva nella legislatura in corso (2013-), nonostante negli ultimi due anni siano state realizzate importanti iniziative europee sul campo economico e finanziario. Di contro, la Commissione lavoro della Camera ha visto aumentare in maniera consistente la sua attività nella presente legislatura dopo il sostanziale immobilismo che ha caratterizzato gli anni passati. Evidentemente l'incidenza di questi fattori influisce negativamente sulla corretta selezione dei documenti da esaminare, che viene spesso orientata dalle diverse "sensibilità" politiche dei componenti della commissione. Come si è visto, per ovviare a questo problema, nella XVI legislatura, la Commissione politiche dell'Unione europea della Camera aveva istituito una Sottocommissione con la funzione di selezionare i documenti da

---

<sup>425</sup> Dai contenuti degli atti di indirizzo conclusivi della procedura presso il Senato è dato evincere l'incidenza nella valutazione del merito delle relazioni governative. Intervista al Consigliere parlamentare A. Esposito, Ufficio Rapporti con l'Unione europea Camera dei Deputati, 24 aprile 2016, Roma.

esaminare sulla base delle note degli Uffici. La Sottocommissione si incontrava almeno due volte al mese e sottoponeva una lista dei documenti europei meritevoli di esame all'Ufficio di presidenza. La scarsa partecipazione alla Sottocommissione e la sostanziale adesione della stessa alle segnalazioni degli Uffici ha segnato la fine dell'esperimento, che non è stato poi riproposto nella legislatura in corso<sup>426</sup>. Da ultimo, nella seduta della Conferenza dei presidenti delle Commissioni, la Presidente della Camera, l'Onorevole Laura Boldrini, ha riproposto – ad oggi, senza successo – l'istituzione di un Comitato permanente per gli affari europei, con il compito di selezionare ed eventualmente procedere ad una prima istruttoria degli atti. Si intende così garantire che la selezione avvenga in base a parametri più obiettivi, che il *plenum* della Commissione sia sollevato dall'onere dello svolgimento della selezione e, in ultima istanza, che l'esame sia effettuato su di un numero più significativo di documenti, evitando che siano sottratti al controllo atti di particolare rilevanza perché non ritenuti tali nella fase di selezione.

### 3.3. Attività di esame su specifici atti dell'Unione europea

Alla selezione dei documenti segue la cd. fase istruttoria dell'atto considerato meritevole di valutazione parlamentare. In questa fase le Commissioni parlamentari e l'Assemblea possono servirsi degli ordinari strumenti conoscitivi e ispettivi previsti per l'esame in sede referente dei progetti di legge oltre che dei meccanismi specifici previsti nei regolamenti parlamentari in funzione strumentale alla successiva procedura di indirizzo. Si tratta dei poteri riconosciuti dagli artt. 79, co. 4 e 5 (che rinvia alle procedure di cui al capo XXXIII e agli artt. 146 e 148) e 6 R.C.; dagli artt. 142 R.S. e 126-*bis* R.C. che attribuiscono alla 14a Commissione permanente (e anche alle commissioni permanenti della Camera) il potere di svolgere un dibattito con l'intervento del Ministro competente; dagli artt. 127-*ter* R.C. e 144-*quarter* R.S. che definiscono alcuni poteri di informazione in capo alle commissioni competenti per materia basati sul raccordo diretto con le istituzioni europee allo scopo di sviluppare il dialogo politico, oltre che di arricchire la base informativa per l'esercizio del controllo interno<sup>427</sup>.

---

<sup>426</sup> Le ragioni risultano essere prettamente di natura politica e sono legate alla natura dei rapporti con l'opposizione e alla volontà di accentrare l'attività di selezione in capo all'Ufficio di Presidenza. Intervista al Consigliere parlamentare A. Esposito, Camera dei Deputati, data. Come si è avuto modo di vedere, anche presso il Senato già dalla XV legislatura era stato istituito un apposito comitato permanente per l'esame dei progetti di atti dell'UE.

<sup>427</sup> Rientrano nella fase istruttoria strumenti conoscitivi (audizioni *ad hoc* del ministro, indagini conoscitive) e strumenti di controllo (interrogazioni o interpellanze). Per quanto concerne la Camera, l'interpretazione in via sperimentale contenuta nel parere della Giunta del Regolamento della Camera del 2009 ha esteso il potere di audizione già previsto dall'art. 127-*ter*, co. 2, anche "ai rappresentanti delle altre istituzioni e organi riconosciuti dai Trattati europei". Vi rientrano dunque il Consiglio, la Corte di Giustizia, la Corte dei Conti, il Sistema europeo delle banche centrali e BCE, BEI, Comitato economico e sociale, Comitato delle Regioni, Mediatore europeo.

Come avviene nella fase di selezione, la prassi parlamentare mostra come sia alla Camera sia al Senato la decisione sul grado di approfondimento dell'esame è sostanzialmente rimessa alla discrezionalità delle Commissioni e all'interesse dei singoli componenti verso il tema. Sull'attivazione di uno strumento conoscitivo o meno incide quindi raramente la valutazione della rilevanza dal punto di vista dell'impatto sull'interesse nazionale della questione sul tavolo, aspetto che dovrebbe invece costituirne parametro di riferimento essenziale<sup>428</sup>.

Un secondo aspetto che emerge dall'analisi della prassi è rappresentato dal grande divario esistente nell'attività di Camera e Senato per quanto riguarda la quantità degli strumenti istruttori utilizzati e il grado di approfondimento dell'esame: la Camera attiva strumenti conoscitivi in un numero ristretto di casi ma l'istruttoria risulta molto approfondita; al contrario, il Senato fa ricorso molto più frequentemente a strumenti istruttori, ma con un minor grado di approfondimento. La ragione di questa differenza risiede ancora una volta nelle diverse modalità procedurali e temporali del controllo. Al Senato l'esame sul merito dell'atto procede di pari passo con il controllo di sussidiarietà e deve quindi concludersi nello stesso termine di otto settimane. Per tale motivo, risulta difficile contemperare la ristrettezza del termine, la mole di atti da gestire e la necessità di approfondimento: cospicuo è il numero di documenti da esaminare, ma limitato è il tempo a disposizione per ciascuno. Diversamente alla Camera, la mancanza di un termine di rilevanza esterna entro il quale concludere l'esame e il minor numero di atti selezionati spiega il maggiore approfondimento dello stesso. Le Commissioni competenti e la Commissione politiche dell'Unione europea ricorrono frequentemente ad audizioni e svolgono indagini conoscitive. Le audizioni coinvolgono spesso Ministri o segretari di Stato, funzionari governativi, agenzie, la Commissione europea, membri del Parlamento europeo e altre istituzioni europee, assemblee e consigli regionali, *stakeholders* ed esperti. Esse sono spesso condotte dalle Commissioni di settore cui sono invitati i membri della Commissione politiche dell'Unione europea, ma frequenti sono anche le audizioni tenute congiuntamente dalla Commissione competente e dalla Commissione specializzata. Nella presente legislatura, al 31 maggio 2016, sono state svolte 197 audizioni concernenti attività relative all'UE, contro le 311 svolte nei cinque anni della passata legislatura (17 di commissari europei, 8 di europarlamentari, 48 di membri del Governo, 13 di dirigenti P.A, 111 di esperti, autorità locali e regionali e altri soggetti) e 9 sono le indagini conoscitive condotte in materia europea, contro le 6 della passata legislatura<sup>429</sup>.

La fase istruttoria sopra descritta può concludersi con l'esercizio da parte dei "competenti organi parlamentari" del potere di "adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo, secondo le

---

<sup>428</sup> Intervista al Consigliere parlamentare A. Esposito, Camera dei Deputati, 24 aprile 2016, Roma.

<sup>429</sup> UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA, *Interventi della Camera dei deputati nella formazione delle politiche UE*. Documentazione per le Commissioni. Attività dell'Unione europea (15.3.2013-31.5.2016).



disposizioni dei regolamenti della camera” (art. 7 della legge 234). In base a questi ultimi, l’indirizzo in materia europea si estrinseca in atti di natura diversa e si svolge secondo due principali canali procedurali: quello degli ordinari strumenti di indirizzo previsti in generale per ogni materia e quello delle procedure disciplinate dagli artt. 125 e ss. R.C. e 143 ss. R.S. con specifico riferimento alla partecipazione all’attività decisionale dell’Unione<sup>430</sup>. Passiamo ora a descrivere il nucleo centrale (la fase di elaborazione degli indirizzi) e finale della procedura di indirizzo su specifici atti dell’Unione (il cd. follow-up governativo, ovvero l’informativa sul seguito governativo agli indirizzi formulati).

### *3.4. Attività di indirizzo su specifici atti dell’Unione europea*

#### *3.4.1. La Camera dei deputati*

Come si è avuto modo di vedere, l’art. 127 R.C. costituisce il nucleo fondamentale della procedura di indirizzo presso la Camera dei Deputati e prevede una disciplina specifica per l’esame di atti, di progetti di atti, di documenti preparatori di atti dell’Unione. Il meccanismo coinvolge sia la Commissione competente per materia, sia la Commissione politiche dell’UE<sup>431</sup>: la Commissione politiche dell’Unione europea, una volta accertato l’inizio dell’istruttoria da parte della Commissione competente per materia, avvia il suo esame a conclusione del quale esprime un parere sull’atto. La Commissione competente per materia, esaminato il testo normativo, può formulare in un documento finale “il proprio avviso sulla opportunità di possibili iniziative”<sup>432</sup>, entro il termine di trenta giorni (termine raramente rispettato, soprattutto per via della lunga e approfondita istruttoria che spesso caratterizza l’attività delle Commissioni competenti).

Il “documento finale” rappresenta il tipico strumento di indirizzo della Commissione parlamentare competente sugli atti dell’Unione europea. Occorre notare come la denominazione “documento finale” non risulti allineata con il quadro legislativo nazionale ed europeo che si è andato modificando a partire dagli anni Novanta e, da ultimo, con la l. 234 del 2012 che esplicita l’obbligo del governo di attenersi agli indirizzi delle Camere (art. 7). La formulazione è il portato dell’approccio verso la dimensione decisionale europea ancora prevalente al momento della modifica del Regolamento della Camera avvenuta nel 1996 e nel 1999. Allora, il riconoscimento al parlamento del

---

<sup>430</sup> Come si è visto, appartengono al primo gruppo di strumenti ordinari le risoluzioni in Commissione e le mozioni e risoluzioni in Assemblea (queste ultime approvate per lo più in esito alle comunicazioni del Presidente del Consiglio prima del Consiglio europeo o sul Programma di lavoro della Commissione europea o ancora sulle relazioni annuali programmatica e consuntiva del governo).

<sup>431</sup> Al parere della Giunta si deve l’estensione degli obblighi di trasmissione anche ai documenti preparatori.

<sup>432</sup> Il documento è stampato e distribuito ed è comunicato dal Presidente della Camera al Presidente del Senato e al Presidente del Consiglio.

potere di vincolare politicamente il governo era considerato pregiudizievole perché limitava i margini di manovra e la capacità negoziale nelle sedi europee. Questo approccio è stato superato sia sul piano legislativo sia sul piano della pratica parlamentare, dato che, seppure in mancanza della denominazione “risoluzione”, in virtù dell’art. 7 della legge 234, nella sostanza i documenti hanno la natura di atti politicamente vincolanti il governo. La denominazione ha però influito e continua ad influire sulla tecnica redazionale utilizzata e i documenti non sempre sono predisposti secondo criteri uniformi: talvolta appaiono come relazioni finali di indagini conoscitive comprensive della citazione di dati, altre volte sono strutturate come risoluzioni, salvo omettere l’esplicito riferimento ad un “impegno” richiesto al governo. Come si è accennato nel capitolo terzo, la proposta di revisione del regolamento della camera presentato dal Gruppo di lavoro in seno alla Giunta per il regolamento intende superare la formulazione, prevedendo la sostituzione dei “documenti finali” con “risoluzioni”.

Venendo all’analisi quantitativa, in base alla banca dati della Camera relativa alla XVII legislatura, 51 sono i documenti finali che risultano adottati dalle Commissioni competenti *ex art.* 127 R.C. e catalogati nella sezione “documenti adottati in sede di esame di atti normativi e di altri atti di interesse dell’Unione europea” (doc. XVII). Gli atti di indirizzo hanno avuto ad oggetto 28 Comunicazioni della Commissione europea, 29 progetti di atti legislativi (tra cui proposte di direttiva, regolamento, decisione) e le Relazioni annuali della Commissione europea relative agli anni 2012, 2013, 2014 in materia di sussidiarietà e proporzionalità e sui rapporti della Commissione europea con i Parlamenti nazionali. Le Commissioni maggiormente attive sono state la X (con 18 doc. fin.) e la IX (con 11), anche riunite (7 doc. fin.); seguono la I e la II (4 doc.) e la VIII (3 doc.), le altre hanno adottato un unico atto (Commissioni VI, IV, XIII) o non si sono mai espresse.

Per quanto riguarda la struttura e la formulazione, salve alcune eccezioni, il dispositivo dei documenti contiene sempre una posizione (tendenzialmente positiva) sul documento oggetto di esame e formula osservazioni e condizioni specifiche che costituiscono vere e proprie perentorie linee di indirizzo al governo. Le valutazioni positive sono spesso manifestate tramite la locuzione “si esprime valutazione positiva con le seguenti condizioni”, e tramite l’esplicitazione di un “invito al governo ad impegnarsi nelle sedi decisionali europee” secondo le linee direttrici individuate dalla Commissione. Le osservazioni di merito sono sempre precedute dal riferimento al parere della XIV Commissione ove presente e all’esigenza di trasmissione del documento anche nell’ambito del dialogo politico al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea. La destinazione esterna verso le istituzioni dell’Unione spiega anche la tendenziale ridotta dimensione e la formulazione spesso icastica e perentoria dei documenti stessi, rispondente alla necessità pratica di contenere i costi di traduzione. La Commissione dà quindi anche conto in sintesi della documentazione e degli strumenti conoscitivi o ispettivi utilizzati ai fini del compimento dell’esame:

audizioni delle istituzioni europee e dei membri del Governo, documenti conclusivi di indagini conoscitive, comunicazioni dei ministri competenti, consultazioni, pareri delle Commissioni competenti presso il Parlamento europeo, audizioni della Conferenza delle regioni, risoluzioni approvate da commissioni delle assemblee legislative regionali. Ciò che rileva maggiormente è anche la comparsa negli atti più recenti di riferimenti alla “segnalazione” degli atti di “particolare rilevanza” e alle relazioni tecniche trasmesse dal Governo ai sensi dell’art. 6 della legge del 234 a dimostrazione della progressiva attuazione del dettato normativo sull’informativa e del rilievo assunto dalla stessa nell’attività di selezione e di esame parlamentare. Nei casi di richiamo alle note governative la Commissione tende ad accogliere e a fare proprie le valutazioni del governo recanti osservazioni positive o rilievi di criticità della normativa europea, soprattutto nell’ottica di evidenziare l’impatto sull’ordinamento interno e valorizzare l’interesse nazionale nel negoziato.

Interessanti sono poi i documenti finali che sollecitano un maggiore coinvolgimento del parlamento nel procedimento di elaborazione della normativa oggetto di esame o che suggeriscono meccanismi di decisione a livello di unione più trasparenti. Ne rappresenta un esempio il documento finale della V Commissione Bilancio, Tesoro e programmazione della Camera adottato nel 2013 sulla Comunicazione della Commissione “Verso un’Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività”<sup>433</sup>. In questa sede, si ribadisce non solo l’importanza di un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali al processo di rafforzamento dell’UEM “in maniera sistematica ed in una fase precoce della negoziazione degli accordi bilaterali” anche sviluppando un dialogo politico diretto, sistematico e strutturato, tra i Parlamenti nazionali ed i rappresentanti della Commissione europea, ma si auspica anche che esso si realizzi all’interno del quadro istituzionale e giuridico dell’UE, evitando “il ricorso alla stipula di trattati internazionali quali il Fiscal Compact o il Trattato istitutivo del meccanismo europeo di stabilità, che possono determinare disallineamenti e incoerenze rispetto all’ordinamento dell’Unione”<sup>434</sup>. Emerge dunque la preoccupazione che gli ulteriori progressi per rafforzare la *governance* economica non siano realizzati “con modalità in grado di garantire la massima legittimità e la possibilità di controllo democratico sulle decisioni assunte e le procedure adottate a livello europeo”. Questo episodio mostra come i documenti finali possano servire anche come veicolo per sollecitare un metodo di coordinamento Parlamento-Governo costante, trasparente e democratico

---

<sup>433</sup>COM(2013) 165 def.

<sup>434</sup>Nel documento si legge ancora: “Deve essere valutato, con la massima attenzione, il rischio che il ricorso a strumenti negoziati di natura bilaterale, anziché a regole *erga omnes*, possa non garantire l’unitarietà e la coerenza complessiva delle strategie da perseguire, in tal modo paradossalmente inficiando l’obiettivo, che si intende perseguire, del più stretto coordinamento, anche in ragione delle ricadute di alcune scelte adottate da ciascun Paese sull’area euro e sull’Unione nel suo complesso. Ciò anche in considerazione del fatto che il carattere bilaterale degli accordi potrebbe produrre esiti diversi tra i diversi paesi membri in relazione alla loro diversa «capacità negoziale» nei confronti delle istituzioni europee” (Camera dei Deputati, Doc. XVIII, n. 5).

oltre che per esprimere valutazioni sulle modalità decisionali in atto a livello europeo. Su questa stessa linea si inseriscono i documenti finali elaborati sulle relazioni annuali della Commissione europea in materia di proporzionalità e sussidiarietà e sui rapporti della stessa con i Parlamenti nazionali. Questi documenti costituiscono una preziosa fonte per comprendere l'approccio della Camera dei deputati verso i poteri europei e le problematiche sottese ad un corretto esercizio degli stessi. In particolare, per quanto riguarda le Relazioni annuali in materia di sussidiarietà e proporzionalità, pur ribadendosi la centralità del ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo sull'azione dei rispettivi Governi in seno al Consiglio e al Consiglio europeo (ai sensi dell'art. 10, par. 2 del Trattato sull'Unione europea), si riconosce che il canale di intervento dei Parlamenti nazionali nei rapporti tra la Commissione europea e le altre Istituzioni dell'UE "contribuisce ad assicurare la democraticità del processo decisionale europeo". Dai documenti finali emerge una chiara attitudine della Camera in riferimento al ricorso al dialogo politico informale, considerato come uno strumento di raccordo tra la Commissione europea e le singole Assemblee, che se ne avvalgono secondo le "rispettive procedure e prassi". La Camera non condivide dunque le iniziative di altri ordinamenti volte a sviluppare "forme di dialogo politico collettivo nell'ambito di sedi di cooperazione interparlamentare o tra gruppi di Parlamenti nazionali e la Commissione stessa", che non sarebbero coerenti con l'intento dei Trattati. Il dialogo politico dovrebbe continuare a svolgersi secondo la prassi sinora consolidata e su base bilaterale tra la Commissione e singoli Parlamenti, "evitando irrigidimenti procedurali o forme di interlocuzione collettiva tra la Commissione stessa e gruppi di Parlamenti nazionali". Per quanto riguarda le modalità di dialogo con la Commissione, la Camera individua elementi di criticità e avanza richieste volte a migliorarne l'efficacia: nello specifico si sollecita la Commissione a indicare nella relazione valutazioni sugli effetti concreti del dialogo politico e sull'effettiva considerazione da parte della Commissione e delle altre Istituzioni dell'Unione dei pareri dei parlamenti nel corso del processo decisionale; si auspica un miglioramento dei tempi di invio delle relazioni al fine di garantire un efficace intervento dei Parlamenti nella formazione delle decisioni europee. Si afferma peraltro anche il passo in avanti compiuto nell'informativa sulle consultazioni pubbliche a garanzia di un "impatto dell'intervento parlamentare potenzialmente maggiore in una fase precoce del processo decisionale europeo", invitando la trasmissione nelle rispettive lingue nazionali di una più ampia tipologia possibile di documenti, "con particolare riguardo alle valutazioni di impatto sulle proposte legislative, essenziali per operare un esame compiuto e approfondito delle proposte legislative"<sup>435</sup>. Anche con riferimento all'operatività del principio di sussidiarietà, emerge chiaramente l'orientamento della camera volto ad escludere un

---

<sup>435</sup>Relazione annuale 2012 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali (COM(2013)565 final).

esercizio dello stesso quale strumento di blocco del processo decisionale europeo, considerando prioritaria un'interlocuzione sul merito delle scelte politiche e normative europee. La Camera ribadisce dunque “la ferma opposizione ad ogni tentativo di stabilire in seno alla COSAC o in altre sedi di cooperazione interparlamentare meccanismi di coordinamento tra i Parlamenti nazionali intesi a configurare un esercizio sostanzialmente collettivo del controllo di sussidiarietà, in contrasto con le disposizioni dei Trattati e del Protocollo n. 2”, preferendo invece l'utilizzo, anche ai fini della valutazione dei profili di sussidiarietà, del potenziale degli strumenti per lo scambio di informazioni e valutazioni, quali l'IPEX<sup>436</sup>. Dalle affermazioni svolte nei documenti finali è evidente la tendenza della Camera a considerare prioritari l'esame nel merito delle iniziative legislative e prelegislative europee e l'attività di indirizzo e controllo con il governo nelle sedi interne, restando la cooperazione interparlamentare solo uno strumento funzionale al canale interno dal punto di vista informativo. Emerge inoltre la preferenza del dialogo politico e dell'intervento sul merito delle scelte politiche e legislative dell'UE piuttosto che sul rispetto del principio di sussidiarietà<sup>437</sup>. Si tratta di una caratteristica che distingue di molto l'approccio della Camera rispetto a quello del Senato. Basti pensare che nella XVII legislatura, a fronte dell'avvio dell'esame ai fini del controllo di sussidiarietà di 3 progetti, sono stati approvati solo 3 documenti dei quali nessuno costituiva un parere motivato. Di contro, presso il Senato si procede sistematicamente all'esame dei profili di competenza e di proporzionalità, anche con esiti peculiari nella formulazione dei documenti approvati all'esito dello stesso. Si sono inoltre registrati due pareri contrari e un “avviso parzialmente contrario” sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Tornando alla prassi in atto presso la Camera, merita un breve cenno anche la posizione assunta dalla Commissione XIV nel corso della XVII legislatura in relazione alla proposta avanzata dall'*European Union Committee* dell'House of Lords di attivazione della cd. *green card* dei Parlamenti nazionali sul tema del *food waste*. Dissociandosi dalla posizione di sostegno manifestata dal Senato, la Commissione XIV decide di non aderire alla proposta per due ordini di motivi<sup>438</sup>: in primo luogo, la Commissione ritiene che la proposta possa finire per riconoscere, sia pure sul piano politico e non strettamente giuridico, ad una minoranza di Parlamenti nazionali un diritto di iniziativa analogo a quello che l'art. 225 del TFUE riconosce al Parlamento europeo, con la conseguenza di alterare l'equilibrio nei rapporti tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali stabilito dai Trattati

---

<sup>436</sup> IPEX (*Interparliamentary EU Information Exchange*) è una piattaforma per lo scambio di informazioni tra i Parlamenti nazionali dei paesi dell'Unione europea e il Parlamento europeo su questioni relative all'attività dell'UE.

<sup>437</sup> Doc. XVIII, n. 28 sulla “Relazione annuale 2014 della Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzionalità” (COM(2015)315 final), Camera dei Deputati.

<sup>438</sup> E. ALBANESI, *Rubrica Raccordi parlamentari Italia-U.E.*, in *Osservatorio sulle fonti*, N. LUPO, E. ALBANESI (a cura di), n. 3/2015.

che affidano al primo il compito primario di indirizzare e controllare la Commissione e ai secondi quello di indirizzare e controllare l'azione dei rispettivi governi in seno al Consiglio ed al Consiglio europeo. In secondo luogo, la c.d. *green card* creerebbe un ulteriore fattore di complessità del processo decisionale europeo, dato che si imporrebbe alla Commissione europea la valutazione delle iniziative provenienti da gruppi ristretti di parlamenti nazionali<sup>439</sup>.

### 3.4.2. Il Senato della Repubblica

Come si è già avuto modo di vedere, il meccanismo di indirizzo descritto dall'art. 144 R.S. prevede che la Commissione competente esprima in una "risoluzione" il proprio "avviso sulla opportunità di possibili conseguenti iniziative da parte del Parlamento o del Governo" in relazione a specifici atti dell'UE; le Commissioni III e XIV sono chiamate a rendere il proprio parere, che viene allegato al documento delle Commissioni competenti<sup>440</sup>. Il comma 5 prevede la procedura cd. di "doppia deliberazione", attribuendo un "potere sostitutivo" alla Commissione 14a qualora, entro quindici giorni dalla trasmissione dei pareri delle Commissioni III e XIV, quest'ultima non si sia ancora pronunciata<sup>441</sup>. In questa eventualità, la 14a Commissione può chiedere che le osservazioni adottate siano inviate, per il tramite del Presidente del Senato, al Governo<sup>442</sup>.

Nella pratica attuativa, tale potere sostitutivo è stato esercitato solo dalla Commissione per gli affari europei, che assicura – tramite la composizione in base alla regola della "doppia appartenenza" – la rappresentanza di tutte le competenze settoriali del Senato. La Commissione per gli affari europei avanza frequentemente richiesta di *nihil obstat* per l'esercizio del potere sostitutivo alla Commissione competente; inoltre, in base all'art. 144 co. 5, deve passare attraverso l'interposizione del Presidente del Senato che ha l'ultima parola sulla trasmissione dell'osservazione sostitutiva al Governo. Entrambi i meccanismi operano in applicazione del principio di leale cooperazione tra gli organi interni del Senato, a sua volta funzionale a prevenire situazioni di conflitto nell'adozione di risoluzioni da indirizzare al governo nelle materie europee.

---

<sup>439</sup>Accanto alla Camera dei deputati, solo i parlamenti finlandese, bulgaro e portoghese hanno espresso forti perplessità sull'istituto, mentre il *Bundestag* tedesco ed il parlamento svedese, pur ritenendo attuabile l'iniziativa, hanno sottolineato come il ruolo primario dei Parlamenti nazionali sia quello di indirizzare e controllare l'azione dei rispettivi governi.

<sup>440</sup>In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il presidente del Senato, per ogni nuova proposta legislativa comunitaria, fissa un termine per l'espressione del parere, sia per la Commissione cui tale atto viene assegnato in sede primaria (di solito sei settimane), sia per la Commissione consultata (di solito quattro settimane). V. seduta della 14a Commissione del Senato del 31 marzo 2010).

<sup>441</sup>La cd. doppia deliberazione richiede un quorum rafforzato per il voto (che ha natura deliberante) e conferisce al parere stesso il valore di atto definitivo dell'assemblea. Tale facoltà si è frequentemente avvalsa la 14a Commissione (v. ad esempio, la seduta del 20 ottobre 2009). È stato anche ipotizzato *de iure condendo* un "ruolo sostitutivo anticipato", se necessario, della Commissione 14a in caso di inerzia delle Commissioni di merito (v. la seduta di questa commissione del 18 maggio 2010). V. D. CAPUANO, *Defining the parliamentary position on EU affairs*, cit., 2016.

<sup>442</sup>Identica facoltà è attribuita alla 1a Commissione permanente nell'ipotesi di cui al comma 4, nonché alla 3a Commissione permanente nelle ipotesi di cui ai commi 1 e 4.

Il comma 6 infine, prevede che le risoluzioni formulate possano essere comunicate, su richiesta del Governo o di un terzo dei componenti la Commissione, al Presidente del Senato per la sottoposizione all'Assemblea ai sensi dell'art. 50, co. 3. Tale ultima previsione consentirebbe al Governo o a gruppi di minoranza sulle cui posizioni la Commissione si sia espressa in termini negativi, di sollecitare una sorta di "decisione in appello"<sup>443</sup> con lo scopo di ottenere un secondo esame più favorevole. Nella pratica tuttavia tale meccanismo non è stato mai attivato per via della sostanziale irrilevanza della distinzione tra gruppi parlamentari di maggioranza e gruppi dell'opposizione caratteristica degli affari europei: di fatto ogni gruppo tende a supportare l'interesse nazionale generale più che a sostenere specifici interessi settoriali derivanti dall'appartenenza di partito. In questo contesto, una volta che la Commissione si è espressa non vi è interesse a coinvolgere la plenaria, risultando più probabile un utilizzo di tale meccanismo come una sorta di "conferma positiva" delle attività del Governo in Consiglio.

Venendo all'analisi quantitativa, in base alla banca dati del Senato relativa alla XVII legislatura, 172 sono i documenti finali adottati *ex art.* 144 R.S. al 30 ottobre del 2016 (catalogati nella sezione "documenti adottati in sede di esame di atti normativi e di altri atti di interesse dell'unione europea" - doc. XVII), 19 sono le risoluzioni tutte adottate dalla Commissione XIV del Senato in seguito all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 144, co. 5, R.S. La tabella (Tabella 2) e il grafico che seguono (Figura 2) ben evidenziano la continuazione e il rafforzamento delle tendenze già in atto a partire dalla XVI legislatura per quanto concerne l'attività di esame e di indirizzo su specifici atti dell'Unione: continua a crescere il numero dei documenti finali e delle risoluzioni ed è ancora più evidente per tali strumenti la differenza fra Camera e Senato rispetto alle legislature precedenti.

Le risoluzioni adottate nella XVII legislatura hanno avuto ad oggetto in prevalenza progetti di atti legislativi (tra cui proposte di direttiva, regolamento, decisione); seguono le 15 Comunicazioni della Commissione europea esaminate e le Relazioni annuali della Commissione europea relative agli anni 2012, 2013, 2014, 2015 in materia di sussidiarietà e proporzionalità e sui rapporti della Commissione europea con i Parlamenti nazionali. Le Commissioni maggiormente attive sono state la I (40 risoluzioni), la XIII (27), la IX con 17, XI (16 risoluzioni), la XII (7), le altre hanno adottato un unico atto (Commissioni) o non si sono mai espresse.

Da tali dati e dalla struttura e dalla formulazione dei documenti emergono in maniera chiara le caratteristiche distintive della procedura in atto presso il Senato rispetto a quella prevista presso la Camera. Innanzitutto, da un punto di vista quantitativo, a fronte dei 52 documenti finali delle Commissioni della Camera, 172 sono le risoluzioni formulate al Senato cui sono da aggiungere le 19 adottate dalla XIV Commissione in virtù del potere sostitutivo previsto dall'articolo 144, co. 5, R.S.

---

<sup>443</sup>D. CAPUANO, *Defining the parliamentary position on EU affairs*, cit.

La ragione della notevole differenza quantitativa è da rintracciare nel peculiare sistema procedurale del Senato, che prevede l'attivazione automatica dell'esame parlamentare sugli atti sottoposti a controllo di sussidiarietà e la convergenza in un'unica procedura di esame e in un unico atto degli indirizzi rivolti al governo, delle indicazioni sulla conformità al principio di sussidiarietà e delle osservazioni formulate nell'ambito del dialogo politico. Come si è visto, tale peculiare meccanismo si riflette anche sull'approfondimento dell'esame e sul ruolo della relazione tecnica governativa nella selezione e nello studio dell'atto. A tale proposito, nella concreta formulazione delle risoluzioni, si registra la presenza di frequenti riferimenti alle relazioni tecniche governative, mentre limitati risultano essere i riferimenti agli strumenti conoscitivi e ispettivi, a conferma del fatto che presso il Senato, per via del ristretto tempo a disposizione, la fase istruttoria risulta compressa, assumendo invece la relazione tecnica un peso determinante nella valutazione dei contenuti del documento.

Per quanto concerne i contenuti, i documenti di maggiore interesse sono rappresentati dai pareri espressi sulle relazioni annuali della Commissione europea recanti valutazioni sia sull'attuazione della legge 234 sia sulle problematiche connesse all'esame sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Sul primo punto, occorre notare come il Senato abbia di frequente fatto ricorso all'esame delle relazioni della Commissione per sollecitare il Governo ad implementare i nuovi strumenti introdotti dalla legge 234 del 2012 (artt. 4, 6 e 7 co. 2 *in primis*) e ad assicurare coerenza ed efficacia alla posizione italiana rappresentata nelle varie sedi negoziali europee<sup>444</sup>. In merito al secondo punto, le osservazioni sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità che emergono nei pareri resi dalla XIV Commissione si concentrano principalmente sulla necessità che la Commissione europea e le altre Istituzioni competenti motivino in modo più analitico la conformità delle proprie proposte legislative ai due principi e che le istituzioni europee consolidino la pratica di compiere valutazioni *ex post* delle politiche. Per quanto riguarda i rapporti tra la Commissione europea ed i Parlamenti nazionali, la Commissione XIV del Senato esprime le stesse considerazioni svolte dalla Camera, segnalando l'opportunità che i commissari europei competenti intervengano presso gli organi dei Parlamenti nazionali quando questi discutano proposte legislative o altri documenti della Commissione di particolare rilievo e la necessità che le risposte della Commissione e le Relazioni annuali indichino in modo circostanziato se e in che modo le osservazioni dei Parlamenti siano state tenute in considerazione. La XIV Commissione della Camera, come quella del Senato, auspica infine che lo svolgimento del dialogo politico si svolga su base bilaterale tra la Commissione ed i singoli Parlamenti nazionali, evitando forme di interlocuzione collettiva tra la prima e gruppi di Parlamenti nazionali<sup>445</sup>.

---

<sup>444</sup>V. A.S., Doc. XVIII, n. 28.

<sup>445</sup>A.S. Doc. XVIII n. 79, 6 novembre 2014.



Venendo ai dati relativi all'esercizio del controllo di sussidiarietà, nel corso della XVII legislatura il Senato ha adottato due pareri contrari ai sensi del Prot. 2 allegato al Trattato di Lisbona<sup>446</sup>. Altri pareri recano un avviso favorevole in riferimento al principio di sussidiarietà, ma contrario in relazione al rispetto del principio di proporzionalità<sup>447</sup>; o contengono valutazioni favorevoli "malgrado la proposta risulti incompleta" poiché non adeguatamente motivata la conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, che, in base all'articolo 5 del Prot. 2 del TFUE, è obbligatoria<sup>448</sup>; o sottolineano la conformità al principio di sussidiarietà "inteso in senso sostanziale", sollevando rilievi "sotto il profilo formale"<sup>449</sup>. Questi dati confermano ancora una volta il differente approccio delle due Camere: l'attivazione in via automatica dell'esame degli atti sottoposti al controllo di sussidiarietà impone al Senato di pronunciarsi sugli stessi; d'altra parte invece la discrezionalità nell'attivazione del controllo e, più in generale, la citata maggiore "diffidenza" verso l'utilizzo del controllo di sussidiarietà fa sì che alla Camera siano di gran lunga inferiori i casi di pronuncia su questo profilo.

**Tabella 2.** Documenti adottati dalle Commissioni in sede di esame di atti normativi e di altri atti di interesse dell'Unione europea (ex artt. 127 R.C. e 144 R.S.) dalla XIII alla XVII legislatura

Legislatura	Durata	Mesi(**)	Camera (ex art. 127 R.C) <sup>450</sup>		Senato (ex art. 144 R.S) <sup>451</sup>	
			Tot.	Media/mese	Tot.	Media/mese
XIII	9/05/1996-29/05/2001	61	4	0,06	3	0,04
XIV	30/05/2001-27/04/2006	59	10	0,16	8	0,13
XV	28/04/2006-28/04/2008	24	6	0,25	8	0,33
XVI	29/04/2008-14/03/2013	59	68	1,15	183	3,10
XVII	15/03/2013-(30/10/2016)*	44	51	1,15	172	3,90

Nota: (\*) = dati per la XVII legislatura sono considerati fino al 30 ottobre 2016. (\*\*) = il calcolo totale dei mesi è stato arrotondato per difetto considerando solo i mesi pieni (1 mese = 30 giorni).

<sup>446</sup>A.S. Doc. XVIII n. 15 e A.S. Doc. XVIII n. 59, 28 marzo 2014. Nel complesso sono 8 i pareri contrari formulati dal Senato dall'avvio del controllo di sussidiarietà.

<sup>447</sup>A.S. Doc. XVIII n. 29, 12 novembre 2013.

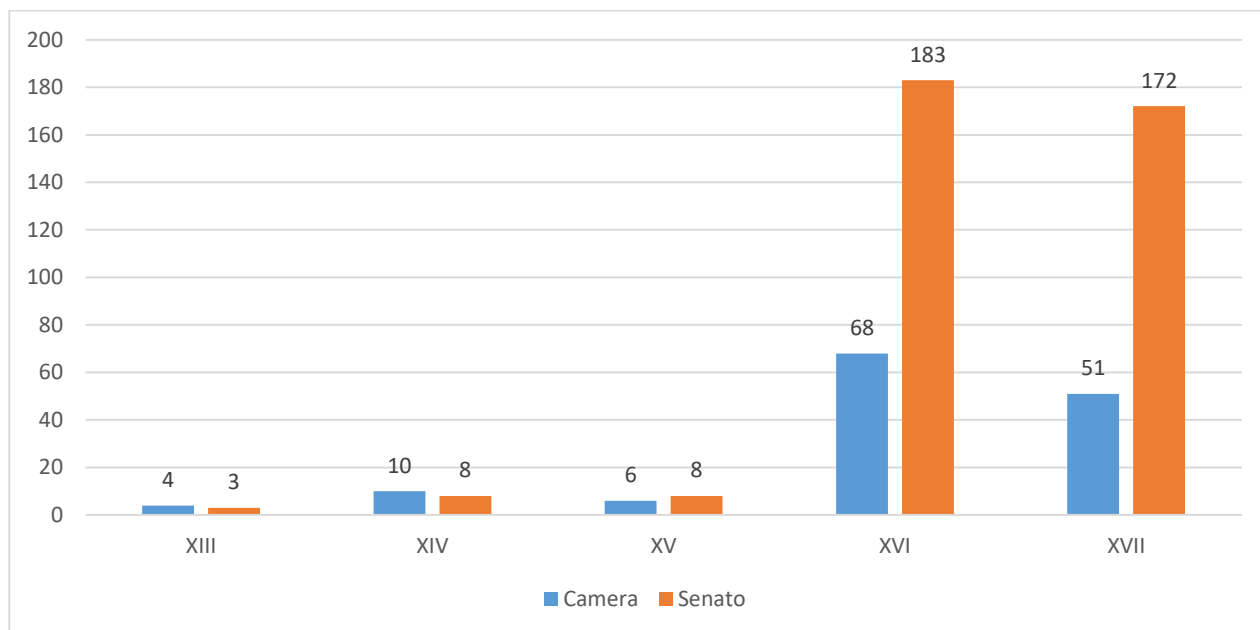
<sup>448</sup>A.S. Doc. XVIII n. 27, 1 ottobre 2013; A.S. Doc. XVIII, n. 37, 10 dicembre 2013; A.S. Doc. XVIII n. 56, 11 marzo 2014.

<sup>449</sup>A.S. Doc. XVIII n. 10, 21 dicembre 2016.

<sup>450</sup> I dati sono comprensivi delle relazioni elaborate a conclusione dell'esame del Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea e sul programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea, che viene svolto presso la Camera ai sensi dell'art. 126-bis R.C.

<sup>451</sup> I dati prendono in considerazione anche le risoluzioni adottate ai sensi dell'art. 144, co. 1 e 6 R.S. sul Programma di lavoro della Commissione europea e sul programma operativo del Consiglio dell'Unione europea.

**Figura 2.** Documenti adottati dalle Commissioni in sede di esame di atti normativi e di altri atti di interesse dell’Unione europea (ex artt. 127 R.C. e 144 R.S.) dalla XIII alla XVII legislatura



Nota: I dati per la XVII legislatura sono considerati fino al 30 ottobre 2016.

### 3.5. L’informativa governativa sul seguito dato agli atti di indirizzo parlamentare

Con gli strumenti regolamentari ordinari e speciali sopra descritti il Parlamento fornisce indirizzi al Governo, a garanzia della cui osservanza l’art. 7 formula la clausola *comply or explain*. Tale regola disciplina il nucleo finale del meccanismo di partecipazione parlamentare alla formazione degli atti europei e implica l’esistenza di un processo di allineamento della posizione governativa all’indirizzo parlamentare espresso, salvo imporre, in caso di “impossibilità” di allineamento, obblighi di informazione e motivazione governativa *ex post*. Nello specifico, in base all’art. 7, il Governo è chiamato ad assumere una posizione – in seno al Consiglio o in altre istituzioni o organi dell’Unione europea – “coerente” con gli indirizzi definiti dalle Camere. Nel caso in cui il governo non possa attenersi alle osservazioni parlamentari, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro competente sono chiamati a riferire “tempestivamente” agli organi parlamentari competenti, “fornendo le adeguate motivazioni della posizione assunta”.

Lo *scrutiny system* descritto dalla disposizione si discosta in maniera evidente dai modelli a mandato negoziale vincolante tipici dei paesi nordici (il caso danese ne è la principale manifestazione), non imponendo l’instaurazione di un rapporto di mandato con il Governo, il quale non sarà tenuto a chiedere l’approvazione della sua posizione da parte delle Camere prima di ogni riunione del

Consiglio. Solo nel caso in cui le Camere abbiano fatto pervenire orientamenti opererà la regola che impone al Governo di allinearsi agli stessi e, unicamente nei casi “eccezionali” di “impossibilità” ad attenersi, il Governo dovrà motivare tempestivamente. Si è così deciso di mantenere in capo al Governo margini di flessibilità in relazione allo sviluppo delle trattative in sede di negoziati a livello UE, con l’unico limite del rispetto del meccanismo di informazione *ex post* sul seguito. È importante poi notare come l’obbligo del governo di allinearsi agli indirizzi parlamentari non riguardi solo la conduzione dei negoziati in seno al Consiglio su progetti legislativi ma ogni altra posizione manifestata dal Governo, anche dunque in seno al Consiglio europeo (art. 4)<sup>452</sup>. Il modello di controllo italiano risultante dalla combinazione della normativa di settore con i regolamenti parlamentari e le prassi sperimentali differisce quindi tanto dai sistemi documentali, potendo il parlamento influenzare la posizione del governo anche su documenti prelegislativi e in fase di formazione delle politiche; quanto dai sistemi a mandati negoziali, poiché gli indirizzi non vincolano rigidamente il governo nei negoziati a livello europeo. Tali differenze rispetto alle tradizionali classificazioni del controllo hanno indotto a descrivere il sistema italiano come un sistema misto, o un *tertium genus*<sup>453</sup>.

È evidente come l’art. 7 rappresenti una leva essenziale che il parlamento possiede per imporre l’osservanza dei propri atti di indirizzo e il pieno esplicarsi della funzione di controllo *ex post* nei casi di discostamento. L’esame dell’applicazione in concreto della regola *comply or explain* è quindi centrale per stabilire, in ultima analisi, se le camere abbiano un potere di influenza effettiva sul processo legislativo europeo, o più precisamente sul processo di formazione della posizione nazionale da portare nelle sedi europee. Tale esame presuppone la verifica dell’esistenza di un processo di allineamento della posizione governativa su quella parlamentare e di strumenti documentali nei quali il governo motiva sul seguito dato agli atti di indirizzo.

La prima tipologia di verifica risulta oggi possibile per il Parlamento grazie alle previsioni della legge 234 che impongono la trasmissione delle note e delle relazioni della Rappresentanza permanente *ex art. 3, co. 3* e l’assistenza documentale e informativa *ex art. 4* della legge 234. Nella prassi applicativa, ad una prima fase di “mancata piena e sistematica attuazione” di tali obblighi, ha fatto seguito la progressiva trasmissione in via sistematica delle note della Rappresentanza permanente, ferma l’operatività della clausola di riservatezza: i parlamentari potranno prenderne visione presso gli uffici di segreteria della Commissione politiche UE e della Commissione

---

<sup>452</sup>L’art. 5 inoltre, come si è visto, estende espressamente agli accordi in materia economica e finanziaria (art. 5) la regola *comply or explain*. Si è notato peraltro come la formulazione della norma sia più restrittiva di quella dell’art. 4-bis della legge 11, che si riferiva alle posizioni del Governo “nelle relazioni” con altre istituzioni, al fine di includere nell’obbligo di conformarsi agli indirizzi parlamentari anche le istanze manifestate in via bilaterale alla Commissione europea, ad esempio in occasione della partecipazione a consultazioni della Commissione stessa. Cfr. A. ESPOSITO, *La legge 234 del 2012*, cit., p. 37.

<sup>453</sup> A. ESPOSITO, *The definition of the parliamentary position on EU affairs*, cit.

eventualmente competente ma senza farne copia. Se dunque la prassi applicativa consente al parlamento di seguire l'attività del governo, la clausola di riservatezza delle note rende estremamente difficoltosa la verifica da un punto di vista empirico, che presupporrebbe la conoscenza dei vari stadi dei negoziati. Per superare questo problema, risultano di primaria importanza le interviste ad operatori privilegiati e la possibilità di disporre dei "seguiti" dati dal governo in attuazione del dettato di cui all'art. 7. Per quanto riguarda i risultati delle interviste, i funzionari parlamentari sia alla Camera che al Senato confermano il "tendenziale allineamento" e "l'assenza di scostamenti significativi" tra la posizione governativa espressa nelle relazioni tecniche e nella fase di raccordo con il parlamento e la posizione poi effettivamente tenuta nei negoziati. La mancanza di casi di palese discostamento è da rintracciarsi innanzitutto nel rafforzamento e nell'affinamento dei rapporti tra parlamento e governo nella fase di selezione e di esame degli atti dovuto alla legge 234. La disponibilità delle valutazioni del governo contenute nelle relazioni tecniche, l'acquisizione delle note della Rappresentanza permanente e delle informazioni presso l'ufficio a Bruxelles in tempi relativamente rapidi e anche prima che l'esame sia avviato, consentono al parlamento di attivare un confronto con il governo in relazione ad una concreta posizione, sebbene talvolta ancora preliminare e generica. Tale confronto potrà svilupparsi ulteriormente anche una volta che l'esame parlamentare è iniziato. Il parlamento potrà infatti giovare degli ordinari strumenti conoscitivi e ispettivi, potrà svolgere audizioni, riunioni a livello amministrativo o tra i relatori in commissione e i rappresentanti del governo coinvolti nei negoziati, acquisire ulteriore documentazione, avviare indagini conoscitive<sup>454</sup>. Occorre ricordare peraltro che il grado di approfondimento dei rapporti con il governo è più basso presso il Senato, per via del meccanismo che prevede l'esame del merito congiunto a quello di sussidiarietà e la conseguente applicazione anche al primo del termine di otto settimane.

L'intento della legge 234 di rafforzare il raccordo Parlamento-Governo e la sua effettiva realizzazione nella prassi si deve anche all'introduzione dei poteri diretti di Lisbona che hanno aperto la strada all'instaurazione di rapporti autonomi del parlamento con le Istituzioni europee. Il rischio di portare valutazioni discordanti a livello europeo e di indebolire in tal modo la posizione del sistema-paese nei negoziati ha reso comune a parlamento e governo l'interesse a massimizzare il dialogo nella fase di formazione del diritto europeo e a procedere all'allineamento delle posizioni divergenti.

Sin qui si è quindi visto che il parlamento è posto nelle condizioni di seguire il processo di allineamento del governo attraverso i nuovi strumenti informativi previsti dalla legge 234 (note della rappresentanza permanente, assistenza documentale degli uffici a Bruxelles) e che sussiste un raccordo tra parlamento e governo ai fini del conseguimento di questo allineamento. Resta ora da

---

<sup>454</sup> Intervista al Consigliere parlamentare presso la Camera dei Deputati A. Esposito e al Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica D. Capuano, 16 giugno 2016, Roma.

indagare l'attuazione nella prassi della clausola *explain*: si tratta cioè di valutare se e con quali modalità il dettato di cui all'art. 7 sui seguiti governativi ha trovato effettiva applicazione. L'importanza di questa analisi risiede nel fatto che la controllabilità *ex post* della posizione finale tenuta nelle sedi europee è la chiave per garantire la verifica del puntuale adempimento dell'obbligo posto in capo al Governo dall'art. 7 della l. n. 234 del 2012 di assicurare che la posizione rappresentata dall'Italia nelle Istituzioni europee tenga conto degli indirizzi definiti dalle Camere stesse.

L'art. 7 non si preoccupa di specificare la sede e la forma dei "seguiti" governativi limitandosi a prevedere che nel caso in cui il Governo non abbia potuto attenersi agli indirizzi delle Camere, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro competente debba riferire tempestivamente ai competenti organi parlamentari, fornendo le adeguate motivazioni della posizione assunta. Tale previsione è finalizzata a garantire alle Camere una informazione tempestiva, puntuale e costante sul seguito dato agli atti di indirizzo. L'art. 7 tuttavia non è l'unica disposizione da tenere in considerazione quando si tratta di esaminare le modalità di esercizio dell'obbligo di motivazione. In particolare, l'art. 13, nel richiedere che la "relazione consuntiva annuale" contenga "il seguito dato alle iniziative assunte in relazione ai pareri, alle osservazioni e agli atti di indirizzo delle Camere", predispone un ulteriore strumento, questa volta periodico, per l'esercizio della funzione di controllo *ex post* del Parlamento sulla condotta del Governo nelle sedi decisionali dell'Unione europea. In particolare, la relazione annuale "dovrebbe consentire al Parlamento di verificare se ed in quale misura il Governo si è attenuto all'obbligo – previsto dall'articolo 7 della medesima legge – di rappresentare a livello europeo una posizione coerente con gli indirizzi espressi dalle Camere in merito a specifici atti o progetti di atti". Anche la previsione dell'obbligo del Governo di rendere comunicazioni *ex post* sulle riunioni del Consiglio europeo (art. 4) rientra nell'alveo degli strumenti di controllo successivo sulla posizione manifestata dal governo nelle sedi europee in relazione alle osservazioni parlamentari. Come si è avuto modo di vedere nel paragrafo precedente, l'art. 4 trova oggi piena attuazione nei rapporti tra parlamento e governo. Più complesso e graduale è stato invece il processo di adempimento del dettato di cui agli artt. 7 e 13. Sebbene siano importanti i passi in avanti compiuti soprattutto nell'ultimo anno, le due disposizioni sono ancora solo parzialmente attuate. In merito all'art. 13, vale la pena osservare l'evoluzione applicativa attraverso la documentazione elaborata dagli organi parlamentari in sede di valutazione delle relazioni consuntive. Sin dai tempi della vigenza dell'art. 15 della legge del 2005, il Parlamento non aveva mancato di evidenziare la mancata menzione del seguito dato e delle iniziative assunte in relazione ai pareri, alle osservazioni e agli atti di indirizzo parlamentare<sup>455</sup>. Sulla stessa linea sono le valutazioni espresse

---

<sup>455</sup> V., tra le altre, Camera dei deputati, Relazione della XIV Commissione della Camera sulla Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (Anno 2010), Doc. LXXXVII, n. 4-A. Nella relazione approvata il 19 gennaio 2012 a conclusione dell'esame, la XIV Commissione segnala, tra l'altro, come nella relazione del Governo «a

anche nei primi anni successivi all'entrata in vigore della legge 234. Nella relazione della Camera sulla relazione consuntiva del Governo relativa all'anno 2012 la Commissione XIV segnalava come la Relazione governativa ignorasse quasi completamente quanto disposto dall'art. 13, "non dando essa conto (se non in modo occasionale e quasi evasivo) del seguito dato ad atti di indirizzo delle Camere su progetti di atti o su grandi questioni". Inoltre si evidenziava la forte eterogeneità delle varie sezioni, alcune delle quali privilegiavano l'illustrazione della posizione del Governo, mentre altre descrivevano le iniziative europee senza indicare la linea assunta dallo stesso<sup>456</sup>. La XIV Commissione sottolineava quindi che la mancata indicazione del seguito dato agli atti di indirizzo delle Camere costituiva una lacuna grave, impedendo la verifica del puntuale adempimento dell'obbligo posto in capo al Governo dall'art. 7 di assicurare che la posizione rappresentata dall'Italia nelle Istituzioni europee tenga conto degli indirizzi definiti dalle Camere stesse. Anche l'Assemblea della Camera dei deputati con la risoluzione n. 6/00151, approvata il 2 luglio 2015 nell'ambito dell'esame delle Relazioni consuntive per il 2013 e il 2014, impegnava il Governo a dare adeguatamente e specificamente conto del seguito agli atti di indirizzo delle Camere, incluse le risoluzioni approvate in esito alle comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista delle riunioni del Consiglio europeo. Le relazioni per il 2013 e il 2014 richiamavano infatti gli atti di indirizzo adottati dalla Camera e dal Senato con riferimento a specifici progetti legislativi, ma solo in rari casi precisavano se e in quale misura essi fossero stati tenuti in considerazione nella formazione della posizione italiana.

Il momento di svolta verso l'attuazione del dettato normativo è rappresentato chiaramente dalla relazione consuntiva relativa al 2015 ed è riconosciuto espressamente anche dalla Commissione XIV della Camera. È utile riportare alcuni passi della relazione della Commissione: "la Relazione reca in linea generale l'indicazione della linea politica di azione seguita dal Governo sui principali dossier esaminati nelle sedi decisionali europee, evidenziandone in diversi casi anche l'evoluzione a fronte

---

dispetto del dettato dell'articolo 15 della legge n. 11 del 2005» non si dia «puntualmente conto» del seguito dato e delle iniziative assunte in relazione ai pareri, alle osservazioni e agli atti di indirizzo delle Camere. La XIV Commissione sottolinea in particolare come tale lacuna nella relazione del Governo appaia particolarmente inappropriata ove si tenga conto del fatto che l'attività compiuta dalle Camere attraverso pareri resi nella fase ascendente, «sta assumendo un considerevole rilievo». Nella XVI legislatura – si legge ancora nella relazione della XIV Commissione – le Commissioni della Camera hanno infatti avviato, alla data del 30 novembre 2011, l'esame di 136 progetti di atto normativo dell'Unione europea, approvando 51 documenti finali; mentre nella scorsa legislatura era stato avviato l'esame di soli 8 progetti di atto normativo ed erano stati approvati solo 5 documenti finali. Sul problema della mancata menzione del seguito dei pareri, già in passato la XIV Commissione della Camera aveva segnalato il fatto che neppure la Commissione europea indichi nelle proprie Relazioni annuali sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali come i pareri dei Parlamenti nazionali sono stati tenuti in considerazione dalla Commissione stessa ed eventualmente dalle altre Istituzioni dell'Unione.

<sup>456</sup>Camera dei deputati, *Relazione della XIV Commissione sulla relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (anno 2012)*, Doc. LXXXVII n. 1-A. Dopo aver segnalato che la Relazione consuntiva è stata trasmessa al Parlamento ad oltre tre mesi dalla scadenza del termine del 28 febbraio previsto dalla legge n. 234 del 2013, la XIV Commissione rileva che la relazione del Governo «risponde solo in parte ai requisiti fissati dalla legge».

di profili di criticità del negoziato. Sono inoltre richiamati gli atti di indirizzo adottati dalla Camera e dal Senato con riferimento a specifici progetti o questioni”. Sotto questo profilo, la relazione presenta un elemento di grande novità rispetto alle precedenti: in allegato sono predisposte due tabelle contenenti gli estremi dei seguiti dati dal Governo agli atti di indirizzo parlamentare e delle risoluzioni approvate dal Senato e dalla Camera in occasione dei Consigli europei svoltisi nel 2015. La Commissione XIV afferma che tale previsione “oltre a rendere la Relazione più completa delle precedenti (per gli anni 2013 e 2014)”, “agevola la verifica della coerenza complessiva dell’azione europea del Governo con gli orientamenti del Parlamento”. In conclusione, a parere della Commissione, “la Relazione consuntiva per il 2015 costituisce una positiva evoluzione delle Relazioni presentate dal Governo negli ultimi anni, sia relativamente alla tempestività della sua presentazione (la Relazione consuntiva per il 2013 fu presentata oltre un anno dopo la scadenza prevista), sia con riguardo alla esaustività dei contenuti ed alla connessa leggibilità del documento. La maggiore chiarezza e la migliore organizzazione interna del documento – peraltro più volte auspiccate dalla Camera in sede di esame delle precedenti relazioni consuntive – rendono più agevole il giudizio politico che il Parlamento è chiamato ad esprimere”. L’unico limite della relazione si continua a registrare con riferimento all’assenza di indicazioni precise sulla misura in cui gli indirizzi siano tenuti in considerazione nella formazione della posizione italiana, limitandosi ad un generico richiamo alla coerenza della posizione del Governo con le raccomandazioni adottate in sede parlamentare.

Agli sviluppi relativi ai contenuti della relazione consuntiva si aggiunge un’altra importante tappa nella difficile attuazione della regola *comply or explain*, considerata dagli operatori parlamentari l’“anello terminale di un processo durato anni”. Nel novembre del 2015 infatti viene trasmessa per la prima volta alle Camere dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento politiche europee (per il tramite del Servizio informative parlamentari e Corte di Giustizia UE) una nota con la quale il ministero competente comunica il seguito dato dal governo agli atti di indirizzo del parlamento ai sensi dell’art. 7. Le note suddette non vengono rese pubbliche e pertanto una analisi empirica sui loro contenuti e un confronto con gli atti di indirizzo cui si riferiscono non è ad oggi possibile. L’unica fonte utile rimane la documentazione fornita dai consiglieri parlamentari: da un’analisi del ristretto campione di note di cui possiamo disporre tramite questo canale informativo, emergono struttura e contenuti ricorrenti. Il Ministro richiama in “oggetto” l’atto europeo di cui si tratta e nel corpo della nota l’atto di indirizzo parlamentare. Nelle note visionate, si afferma il sostanziale allineamento della posizione sostenuta dal governo nelle sedi europee rispetto agli indirizzi parlamentari. Segue il riferimento esplicito allo stato, alle sedi e ai progressi futuri del negoziato (si fa riferimento alle attività in seno al COREPER, all’avvio di triloghi o alle attività in

corso presso i gruppi del Consiglio), nonché l'indicazione delle criticità e delle valutazioni manifestate dai rappresentanti italiani nelle sedi europee. Dai contenuti emerge come le note rappresentino un importante progresso nell'attuazione dell'obbligo di motivazione, rimasto sulla carta sin dalla legge 11 del 2005. La disponibilità delle stesse da parte delle Camere garantisce la controllabilità *ex post* dell'attività del governo e la maggiore pubblicità delle attività compiute nelle sedi europee impone al governo di lavorare affinché gli indirizzi parlamentari siano tenuti in considerazione nell'elaborazione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati. Sebbene tale prassi rappresenti un'evoluzione in senso positivo nei rapporti tra Governo e Parlamento, è ancora presto per verificarne l'impatto su di una accresciuta effettiva influenza degli indirizzi parlamentari sulla posizione espressa nelle sedi europee. Nel futuro saranno innanzitutto da affinare maggiormente la qualità e la tempistica dell'informativa sui seguiti. Resta inoltre aperta la problematica connessa alla predisposizione di strumenti di aggiornamento costante sull'attività di allineamento delle posizioni governativa e parlamentare, soprattutto in relazione all'accelerazione del processo legislativo europeo e alla crescita del ricorso a modalità decisionali a livello di Unione che facilmente si sottraggono alle procedure di controllo parlamentare (si pensi al ricorso ai triloghi e agli accordi precoci, di cui si è trattato nel Capitolo 1).



## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'impatto dell'integrazione europea sulle dinamiche istituzionali e politiche interne agli stati membri e sui rapporti fra gli esecutivi e i Parlamenti nazionali è stato oggetto di una crescente attenzione, che si è sviluppata di pari passo con l'approfondirsi dello stesso processo di integrazione nel continente. Il tema, che ovviamente include le questioni relative alla partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo decisionale europeo, è tornato ad essere di grande attualità soprattutto in seguito all'approvazione del Trattato di Lisbona e ad alcune recenti evoluzioni negli equilibri istituzionali dell'Unione dopo la crisi economico-finanziaria del 2008. In molti stati membri sono state avviate riforme volte ad introdurre o ridefinire strutture e procedure parlamentari deputate al controllo sulla formazione del diritto europeo e in letteratura è divenuto sempre più comune indicare tali fenomeni utilizzando la nozione di 'europeizzazione' dei Parlamenti nazionali. È bene però ricordare che tali dinamiche e trasformazioni vanno colte ed analizzate in un'ottica di lungo periodo e come il frutto di un processo che si è sviluppato – e continua a svilupparsi – su due livelli: uno proprio dei singoli ordinamenti nazionali, che a partire dalle proprie specificità costituzionali, amministrative e politiche, hanno creato strutture appositamente dedicate agli affari europei e affinato pratiche di controllo parlamentare e procedure per favorire il dialogo fra Parlamento e Governo; e un altro proprio del diritto europeo, che ha via via riconosciuto poteri informativi ai Parlamenti nazionali e poteri di interlocuzione con le istituzioni europee non mediata dai rispettivi governi.

Anche nel caso italiano, l'attuale combinazione di disposizioni legislative, regolamentari e di prassi sperimentali in materia di partecipazione del parlamento al processo decisionale europeo è il risultato di una lunga evoluzione stimolata tanto da fattori esterni, legati appunto agli sviluppi dell'integrazione europea, quanto da un lavoro di progressivo aggiustamento delle strutture, delle procedure e delle relazioni tra gli attori coinvolti a livello interno (Parlamento e Governo *in primis*). Dalla metà degli anni Sessanta si registra, in particolare, il primo intervento normativo volto a formalizzare poteri informativi e vengono create strutture parlamentari *ad hoc* per gli affari comunitari; con la riforma dei regolamenti del 1971 vengono introdotte procedure specifiche di indirizzo e controllo parlamentare sul Governo destinate ad operare con riferimento al processo di formazione del diritto europeo. A partire dagli anni Novanta si ha poi una accelerazione degli interventi di riforma in materia comunitaria sotto l'impulso del Trattato di Maastricht e del Trattato di Amsterdam e si susseguono in maniera spesso poco organica modifiche di carattere legislativo e

regolamentare. Una integrale rivisitazione della materia si ha nel 2005 con l'entrata in vigore della nuova legge di sistema che incide sulle procedure informative, sui meccanismi di raccordo tra Governo e Parlamento e soprattutto sull'organizzazione del Governo al fine di migliorarne l'attività di coordinamento diretta alla formazione della posizione nazionale da sostenere a Bruxelles. I limiti delle nuove disposizioni registrati in sede attuativa e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona hanno tuttavia imposto una nuova stagione di riforme, che è iniziata con le modifiche contenute nelle leggi comunitarie annuali e si è conclusa con l'entrata in vigore della nuova legge di sistema n. 234 del 2012. Nel frattempo il consolidamento di pratiche sperimentali, attraverso l'intervento in via interpretativa sulle disposizioni regolamentari, ha garantito anche l'adeguamento delle procedure esistenti ai nuovi poteri parlamentari europei di Lisbona.

Il complesso delle disposizioni contenute nella legge n. 234 del 2012 risultante da questa evoluzione viene considerato tra i più completi ed avanzati nel panorama europeo<sup>457</sup>. Il sistema istituito dalla nuova normativa di settore definisce infatti poteri informativi potenzialmente in grado di coprire ogni ambito di politica pubblica (artt. 4 e 5) e ogni fase del processo decisionale europeo, dall'elaborazione delle politiche in seno al Consiglio europeo all'adozione di documenti pre-legislativi e di specifici atti normativi (artt. 3 e 6). La legge individua quindi il potere dei "competenti organi parlamentari" di "adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo" rinviando ai regolamenti parlamentari per l'individuazione delle procedure di elaborazione degli indirizzi (art. 7 co. 1). L'attività di indirizzo potrà svolgersi secondo due canali procedurali: quello degli ordinari strumenti di indirizzo e controllo previsti in generale per ogni materia e quello delle procedure disciplinate negli artt. da 125 a 127 R.C. e da 143 a 144 R.S. con specifico riferimento alla partecipazione all'attività decisionale dell'Unione. Infine, la legge n. 234 formula la cd. regola *comply or explain* che descrive il modello italiano di raccordo tra Parlamento e Governo sugli affari europei (art. 7, co. 2). Tale regola impone al Governo di assumere nelle sedi decisionali europee una posizione "coerente" con gli indirizzi definiti dalle Camere. Solo nel caso in cui non possa attenersi alle osservazioni parlamentari il Governo sarà poi chiamato a riferire "tempestivamente" agli organi parlamentari competenti, "fornendo le adeguate motivazioni della posizione assunta".

Il modello di controllo italiano, che risulta dalle disposizioni citate, si distingue così tanto dai tradizionali sistemi di natura esclusivamente documentale quanto dai modelli a mandato negoziale vincolante. L'art. 7 infatti non implica l'instaurazione di un rapporto di mandato con il Governo, che imporrebbe a quest'ultimo di ricevere gli indirizzi parlamentari prima di ogni riunione del Consiglio, ma prevede un meccanismo di informazione *ex post* sul seguito dato agli stessi, tale da lasciare al

---

<sup>457</sup> A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., p. 27. R. ADAM, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012*, cit., p. 12.

Governo margini di flessibilità nelle sedi negoziali a livello UE. D'altra parte il complesso delle disposizioni sull'informativa governativa descrive anche un modello parzialmente diverso dai meccanismi di indirizzo prettamente documentali. Il controllo e l'indirizzo parlamentare non hanno infatti ad oggetto unicamente specifici atti, documenti o progetti di atti legislativi, ma si estendono anche alla fase di elaborazione delle politiche generali in seno al Consiglio europeo e ai documenti di consultazione. Le Camere devono essere "consultate" su accordi in materia economica e finanziaria ed informate su questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e il Governo è oltretutto chiamato a fornire, nell'ambito dell'"informazione qualificata e tempestiva" una relazione tecnica contenente valutazioni assimilabili ad una vera e propria posizione nazionale, seppure ancora provvisoria. Proprio tali differenze rispetto alle classificazioni del controllo formulate nel 2005 dalla COSAC, hanno indotto a descrivere il sistema italiano come un sistema misto, o un *tertium genus* rispetto ai tradizionali modelli documentali e a mandato negoziale<sup>458</sup>.

Come si è analizzato diffusamente nei precedenti capitoli, e come sopra anticipato, a tale risultato si è giunti attraverso interventi di riforma delle leggi di sistema e il progressivo aggiustamento e perfezionamento delle procedure di indirizzo e controllo parlamentare. Seppure non sempre in maniera lineare e coerente, tale evoluzione ha seguito alcune direttrici fondamentali: l'incremento degli obblighi di informazione del Governo, il rafforzamento del coordinamento tra le amministrazioni e gli organi parlamentari competenti, l'elaborazione di meccanismi di indirizzo interno compatibili con l'esercizio dei poteri parlamentari diretti, l'imposizione di obblighi di motivazione governativa via via più stringenti sul seguito dato agli atti di indirizzo parlamentare. Lo scopo complessivo che si intendeva perseguire era quello di aumentare la capacità di influenza del parlamento sul processo di formazione della posizione nazionale, al fine ultimo di accrescerne la legittimazione democratica e il peso nei negoziati europei.

L'analisi della prassi attuativa svolta con particolare riferimento al ruolo del parlamento nella formazione di specifici atti dell'Unione ha mostrato, tuttavia, come l'intento perseguito dalla nuova disciplina contenuta nella legge 234 del 2012 sia stato solo parzialmente raggiunto. Non vi è dubbio che sono stati fatti considerevoli passi in avanti rispetto al periodo di attuazione della precedente legge 11 del 2005 sia sul piano degli obblighi informativi, sia sul piano del coinvolgimento parlamentare tramite l'adozione di un numero sempre crescente di atti di indirizzo. Restano però aperti numerosi nodi problematici in ogni fase di quella che abbiamo definito la sequenza della procedura di indirizzo, che si apre con la trasmissione e l'informativa governativa *ex ante*, trova il

---

<sup>458</sup> A. ESPOSITO, *The definition of the parliamentary position on EU affairs within the Chamber of Deputies*; S. CAVATORTO, *Italy: Still Looking for a New Era in the Making of EU Policy* cit., p. 212.

suo nucleo centrale nella fase di selezione, esame e adozione degli indirizzi parlamentari e si conclude con l'informativa *ex post* sugli indirizzi parlamentari eventualmente formulati.

L'analisi empirica ha evidenziato in particolare come il miglioramento più significativo si sia registrato nell'attuazione di alcuni obblighi informativi precedenti alla formulazione degli indirizzi. Nella legislatura in corso hanno assunto infatti carattere regolare le comunicazioni prima e dopo le riunioni formali ed informali del Consiglio europeo e l'elaborazione di atti di indirizzo contenenti la posizione parlamentare sui temi oggetto delle riunioni. Con tale pratica anche l'ordinamento italiano si è adeguato, sulla scorta dell'esempio tedesco, all'evoluzione degli equilibri istituzionali europei che hanno visto la crescita del ruolo di iniziativa strategica e di indirizzo politico del Consiglio europeo. L'elemento procedurale che ha agevolato il raccordo sistematico tra Parlamento e Governo è rappresentato senz'altro dall'espressa previsione dell'obbligo del Governo di riferire alle Camere prima del Consiglio europeo senza necessità di una formale richiesta degli organi competenti. Un secondo sviluppo, frutto anch'esso dell'influenza tedesca, riguarda la previsione per legge e l'attuazione nella prassi degli obblighi di garanzia di flussi informativi e di assistenza documentale agli uffici delle Camere da parte della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea. Ad oggi si sono sviluppate regolari pratiche di coordinamento, pur in assenza dell'accordo inter-istituzionale che avrebbe dovuto precisare contenuti e modalità dei flussi informativi ai sensi dell'art. 3, co. 3 della legge 234. La previsione di flussi informativi con la Rappresentanza permanente mira a fornire al parlamento elementi di conoscenza anche sull'andamento dei negoziati, sull'iter di formazione della posizione governativa e sul processo di allineamento di questa rispetto agli indirizzi parlamentari eventualmente formulati.

Per altro verso, l'analisi empirica ha evidenziato il persistere di difficoltà attuative in relazione ad alcuni obblighi informativi: si conferma la mancanza di una interlocuzione regolare tra i Ministri di settore che partecipano a ciascuna formazione del Consiglio e le commissioni parlamentari competenti. Alla scarsa applicazione di questa forma di raccordo informativo – che costituisce in molti altri stati membri elemento essenziale delle funzioni di indirizzo e controllo parlamentare in materia europea – ha concorso il limitato utilizzo del meccanismo di attivazione che prevede la richiesta delle commissioni parlamentari competenti. Le commissioni hanno attivato solo in pochi casi tale potere, preferendo un'interlocuzione con i Ministri competenti o il Segretario di Stato in riferimento a specifici progetti di atti dell'Unione piuttosto che in relazione alle sessioni del Consiglio. Tale approccio ha impedito il consolidarsi di un meccanismo parlamentare di influenza e di controllo *ex post* dell'azione del Governo in seno ad ogni composizione del Consiglio.

Per quanto riguarda gli adempimenti informativi relativi a specifici documenti dell'Unione, che costituiscono nel complesso "l'informazione qualificata e tempestiva", il riparto di competenze

voluto dalla legge 234 tra il Ministro per gli Affari europei, deputato al coordinamento degli adempimenti, e le amministrazioni di settore, competenti ad elaborare i singoli documenti, nonché il progressivo affinamento delle procedure intra-governative di trasmissione hanno garantito un effettivo incremento numerico e un miglioramento nella tempistica di invio alle Camere. Persiste tuttavia una notevole disomogeneità nella qualità delle relazioni tecniche a seconda del ministero competente e lo stesso avviene per quanto riguarda le tabelle di corrispondenza non sempre predisposte nel rispetto del modello di cui al Decreto del presidente del Consiglio<sup>459</sup>. Ogni relazione tecnica dovrebbe contenere un'analisi di natura tecnico-giuridica e di natura politica, nonché una valutazione della rilevanza per l'interesse nazionale e degli eventuali profili critici sul piano del merito o della sussidiarietà, tutti elementi atti a fornire una base conoscitiva utile allo svolgimento delle successive fasi di selezione, esame e indirizzo. Il miglioramento nei tempi di trasmissione delle relazioni tecniche e la previsione di obblighi di aggiornamento dei contenuti delle stesse nel caso di mutamenti nella proposta europea originaria sono inoltre elementi essenziali per garantire che l'indirizzo parlamentare si espliciti in maniera effettiva. Un esempio virtuoso nella elaborazione di segnalazioni e relazioni governative è fornito dal caso inglese dove un *supplementary explanatory memorandum* (SEM) è predisposto per integrare le informazioni già fornite al parlamento, laddove la proposta venga modificata in modo sostanziale o vengano a mutare le correlate circostanze di fatto.

Permangono inoltre ampi margini di miglioramento in riferimento alla pratica dell'invio, previsto per i casi di particolare rilevanza, della nota illustrativa contestuale alla trasmissione dei progetti. Il Governo continua ad assolvere il dovere informativo allegando solo una breve nota contenente una segnalazione degli atti considerati di particolare rilevanza, senza riportare elementi di valutazione sul merito dell'atto. La correzione di tali carenze informative contribuirebbe ad agevolare la successiva fase di selezione ed esame dei documenti da sottoporre a controllo da parte delle Commissioni parlamentari. Allo stesso modo, agevolerebbe l'attività di filtro l'istituzione presso la Camera di un organo a ciò preposto, come avviene presso il Senato. La formazione di un Comitato permanente per gli affari europei, con il compito di selezionare ed eventualmente procedere ad una prima istruttoria degli atti garantirebbe che la scelta avvenga in base a parametri più obiettivi, che il *plenum* della Commissione sia sollevato dall'onere dello svolgimento della selezione e, in ultima istanza, che l'esame sia effettuato su di un numero più significativo di documenti, evitando che siano sottratti al controllo atti di particolare rilevanza perché non ritenuti tali nella fase di selezione. Si potrebbe in tal modo correggere anche la disomogeneità nella gestione del flusso documentale da parte delle varie commissioni prodotta da cause strutturali, quali il diverso impatto della normativa

---

<sup>459</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri DPCM del 17 marzo 2015, DPCM 150317. V. Annex I.

europea nelle diverse aree di politica pubblica, e di natura contingente, quali la diversa attitudine rispetto agli affari europei dei membri delle Commissioni in ogni legislatura.

Nonostante i nodi problematici ancora aperti e i limiti della disciplina rilevati in fase attuativa, l'incremento rispetto al passato della qualità e quantità delle informazioni e il crescente spazio occupato dalle questioni europee nell'agenda politica interna hanno prodotto un aumento dell'attività parlamentare di indirizzo in materia europea. Significativo è l'affiancarsi ai documenti finali e alle risoluzioni delle Commissioni anche di atti di indirizzo in Assemblea prodotti su temi di politica generale trattati in seno al Consiglio europeo o su pacchetti legislativi di rilievo. Si tratta ancora una volta del portato dei nuovi equilibri istituzionali europei successivi alla crisi economica che ha accentuato il ruolo di *policy maker* del Consiglio europeo. Il miglioramento dei flussi informativi e l'aumento degli atti di indirizzo parlamentare è inoltre anche il risultato dell'introduzione dei poteri diretti di Lisbona, che hanno imposto agli ordinamenti nazionali di creare procedure in grado di evitare che Governo e Parlamento non presentino a livello europeo posizioni diverse o addirittura divergenti, con conseguenze deleterie sulla credibilità e sul peso negoziale nelle sedi decisionali europee.

Sebbene la partecipazione del Parlamento sia cresciuta in misura significativa soprattutto nelle ultime due legislature, il più rilevante elemento di criticità rimane ancora la difficoltà di indagare l'effettiva influenza che gli indirizzi parlamentari hanno sulla formazione della posizione nazionale. Si è visto infatti come la regola *comply or explain* (art. 7 della legge 234), che in teoria garantisce la verificabilità *ex post* del seguito dato dal Governo agli atti di indirizzo parlamentare senza vincolarlo nelle sedi europee, sia rimasta per molti anni lettera morta. Solo nelle ultime due legislature si sono registrati alcuni passi in avanti. La tabella contenuta nell'ultima relazione consuntiva relativa al 2015 reca, per la prima volta, una sintesi, seppure incompleta, dei "seguiti dati agli atti di indirizzo parlamentari" prodotti nell'anno di riferimento, così fungendo da sede per l'attuazione periodica dell'obbligo di motivazione *ex post* come previsto dall'art. 13 della legge 234. L'attenzione maggiore dovrebbe tuttavia essere rivolta all'implementazione dell'obbligo di motivazione costante e non meramente periodica sulla posizione assunta dal Governo su specifici documenti dell'Unione oggetto di indirizzo parlamentare. Come si è visto, tale obbligo, mirato su specifici atti, è stato per la prima volta adempiuto solo nel novembre del 2015 con l'invio della prima nota recante il seguito governativo. Tuttavia, a partire da questo momento, i seguiti scritti non sono stati predisposti con regolarità e tempestività su ogni documento europeo in relazione al quale sia stato adottato un indirizzo parlamentare. Inoltre essi contengono solo valutazioni di sintesi sul processo di formazione della posizione nazionale e sull'incidenza che su di esso ha avuto l'indirizzo parlamentare. L'ulteriore approfondimento dei contenuti e una maggiore tempestività nell'invio può rappresentare la giusta

strada per la completa attuazione dell'obbligo di motivazione *ex post*. Solo in questo modo, infatti, il meccanismo potrebbe diventare uno strumento effettivo per consentire al parlamento di seguire più da vicino il processo decisionale a livello europeo, di valutare di volta in volta l'evoluzione della posizione presentata dal Governo e di controllarne l'eventuale scostamento rispetto all'indirizzo dato, in attuazione del dettato di cui all'art. 7 della legge 234.

In ultima analisi, la maggior parte degli accorgimenti necessari a migliorare il raccordo tra Governo e Parlamento e il coinvolgimento di quest'ultimo nella formazione di specifici atti dell'Unione non richiedono un nuovo intervento normativo o una radicale modifica delle procedure esistenti<sup>460</sup>. Essi possono essere meglio perseguiti tramite aggiustamenti graduali e progressivi che valorizzino, come già è accaduto in passato, lo strumento delle prassi sperimentali o degli accordi interistituzionali o, come avviene in altre esperienze nazionali (Danimarca e Regno Unito *in primis*), strumenti di dialogo nella forma di report o indagini di provenienza parlamentare utili ad avanzare proposte di modifica delle procedure esistenti. Questi tipi di interventi, che coniugano flessibilità e gradualità e che sono il frutto di un processo di apprendimento interno alle istituzioni stesse, sembrano infatti particolarmente adatti a consentire un continuo miglioramento del controllo parlamentare sugli affari europei e rappresentano un'efficace modalità di adattamento nei confronti delle diverse innovazioni che hanno origine a livello europeo. Una simile considerazione si basa proprio sull'analisi comparata condotta sugli altri ordinamenti nazionali. È bene infatti ricordare che soprattutto le più recenti innovazioni del processo decisionale europeo, come il crescente ricorso ai triloghi e agli accordi precoci e il conseguente spostamento dei negoziati politici prima e al di fuori delle riunioni del Consiglio costituiscono una sfida che accomuna molti degli attuali sistemi di controllo parlamentare, anche nei casi in cui tradizionalmente il ruolo dei parlamenti è considerato più forte. Per quanto riguarda l'Italia, come si è visto, l'art. 5 della legge 234 del 2012 già impone al Governo di trasmettere tempestivamente alle Camere le relazioni e le note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea con riferimento a riunioni informali a livello ministeriale o a riunioni dei triloghi. Tale disposizione, pur potendo considerarsi all'avanguardia nel panorama europeo insieme all'omologa tedesca che ne è stata fonte di ispirazione, non appare sufficiente a controbilanciare il crescente ricorso a pratiche decisionali informali e a garantire l'aggiornamento della base informativa parlamentare via via che la proposta di documento

---

<sup>460</sup> Discorso parzialmente diverso va svolto in riferimento alle procedure interne per l'esercizio dei cd. poteri diretti del Parlamento (controllo di sussidiarietà e dialogo politico) oggi disciplinate nella lettera circolare del presidente Senato e nei pareri della Giunta per il Regolamento presso la Camera e in riferimento alle quali da tempo si auspica l'inserimento nei regolamenti delle due Camere. Cfr. 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; L. BARTOLUCCI, C. FASONE, *Le procedure di raccordo con l'Unione europea*, cit., p. 5. Sulla necessità di una riforma dei regolamenti parlamentari dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, v. G. RIVISECCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp. 3-7.

europeo subisce modifiche. In tal senso possono costituire esempi significativi il caso danese e inglese. In entrambi i paesi l'interesse si è incentrato sulla necessità di garantire al parlamento l'informativa su documenti sottratti ai meccanismi di controllo esistenti: si pensi ai cd. *non papers* (anche detti *pre-green papers*), documenti informali non depositabili né destinatari della riserva di esame e spesso usati come strumento di negoziazione o ai cd. *limité documents* prodotti dalle istituzioni europee e spesso contenenti le versioni delle proposte così come modificate nel corso dei negoziati in trilogia. L'ordinamento danese ha risposto a queste nuove sfide formalizzando un sistema di mandato con lo scopo di includere la commissione parlamentare sugli affari europei nelle fasi iniziali del processo decisionale europeo (cd. *early mandating system*). Il Governo inglese si è invece impegnato informalmente ad aggiornare il parlamento ogniqualvolta un *limité document* viene prodotto su di un atto già sottoposto a scrutinio e a trasmettere il documento su richiesta del parlamento o di sua iniziativa. La *Cabinet office scrutiny guidance* per i dipartimenti governativi prevede inoltre che il Governo indichi nell'originario EM se sussiste la prospettiva di un accordo in prima lettura e aggiorni il parlamento se questa si concretizza nel corso dei negoziati. L'evoluzione di sistemi istituzionali come quello inglese e danese, dotati di basi organizzative e culturali avanzate e caratterizzato da un'esperienza consolidata degli organi parlamentari in materia europea potrebbe servire a stimolare riflessioni anche nel contesto italiano. Il sistema italiano infatti, anch'esso contraddistinto dalla gradualità e informalità dell'approccio agli affari europei, si presta al ricorso al dialogo inter-istituzionale o ad accordi informali volti ad includere nuovi doveri informativi o ad aggiornare e precisare i contenuti degli obblighi già esistenti (si pensi alla previsione di relazioni tecniche aventi contenuti non dissimili dall'omologo EM inglese).

Resta ovviamente fermo che i suggerimenti ispirati alle esperienze in atto in altri paesi devono tener conto delle diverse culture politiche su cui si innestano le procedure parlamentari. Lo studio delle concrete dinamiche del controllo ha infatti mostrato che la cultura amministrativa e politica dei componenti delle istituzioni parlamentari e governative coinvolte ha una forte incidenza sul graduale miglioramento della partecipazione del sistema paese agli affari europei. L'ancora limitata consapevolezza della centralità assunta dagli affari europei nella formazione di politiche incidenti su rilevanti interessi nazionali e del ruolo dei parlamenti in questi processi ha rappresentato per anni uno dei motivi delle carenze tuttora presenti nel caso italiano. Le difficoltà nello sviluppo di un efficace sistema di selezione e di un raccordo sistematico tra Governo e Parlamento con riferimento a specifici atti dell'Unione sono da rintracciare nella diversa attitudine dei singoli parlamentari e dei singoli partiti verso gli affari europei. L'interesse dei parlamentari si concentra spesso su temi di forte impatto (anche mediatico) sulla politica interna, mentre è assente o irregolare rispetto a singoli atti normativi pure incidenti su interessi nazionali rilevanti. Anche la difficoltà a pervenire ad un efficiente raccordo



informativo *ex ante* ed *ex post* potrebbe ricondursi ad una non del tutto acquisita consapevolezza della controparte governativa del valore, in termini di expertise e di legittimazione democratica, del coinvolgimento del parlamento nella formazione della posizione nazionale. Se simili cambiamenti hanno tempi lunghi e non possono semplicemente essere prodotti *ope legis* o per mezzo di accorgimenti procedurali, vi sono però ampi spazi di intervento a partire da quei necessari maggiori investimenti nella capacità amministrativa delle strutture parlamentari e governative coinvolte che potrebbero senz'altro condurre ad un miglioramento della qualità della partecipazione del parlamento e del sistema paese alla formazione delle politiche e del diritto europeo. Come si è visto nel ripercorrere le varie fasi del controllo, il fulcro del funzionamento del sistema di raccordo tra le corrispondenti strutture politiche è da rintracciarsi proprio nell'attività di supporto degli Uffici preposti all'assistenza dei parlamentari in fase di selezione ed esame degli atti e in quelli governativi competenti a svolgere le attività informative e di coordinamento. La carenza di risorse e di personale incide peraltro negativamente sull'attività di coordinamento delle strutture governative e di elaborazione della posizione italiana, impedendo al parlamento di sviluppare una interlocuzione con il Governo tempestiva, anticipata ed effettiva in tutte le fasi del processo decisionale europeo. Tutti questi interventi, apparentemente meno rilevanti e certamente meno visibili rispetto alle leggi di sistema, possono costituire una parte non trascurabile della soluzione al problema di garantire al parlamento una partecipazione più efficace nella formazione delle decisioni prese a livello di Unione Europea. Essi hanno poi l'indubbio vantaggio di richiedere solo un limitato sforzo e impegno da parte degli attori politici; cioè sembrano potere essere effettivamente perseguibili anche in un contesto come quello italiano caratterizzato da una persistente scarsa attenzione per le tematiche europee.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- E. ALBANESI, “*Le Camere in prorogatio ed i raccordi con l’Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*.
- R. ADAM, *Commento agli artt. 13 e 15-17 TUE*, in *Trattati dell’Unione europea*, A. TIZZANO (a cura di), II ed., Giuffrè, Milano, 2014, pp. 117-130 - 145-191.
- R. ADAM, *L’attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo. Le regioni e le politiche europee*, Numero speciale 2015, p. 10.
- E. ALBERTI ROVIRA, E. ROIG MOLÉS, *El nuevo papel del los parlamentos nacionales entre derecho constitucional nacional y derecho constitucional europeo*, in *Constitucion europea y constituciones nacionales*, M. CARTABIA, B. DE WITTE, P. PÉREZ TREMPES (a cura di), Valencia, 2005, p. 449 ss.
- M. ARMANNO, *Il Parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali nei processi di formazione degli atti comunitari*, In *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Vol. 1, Milano, Giuffrè, 2010, p. 15-94.
- K. AUER, *Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs*, *European Law Journal*, 13:4, 2007, pp. 487-504.
- K. AUER, O. ROZENBERG, A. TACEA, *Fighting Back? And, if so, how? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs*, in *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH (a cura di), Palgrave Macmillan, 2015, pp. 249-274.
- W. BAGEHOT, *The English Constitution (1867-72)*, Oxford University Press, Oxford, 1928.
- L. BARTOLUCCI, *In attesa del “nuovo” Senato, un canale di collegamento più fluido con i consigli regionali negli affari dell’Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2014, n. 3, p. 1-21
- T. BERGMAN, *The European Union as the Next Step of Delegation and Accountability*, *European Journal of Political Research*, 37(3), pp. 415-429.
- P. BOURDIEU, *Sul concetto di campo in sociologia*, (traduzione italiana di *Champ politique, champ des sciences sociales, champ journalistique*, a cura di M. CERULO), Armando, Roma, 2010.

- H. BRADY, *The EU's yellow card Comes of Age: Subsidiarity Unbound?*, London: Centre for european reform, 2013.
- E. CANNIZZARO, *Democrazia e sovranità fra Stati membri e Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Anno V, Fasc. 2/2000, p. 242 ss.
- D. CAPUANO, *Defining the parliamentary position on EU affairs within the Italian Senate*, 2016, in corso di pubblicazione.
- D.A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in *Rassegna Parlamentare* n. 3/2011, pag. 519-550.
- D. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *amministrazione in cammino*, 2010.
- D. CAPUANO, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo. Le regioni e le politiche europee*, Numero speciale 2015, p. 10.
- O. CARAMASCHI, *Le sorti della l. 234 del 2012 nella prospettiva della revisione costituzionale*, in *quadernicostituzionali*, 9 novembre 2016.
- P. CARETTI, *I riflessi dell'ordinamento comunitario nella forma di governo italiana*, in *Quad. Cost.*, 1981.
- P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2010.
- P. CARETTI, *Il rafforzamento dell'esecutivo e la sua incidenza sulla forma di Governo parlamentare*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici: tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, G. ROLLA (a cura di), Giuffrè, Milano, 1991, pp. 45-57.
- M. CARTABIA, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea: che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali: atti del XX Convegno annuale*, Catania, 14 e 15 ottobre 2005, Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2007, pp. 103-150.
- 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*, 2005, 475 ss.
- P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *Commentary on the Protocol no. 1 annexed to the Treaty of Lisbon ("On the role of national Parliaments in the European Union")*, in *Commentary to the Treaty of Lisbon*, H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (a cura di), Springer, Heidelberg, 2011, pp. 1529-1634.
- C. CHIMENTI, *La funzionalità del Parlamento agli inizi degli anni '80*, in *Città e Regione*, n. 4, 1980, p. 25 ss.

- M. B. CHRISTIANSEN, *The Danish Folketing and EU Affairs: Is the Danish Model of Parliamentary Scrutiny Still Best Practice?*, in *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH (a cura di), Palgrave Macmillan, 2015, pp. 277-296.
- B. CONFORTI, *Sulle direttive della Comunità economica europea*, in *Riv. Dir. Intern. Priv. e process.*, 1972, p. 225 ss.
- I. COOPER, *The Nordic Parliaments' Approaches to the EU: Strategic Coordinator, Comprehensive Scrutinizer, Reluctant Cooperator and Outside-Insider*, ARENA Working Paper 1/2015.
- I. COOPER, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, 44, 2, pp. 281-304.
- P. CRAIG, *The EU Constitutional Treaty from the Perspective of the Parliament of the United Kingdom. An Improved Framework for Parliamentary Scrutiny?*, in *National and Regional Parliaments in the European constitutional order*, P KIIVER (a cura di), Europa Law Publishing, Groningen, 2006, p. 21 ss.
- B. CRUM, J.E. FOSSUM, *Chapter One*, in *Practices of Interparliamentary Coordination in International politics. The European Union and beyond*, ECPR Press, University of Essex, 2013, pp. 1-5.
- B. CRUM, J.E. FOSSUM, *The Multilevel Parliamentary Field: A framework for theorizing representative democracy in the EU*, in *European Political Science Review*, 1: 2009, pp. 249-271, spec. p. 250.
- D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *The Modern Law Review*, 2014, vol. 77, n. 1, pp. 1-32.
- A. CYGAN, *The Parliamentarisation of Eu-Decision making? The impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments*, *Eur. Law Rev.*, 36:2011, pp. 480-499.
- A. CYGAN, *National parliaments in an Integrated Europe. An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law, The Hague, 2001.
- E. DAMGAARD, H. JENSEN, *What Makes a Parliament Strong? The Danish Case*, ECPR Joint Sessions of Workshops (workshop no. 7: "Evaluating, comparing and classifying legislatures", directed by David Arter and Matti Wiberg), Granada, Spain, April 14-19, 2005.
- F.R. DE MARTINO, *Parlamento nazionale e decisione comunitaria*, in *Il diritto costituzionale europeo. Principi e diritti fondamentali*, M. SCUDIERO (a cura di), II, 1, Napoli, 2002, p. 246 ss.
- C. DI LELLO, *Il principio democratico nell'ordinamento europeo*, in *L'Ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, S. MANGIAMELI (a cura di), Giuffrè, Milano, 2006, pp. 195-234.

- C. DONÀ, *L'uropeizzazione del sistema di governo: il caso della legge comunitaria*, in *L'uropeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, S. FABBRINI (a cura di), Bari-Roma, Laterza, 2003, p. 39 ss.
- M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, Fascicolo 5-6, ottobre-dicembre 2013, p. 907
- L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 634 ss.
- L. ELIA, *Relazione di sintesi sul tema: Contributo delle assemblee parlamentari nazionali alla presa di coscienza europea ed alla costruzione comunitaria (1975)*, in *2a Conferenza dei presidenti delle Assemblee parlamentari europee*, Roma, Palazzo di Montecitorio, 26-27 settembre 1975, Roma, pp. 55-66.
- A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 133-182.
- A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle camere*, in *federalismi.it*, n. 2, 2013.
- A. ESPOSITO, *Il trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, fasc. 4, pp. 1119-1173.
- A. ESPOSITO, *The definition of the parliamentary position on EU affairs within the Chamber of Deputies*, 2016, in corso di pubblicazione.
- S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and its outcomes: the implications of the Euro crisis on the European Union*, SoG working papers, Roma 2013.
- C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, n. 2, p. 356).
- C. FASONE, *La procedura sperimentale per la partecipazione della Camera dei Deputati alla "fase ascendente": quali margini di intervento per le Assemblee legislative regionali?*, in *Amministrazione in cammino*, 2009.
- C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010, n.1, p. 2.
- C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Riv. Dir. Internazionale*, 2013, p. 701 ss.
- G. GAJA, *Per un controllo parlamentare dell'attività normativa delle Comunità europee*, in *Pol. Dir.* 1973, pp. 111-122.

- L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), Bologna, 2010, p. 171 ss.
- D. GIROTTO, *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, Jovene, Napoli, 2009, p. 180 ss.
- K.H. GOETZ, *How Does the EU Tick? Five Propositions on Political Time*, *Journal of European Public Policy*, 2009, Vol. 16, n. 2, pp. 202-220.
- D. GRIMM, *Does Europe Need a Constitution?*, in *European Law Journal*, 1:1995, pp. 282-302.
- C. HEFFTLER, K. GATTERMANN, *Interparliamentary Cooperation in the European Union: Patterns, Problems and Potential*, in *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH (a cura di), Palgrave Macmillan, 2015, pp. 424-455.
- C. HEFFTLER, V. KREILINGER, O. ROZENBERG, W. WESSELS, *National Parliaments: Their Emerging Control Over The European Council*, in *Democratic Control in the member states of the European Council and the Euro zone summits*, TEPSA e Notre Europe – Jacques Delors Institute (a cura di), marzo 2013, pp. 1-76.
- A. HÉRITIER, *Market-making policy in Europe: its impact on member state policies. The case of road haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. IV, 4, issue, 1997, pp. 539-555.
- A. HERRANZ-SURRALLÉS, *The EU's Multilevel Parliamentary (Battle)Field: Interparliamentary Cooperation and Conflict*, in *Foreign and Security Policy, West European Politics*, Volume 37, Issue 5, 2014, pp. 957-975.
- O. HÖING, *With a Little Help of the Constitutional Court: The Bundestag on Its Way to an Active Policy Shaper*, in *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH (a cura di), Palgrave Macmillan, 2015, pp. 190-222.
- O. HÖING, *The German Parliament and EU Affairs*, Observatory of Parliaments after Lisbon (OPAL), Country Reports, 2012.
- A. HUFF, J. SMITH, *Westminster and the European Union: Ever-Increasing Scepticism?*, in *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH (a cura di), Palgrave Macmillan, 2015, pp. 297-322.
- A. HUFF, *Problems and Patterns in Parliamentary Scrutiny of the CFSP and CSDP*, OPAL Online Paper Series, 14/2013.
- M.D. JENSEN, D.S. MARTINSEN, *Out of time? – National parliaments and early decision making in the European Union*, OPAL - Online Paper Series, 8/2012.

- D. JUDGE, *The Failure of National Parliaments?*, in *West European Politics*, 18:3, 1995, pp. 79-100.
- P. KIIVER, *The National Parliaments in the European Union. A Critical View on EU Constitution-Building*, Kluwer, The Hague, 2006, p. 99 ss.
- P. KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, *Maastricht Journal*, 15:1 (2008), p. 77 - 84.
- P. KIIVER, *The Early Warning system for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, Oxon: Routledge, 2012.
- P. LINDSETH, *Power and Legitimacy Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, 2010.
- J.V. LOUIS, *National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits*, in *European constitutional law review*, 2008, p. 429-452.
- N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 101-128.
- N. LUPO, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quaderni costituzionali*, 2014-II, n.1, pp. 113-115.
- N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'ue: le diverse letture possibili*, *Rivista AIC*, 3/2014, pp. 1-27.
- N. LUPO, *Qualcosa incomincia a muoversi sul fronte delle modifiche ai regolamenti parlamentari?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009.
- P. MAGNETTE, *L'Unione européenne: un regime semi-parlementaire*, in *A quoi sert le Parlement européen?*, sous la direction de Delwit Paul, De Waele Jean-Michel et Magnette Paul, Complexe, Bruxelles, 1999, pp. 25-54.
- S. MANGIAMELI, E. DI SALVATORE, *Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di governo italiana*, in *La democrazia italiana, forme, limiti, garanzie*, a cura di R. CERRETO, *Italianieuropei*, Roma, Ed. Solaris, 2010, p. 261.
- A. MANZELLA, *Introduzione. Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 1-17.
- A. MANZELLA, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003.
- D. MARQUAND, *Parliamentary accountability and the European Community*, in *JCMS*, 1981, vol. 19, n. 3, 221 ss.

- T. MARTINES, *Parlamento e Unione europea*, in *Diritto parlamentare*, T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, Milano, Giuffrè, 2011, p. 417
- A. MAURER, *National parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by process*, Paper for Working Group Meeting, XXIVth Cosac, April 8-9 2001, in [www.cosac.com](http://www.cosac.com).
- MAURER, W. WESSELS, *National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?*, in *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, A. MAURER, W. WESSELS (a cura di), Baden-Baden: Nomos, 2001, pp. 425-475.
- M.L. MAZZONI HONORATI, *La partecipazione parlamentare al processo normativo europeo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. comunitario*, 1995, 34, sub nota 19.
- C. MORVIDUCCI, *Il parlamento italiano e le Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 1979.
- C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in *DPCE*, 2008, 1, pp. 83-94.
- C. NEUHOLD, J. SMITH, *Conclusion*, in *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH (a cura di), Palgrave Macmillan, 2015, pp. 739-758.
- N. NIBLOCK, *The EEC: National Parliaments in Community Decision-Making*, Chatam House, London, 1971.
- P. NORTON, *Conclusions: Addressing the Democratic Deficit*, in *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London, 1996, pp. 177-193.
- F. NUGNES, *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 2015, p. 23.
- C. ODONE, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, 9 (2013), n. 7
- M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto discipline pubblicistiche*. Aggiornamento V, Utet, Torino, 2012, p. 465 ss.
- D. PARIS, *Le leggi europea e di delegazione europea 2013: osservazioni sulla prima attuazione dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2014, n. 1, p. 1-17.
- R. PASSOS, *Recent developments concerning the role of national parliaments in the European Union*, *ERA forum* 9:1, 2008, p. 27 ss.
- I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in *Columbia Journal of European Law*, 15, 2008-2009, pp. 349-407.
- G. PICCIRILLI, *Il parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni*, A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), Torino, Giappichelli, 2014, p. 205.



- C. PINELLI, *Le funzioni del Senato in ordine all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in *Italiadecide*, 2015, p. 1-7.
- A. PRONTERA, *L'Italia in Europa: fra strutture di coordinamento e problemi di integrazione*, in *Il governo forte*, G. DI COSIMO (a cura di), Macerata, EUM, 2010,
- T. RAUNIO, *Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-national Variation*, *The Journal of Legislative Studies*, 11(3-4), p. 319-342.
- T. RAUNIO, *The Gatekeepers of European Integration? The Function of National Parliaments in the EU Political System*, *Journal of European Integration*, 33:3, 2011, pp. 309-314.
- G. RIVOSECCHI, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, *Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*, I, *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003, pp. 289-304.
- L. S. ROSSI, *La "funzione di raccordo" con l'Unione europea nella riforma dell'art.55 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna 2015, n. 9, p. 1-3;
- L.S. ROSSI, *Riforma della costituzione italiana e partecipazione all'Unione europea*, in *federalismi*, n. 19, 2016, pp. 11-12.
- F. SAVASTANO, *Senato e Unione europea nella riforma costituzionale*, in *federalismi*, n. 1/2016;
- M. SAVINO, *La PESC e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, *Giornale di diritto amministrativo*, 3/2010.
- S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IV, UTET, Torino, 1989, p. 106 ss.
- M. SOUSA, *Learning in Denmark? The case of Danish parliamentary control over European union policy*, *Scandinavian political studies*, 31(4), pp. 428- 447.
- U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Cacucci editore 2013.
- U. VILLANI, *L'impatto del Trattato di Lisbona sul ruolo dei Parlamenti Nazionali*, in *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, C. DECARO - N. LUPO (a cura di), Luiss University Press, Roma, 2009, pp. 407-413.
- L. VIOLANTE, *Raccordo legislativo tra Unione europea e Parlamenti nazionali*, in *Quad cost.*, 19:3, 1999, p. 726 ss.
- A. VUOLO, *Il parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), Giuffrè, Milano, 2008, p. 53.
- W. WAGNER, *Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper n. 12, 2006, pp. 1-75.

- W. WESSELS, A. MAURERAND, J. MITTAG (a cura di), *Fifteen into One: The EU and Its Member States*, Manchester: Manchester University Press, 2003.
- T. WINZEN, *National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison*, *West European Politics* 35(3), pp. 657-672.

---

- Accordo interistituzionale stipulato dai Presidenti delle Camere con il Presidente del Consiglio, 28 gennaio 2008.
- *Act on Cooperation between the Federal Government and the German Bundestag in Matters concerning the European Union*, Sez. 4 - *Transmission of documents and reporting obligations*.
- *Act on Denmark accession to the European Communities*, 1973, sez. 6, subsez. 2, trad. in EUROPEAN AFFAIRS COMMITTEE OF THE DANISH PARLIAMENT, *The Danish parliament's EU information centre the Folketing's scrutiny of Government EU policy*, 2012.
- *Basic Law for the general Republic of Germany*. Trad. C. Tomuschat, D.P. Currie, ottobre 2010.
- CABINET OFFICE - UK GOVERNMENT, *Parliamentary Scrutiny of European Union Documents: guidance for Departments*, August 2013.
- CABINET OFFICE, *Parliamentary Scrutiny of European Union Documents: guidance for Departments*, para 3.5.3.
- CAMERA DE DEPUTATI, Doc. XVIII, n. 28 sulla “*Relazione annuale 2014 della Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzionalità*” (COM(2015)315 final)
- CAMERA DEI DEPUTATI - GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, 1 luglio 2010, 347, XVI Legislatura.
- 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.
- CAMERA DEI DEPUTATI, A.C., XVI leg., res. sten., seduta n. 576, 25 gennaio 2012.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 9 giugno 2010.
- CAMERA DEI DEPUTATI, Doc. XVIII, n. 5.
- CAMERA DEI DEPUTATI, Dossier del Servizio Studi della Camera n. 380/2 del 15 febbraio 2011
- CAMERA DEI DEPUTATI, Dossier del Servizio Studi della Camera n. 380 del 27 luglio 2010

- CAMERA DEI DEPUTATI, GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Parere su questioni concernenti le procedure di raccordo tra la Camera dei deputati e le Istituzioni europee*, 6 ottobre 2009.
- CAMERA DEI DEPUTATI, Indagine conoscitiva “*Italia e Unione europea dopo la Legge n. 11 del 2005: bilanci e prospettive*”, in bollettino delle Giunte e delle Commissioni, 10 ottobre 2007.
- CAMERA DEI DEPUTATI, Relazione della XIV Commissione della Camera sulla Relazione consuntiva sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea (Anno 2010), Doc. LXXXVII, n. 4-A.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione della XIV Commissione sulla relazione consuntiva sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea (anno 2012)*, Doc. LXXXVII n. 1-A.
- CAMERA DEI DEPUTATI, XVI Legislatura - Servizio Studi. Documentazione e ricerche. L’attività delle Commissioni nella XV legislatura (Commissione politiche dell’Unione europea), n. 1/14 parte prima, maggio 2008
- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale 2012 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*
- COMMISSIONE SULLA MODERNIZZAZIONE DELLA CAMERA DEI COMUNI, *Modernisation of the House Select Committee of 2004-05, Scrutiny of European Business*.
- COSAC SECRETARIAT, *Third bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, XXXII Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 17-18 May 2005, Luxembourg.
- COSAC Secretariat, *Twentieth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, 2012.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION BRUSSELS, *Guidelines for handling of documents internal to the Council*, 9 June 2011.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Guidelines for handling of documents internal to the Council*, Brussels, 9 June 2011.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri DPCM del 17 marzo 2015, DPCM 150317. V. Annex I.
- DEPARTMENT OF CHAMBER AND COMMITTEE SERVICES - HOUSE OF COMMONS, *The European Scrutiny System in the House of Commons*, No 3 October 2012.
- EUROPEAN AFFAIRS COMMITTEE OF THE DANISH PARLIAMENT - The Danish parliament’s EU information centre, *The Folketing’s European Affairs Committee. The Folketing’s scrutiny of Government EU policy*, 2012.
- EUROPEAN AFFAIRS COMMITTEE OF THE DANISH PARLIAMENT, Report 29 March 1973.

- EUROPEAN AFFAIRS COMMITTEE, *Beretning afgivet af Europaudvalget den 23. juni 2006 om tidlig forelæggelse og åbenhed, Folketinget Beretning nr. 6.*
- EUROPEAN PARLIAMENT, DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS - CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Report on Democratic control in the Member States of the European Council and the Eurozone Summits*, 15 January 2013.
- EUROPEAN PARLIAMENT, DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS - CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Report on Democratic control in the Member States of the European Council and the Eurozone Summits*, 15 January 2013.
- EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE - HOUSE OF COMMONS, *UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny*, 14th Report of Session 2015, 15 December 2015.
- EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE - HOUSE OF COMMONS, *Reforming the European Scrutiny System in the House of Commons*, Twenty-fourth Report of Session 2013-14, 28 November 2013.
- EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE - HOUSE OF COMMONS, *Scrutiny Reform follow-up and Legacy Report*, Thirty-eighth Report of Session 2014–15 Report, 25 March 2015.
- EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE - HOUSE OF COMMONS, *The European Scrutiny System in the House of Commons*, No 3 October 2012.
- EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE - HOUSE OF COMMONS, *UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny: Government Response to the Committee's 14th Report of Session 2015-16, 1st Special Report of Session 2015-16*, 5 February 2016.
- EUROPEAN UNION COMMITTEE - HOUSE OF LORDS, *Brexit: parliamentary scrutiny*, 4th Report of Session 2016–17 HL Paper 50.
- EUROPEAN UNION COMMITTEE - HOUSE OF LORDS, *The European Scrutiny System in the House of Lords. A short guide*, 2013
- EUROPEAN UNION COMMITTEE - HOUSE OF LORDS, *The European Scrutiny System in the House of Lords. A short guide*, 2013.
- EUROPEAN UNION COMMITTEE - HOUSE OF LORDS, *The referendum on UK membership of the EU: assessing the reform process*, 3rd Report of Session 2015-2016, 28 July 2015.
- EUROPEAN UNION COMMITTEE - HOUSE OF LORDS, *The Role of National Parliaments in the European Union*, 9th Report of Session 2013-14.
- *House of Commons debate - HC Deb*, 29 June 2015, col 1180.
- HOUSE OF LORDS, *House of Lords Committee Bulletin*, 25 March 2013

- HOUSE OF LORDS, *Terms of reference*, Appendix A, 16 May 2012.
- Presidente del Consiglio Mario Monti, Informativa urgente alle Camere sugli esiti del Consiglio europeo del 14-15 marzo 2013, A.C. XVII leg. Seduta n. 3, 25 marzo 2013.
- SEGRETARIATO COSAC, XVIII rapporto semestrale “*Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*”, September 2012, [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu).
- SENATO DELLA REPUBBLICA, A.S. Doc. XVIII n. 10, 21 dicembre 2016.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, A.S. Doc. XVIII n. 15 e A.S. Doc. XVIII n. 59, 28 marzo 2014.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, A.S. Doc. XVIII n. 27, 1 ottobre 2013; A.S. Doc. XVIII, n. 37, 10 dicembre 2013; A.S. Doc. XVIII n. 56, 11 marzo 2014.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, A.S. Doc. XVIII n. 29, 12 novembre 2013.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, A.S. Doc. XVIII n. 79, 6 novembre 2014.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, A.S., Doc. XVIII, n. 28.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, A.S., XVI leg., res. Sten., seduta n. 663, 25 gennaio 2012.
- Sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 30 giugno 2009 (BVerfGE, 2 BvE 2/08), nr. 240, 243, 245, 320, 329.
- T. MAY, *Machinery of Government Changes: Written statement* - HCWS94, 18 July 2016.
- THE FOLKETING’S EUROPEAN AFFAIRS COMMITTEE, *The Folketing’s scrutiny of government Eu policy*, 2012.
- UFFICIO RAPPORTI CON L’UNIONE EUROPEA, *Interventi della Camera dei deputati nella formazione delle politiche UE*. Documentazione per le Commissioni. Attività dell’Unione europea (15.3.2013-31.5.2016).