



Chi ben comincia è a metà dell’opera? Riflessioni sul ruolo del Parlamento italiano nella “fase ascendente” nell’ottica dell’effettiva applicazione del diritto UE

Matteo Romagnoli*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L’esigenza di prevenire il rischio di antinomie tra ordinamenti già nel corso del procedimento normativo per garantire l’effettiva applicazione del diritto UE negli Stati membri. – 3. Per una fase ascendente funzionale ma necessariamente parlamentare. – 4. Fase ascendente ed effettiva applicazione del diritto UE: chi ben comincia è a metà dell’opera. – 5. Osservazione della prassi del Senato italiano nel periodo 2020-2022: in particolare l’ibridazione compiuta con il parere del Senato sul regolamento riguardo agli *status* di filiazione. – 6. Conclusioni.

1. Il tema della partecipazione degli organi costituzionali di uno Stato membro alla formazione e all’attuazione del diritto europeo non è immediatamente connesso al tema dell’effettività del diritto UE. Tuttavia, la connessione è pregiudiziale, logica: la partecipazione alla formazione precedono l’attuazione e perciò anche all’effettività. La fase della partecipazione perciò è strumentale, preliminare,

* Dottorando di Ricerca in Scienze Giuridiche, Università di Firenze.

all’effettività. L’ipotesi di recuperare la discussione sulla fase ascendente avendo riguardo circa l’effettività del diritto UE nasce dalla convinzione che la partecipazione dei parlamenti nazionali alla formazione del diritto dell’Unione europea ha diversi obiettivi che riguardano il principio di effettività. Una partecipazione attenta alla formazione degli atti permetterebbe un’attuazione che comporti meno problemi dal punto di vista dell’impatto finanziario, amministrativo e – più in generale – dell’impatto sull’ordinamento. Infatti, tra i vari vantaggi che si possono elencare riguardo ad una fase ascendente partecipata e consapevole c’è anche la possibilità che si possano prevenire antinomie tra ordinamenti.

In questo contributo si proverà a declinare questa ipotesi nel contesto ordinamentale e parlamentare italiano. Per cui il secondo paragrafo si concentrerà sulla connotazione dell’esigenza di prevenire le antinomie, il terzo sulle ragioni che spingono a ritenere la necessità di una nuova concezione della fase ascendente. Dal quarto paragrafo si proverà ad entrare nel merito della questione italiana per capire quali sono i punti di forza e i punti deboli della legge n. 234 del 2012 così da paragonarli alla prassi degli anni 2020-2021-2022 del Senato della Repubblica nel quinto paragrafo¹.

2. Molte sentenze del c.d. dialogo tra le Corti insistono sulla responsabilità del legislatore nazionale circa l’attuazione del diritto UE. Ad esempio, la Corte di giustizia dell’Unione europea, nella sentenza M.A.S (c.d. *Taricco bis*) evidenziava il problema sostenendo che spetterebbe “*in prima battuta, al legislatore nazionale stabilire norme sulla prescrizione che consentano di ottemperare agli obblighi derivanti dall’art. 325 TFUE, alla luce delle considerazioni esposte dalla Corte al punto 58 della sentenza Taricco*”². Più in generale la Corte aggiungeva che il compito del legislatore consisterebbe anche nel garantire un regime nazionale che non distingua tra una disciplina

¹ L’analisi quantitativa dei dati si concentra solo sui *dossier* resi disponibili dal centro studi del Senato della Repubblica italiana. Il presente contributo costituisce soltanto il resoconto iniziale di una ricerca a più ampio spettro che prenderà in considerazione anche i dati relativi alla Camera dei Deputati per avere una visione più completa del fenomeno.

² Sentenza della Corte del 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *M.A.S e M.B.*, punto 41.

riguardo agli interessi finanziari dello Stato e una riguardo a quelli dell'Unione. Ciò è importante in quanto responsabilizza il legislatore nazionale visto che il principio della riserva di legge potrebbe registrare ulteriori ridimensionamenti ad opera di direttive europee che, nell'imporre agli Stati membri obblighi di tutela penale, dettagliano sempre più l'intervento richiesto sotto il profilo della descrizione del fatto da reprimere e della cornice sanzionatoria da comminare, oppure con incursioni nella c.d. parte generale. Cioè, la dicotomia tra art. 25 Cost. e un diritto penale europeo sempre meno "indiretto" fa sopravvivere la dicotomia tra ordinamenti anche dopo la positiva ricomposizione del caso Taricco. La produzione di direttive dettagliate in materie come il diritto penale, caratterizzato dal principio di riserva di legge parlamentare, si interseca con un altro dato rilevante e più trasversale.

Dal rapporto 2021 sulla legislazione a cura dell'osservatorio legislativo e parlamentare della Camera si evincono dati rilevanti³. Tale studio rileva il consolidamento di alcune tendenze riguardo alla produzione normativa nei primi due anni della 9^a legislatura europea. A fronte di una riduzione del numero complessivo dei provvedimenti, il dato più interessante riguarda la netta preferenza per lo strumento del regolamento. Il documento si spinge fino a sostenere che questo sia ormai la "*principale fonte di produzione normativa*"⁴ dell'UE. Tale affermazione si fonda sull'osservazione del ribaltamento avvenuto tra la preminenza delle direttive rispetto ai regolamenti, che nella 6^a legislatura (2004-2009) era ormai risicato – 43% direttiva e 41% regolamento – ma che già dalla 7^a ha visto il regolamento balzare al 60% della produzione legislativa ordinaria, fino al 70% dell'8^a (2014-2019). L'avvio dell'attuale legislatura consegna un dato ancora più

³ Osservatorio sulla legislazione, La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Rapporto 2021, In collaborazione con il servizio studi del Senato della Repubblica, www.camera.it/temiap/2021/10/27/OCD177-5116.pdf, p. 261 ss.

⁴ *Ibidem*, p. 273.

netto a favore del regolamento (come si può osservare nella *Tabella 1*), ma la rilevazione è ancora incompleta. La lettura che viene data di questo dato quantitativo è – *sic et simpliciter* – “una generale preferenza, maturata dal legislatore europeo, per uno strumento normativo più stringente ed organico, direttamente applicabile, mediante il quale possono ridursi i rischi di mancata o incoerente trasposizione della normativa europea negli ordinamenti nazionali”⁵.

Tabella 1 – Atti normativi adottati attraverso procedura legislativa ordinaria

Tipologia di atto e procedura	7° legislatura del Parlamento europeo 14 luglio 2009 30 giugno 2014	8° legislatura del Parlamento europeo 1° luglio 2014 1° luglio 2019	9° legislatura del Parlamento europeo 2 luglio 2019 19 luglio 2021
Procedura legislativa ordinaria			
Regolamenti	303	280	119
Direttive	140	96	14
Decisioni	48	24	16
Totale	491	400	149

Fonte: Banca dati *Eurlex*

Probabilmente tale lettura necessiterebbe di qualche approfondimento da svolgere però in altra sede, ma sicuramente è evidente come si stia riducendo lo spazio di attuazione nazionale del diritto dell’Unione, almeno a livello legislativo. Inoltre, il dato quantitativo sui regolamenti in sé unito all’esistenza di direttive dettagliate che non lasciano ampio spazio di manovra, in settori caratterizzati dalla riserva di legge parlamentare, mostrano l’evidenza che lo spazio per risolvere antinomie nella fase discendente sia ormai pressoché ridotta al minimo. Proprio per questo motivo “è bene insistere e dettagliare sull’opportunità, almeno in relazione al diritto derivato, di prevenire il rischio di antinomie già nel corso del procedimento normativo e legislativo utilizzando i numerosi strumenti di controllo giuridico e politico previsti: dal Protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, alla regola dell’unanimità, dai freni

⁵ *Ibidem*, p. 274.

di emergenza alle clausole passerella”⁶. Esistono, infatti, molte basi giuridiche del diritto UE che permettono ai governi e ai parlamenti nazionali di evidenziare durante la fase di elaborazione del diritto derivato eventuali violazioni di prerogative statali, oppure l’emergere di probabili antinomie tra gli ordinamenti. Ovviamente, “*non è solo una questione di strumenti giuridici utilizzabili; molto dipende dalla qualità del monitoraggio compiuto da tali soggetti*”⁷. Il rispetto dell’ordinamento nazionale e al contempo l’obbligo di effettiva applicazione del diritto UE spettano in via principale ai governi e ai parlamenti nazionali, che dovrebbero farle oggetto della c.d. fase ascendente.

3. La netta distinzione tra la fase ascendente e quella discendente è sicuramente utile a fini descrittivi dato che le due si occupano di due oggetti distinti: la prima riguarda la partecipazione delle istituzioni italiane alla formazione del diritto UE; la seconda invece riguarda l’adozione di quelle disposizioni nazionali che l’ordinamento necessita per ottemperare agli obblighi previsti dagli atti normativi dell’UE. Nondimeno, è possibile ipotizzare che sia deleteria per gli operatori che si ritrovano nella necessità di utilizzare gli strumenti previsti in quanto sulla base di questa distinzione netta tutto si potrebbe concentrare sul livello di prescrittività delle due fasi: la fase ascendente appare come discrezionale ed eventuale, in quanto riconducibile come natura al diritto parlamentare; la fase discendente è chiaramente obbligatoria, in quanto caratterizzata dall’obbligo che l’Italia ha di ottemperare agli impegni presi in sede europea. Per la dottrina “*la prescrittività del diritto parlamentare non può dirsi acquisita una volta per tutte: ma ciò sembra discendere dal fatto che il diritto parlamentare, per definizione,*

⁶ G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell’art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2019, pp. 333-357, spec. p. 335.

⁷ G. DI FEDERICO, *L’identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell’Unione europea. Natura e portata dell’art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, 2017, p. 188.

pretende di porre regole che limitano il potere politico nelle sedi che esso è abituato a considerare come proprie”⁸. D'altronde, “*quelle del diritto parlamentare sono regole raramente garantite da un giudice esterno rispetto alle Camere (almeno nel nostro ordinamento), e comunque caratterizzate dall'esistenza di una clausola di flessibilità (in assenza di esplicite obiezioni)*”⁹. Già Silvano Tosi nel 1974 evidenziava come “*il diritto parlamentare – nella sua vita concreta che ha per centro le assemblee – si rivela fin troppo chiaramente una «clinica costituzionale», un campo di esperienze costituzionali continue e sempre rinnovanti, perché possa apparire ragionevole, in sede scientifica come in sede didattica, di prescindere da questa sua natura sperimentale*”¹⁰. Cioè un diritto in cui la statica costituzionale si confronta con la dinamica magmaticità dei fatti politici¹¹. Dunque, si comprende come la diversa prescrittività della fase discendente rispetto a quella della fase ascendente non derivi tanto dalle disposizioni della stessa legge n. 234 del 2012, quanto invece dal generale obbligo di attuazione del diritto dell'UE in capo alla Repubblica italiana, e dalle disposizioni europee che lo dettano. Perciò, l'ipotesi è quella per cui se si rompesse – almeno a livello concettuale – il muro che separa le due fasi, l'obbligatorietà della fase discendente per un certo verso si irradierebbe anche alla fase ascendente. È piuttosto evidente che le disposizioni contenute nel Trattato di Lisbona e nei protocolli n. 1 e n. 2 allegati al Trattato diano per presupposto un ciclo decisionale senza soluzione di continuità tra Stati membri e Unione: non diviso. Gli stessi procedimenti decisionali previsti rendono “*difficile distinguere oggi il tempo della formazione della decisione da quello della sua attuazione o esecuzione soprattutto in quanto a livello europeo la cura per il monitoraggio e la manutenzione delle norme approvate inizia all'indomani della loro adozione in un ciclo continuo scandito dai tempi fissati alle clausole di revisione*”¹². La compenetrazione tra fase

⁸ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2022, p. 19.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, p. 7.

¹¹ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 21.

¹² C. FASONE, *La distinzione tra “fase ascendente” e “fase discendente” e il suo superamento*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, 2018, pp. 103-115, spec. p. 109.

ascendente e discendente renderebbe la partecipazione italiana alla formazione delle norme europee strumentale ad una più tempestiva ed effettiva attuazione del diritto dell'Unione. Soprattutto in uno Stato membro solitamente poco ligio e adempiente riguardo agli obblighi europei come l'Italia¹³. Inoltre, da un punto di osservazione differente, una attività più scrupolosa e consapevole di attuazione delle norme europee permetterebbe anche di comprendere la necessità di un'ulteriore azione normativa a livello sovranazionale e di prevedere quali connotati essa dovrebbe avere per rispondere al meglio agli interessi italiani. Ricapitolando, l'obbligatorietà della fase ascendente è concettuale, logica: non c'è una procedura d'infrazione o un controllo dello Stato membro per una mancata partecipazione alla formazione degli atti normativi UE, ma al contempo, riducendosi gli spazi di manovra nella fase discendente è necessario che il Parlamento si renda conto della necessità di anticipare il controllo sulle proposte di atti normativi europei, per poter dare il proprio contributo ed indirizzare la politica dell'Esecutivo in sede europea¹⁴.

Tuttavia, partendo da questa necessità funzionalistica ci si potrebbe chiedere perché coinvolgere i parlamenti. Cioè perché coinvolgere istituzioni che non fanno dell'efficienza e dell'effettività una delle loro cifre essenziali? Se il punto è una partecipazione dell'ordinamento nazionale più attenta e funzionale alla legislazione europea, perché il soggetto principale di questa azione dovrebbe essere il Parlamento?

Oggi all'art. 10 del TUE troviamo sancito che “*il funzionamento dell'UE si fonda sulla democrazia rappresentativa*”. Questa previsione si connette strettamente all'antico problema dell'UE: il *deficit* democratico. Si parla, in sostanza, “*dell'incapacità [...] dell'Unione di sviluppare strutture e processi che replichino adeguatamente a livello*

¹³ Vedi E. ALBANESI, *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, Torino, 2018, p. 281 ss.

¹⁴ Cfr. C. FASONE, *op. cit.*, p. 103 la quale ritiene che la distinzione tra fase ascendente e discendente produca “*una semplificazione estrema della realtà e non appaiono neppure adeguate dal punto di vista euristico*”.

dell’Unione gli usi anche imperfetti del controllo del governo, della responsabilità parlamentare e di quella amministrativa che sono praticati con diverse modalità nei vari Stati membri”¹⁵. Tuttavia, l’inserimento dei parlamenti nazionali nell’integrazione europea è il frutto del mutamento che il concetto di *deficit* democratico ha subito nell’ultimo decennio. Il classico, originale, risiedeva nella necessità di un’istituzione democratica parlamentare dell’Unione europea, eletta a suffragio universale dai cittadini che partecipasse al processo legislativo dell’Unione almeno in maniera paritaria rispetto al Consiglio¹⁶. Tuttavia, il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo non è stato sufficiente a risolvere tutti i nodi della democrazia europea. Infatti, si parla oggi di un “nuovo” deficit democratico: “nuovo perché concettualmente diverso da quello percepito e studiato nei primi sei decenni dell’Unione”¹⁷. La Grande crisi del 2008 avrebbe mutato i termini della questione classica. Inoltre, “a partire dal 2008 [...] l’Unione europea è stata investita da una serie multipla di crisi che hanno messo in tensione il suo sistema di governance ma anche la coesione tra gli Stati membri e in un certo senso la stessa autocoscienza europea”¹⁸. Tale mutazione del *deficit* democratico si misurerebbe adesso sul margine di discrezionalità che residua ai governi e ai parlamenti nazionali nell’accettazione-esecuzione delle politiche UE¹⁹. In *primis* quelle economico finanziarie (patto di stabilità) e monetarie (programmi BCE), ma con il susseguirsi delle crisi tale mutazione si è man mano andata ad estendere ad altre politiche che l’Unione si è vista riconoscere ma che non sono sempre state al centro dell’integrazione europea. In questi termini si parla di un *deficit* “indotto”: “le istituzioni nazionali ora sono “delegittimate” negli Stati membri non per ragioni di politica interna ma per il fatto del recepimento di impopolari

¹⁵ J. H. H. WEILER, *Europa: «Nous coalisons des Etats, nous n’unissons pas des hommes»*, in M. CARTABIA, A. SIMONCINI (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, 2009, p. 60.

¹⁶ Vedi *ex multis* D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, London, 1979, pp. 64-66. Rapporto redatto per conto del Comitato affari istituzionali sul *deficit* democratico nella Comunità europea, Doc. PE n. A 2-276/87, 1° Febbraio 1987.

¹⁷ A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, pp. 1-17, spec. p. 5.

¹⁸ M. COTTA, *Un’altra Europa è possibile*, Bologna, 2017, p. 28.

¹⁹ Cfr. A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, cit., p. 5.

*“misure” economiche-finanziarie decise (collettivamente: ma questa circostanza modale è costantemente rimossa dalla percezione comune) nelle istanze istituzionali dell’Unione”²⁰. Si può intuire come questa sia una forma di contestazione che può essere radicalizzata facilmente dalla politica (o dall’antipolitica), ed arrivi fino a mettere in discussione la stessa legittimazione della cessione di sovranità, fondamento dell’adesione all’Unione. La mutazione pertanto consiste nella trasformazione del *deficit* democratico in una ben più complicata questione sulla sovranità nazionale. La dimostrazione della fondatezza di tale ipotesi è rilevabile nell’ordinamento UE se si osserva la giurisprudenza della Corte di giustizia: da *Weiss*²¹ a *Taricco*²² fino al controverso caso polacco K3/21²³ – pur nelle loro enormi e inequivalibili differenze – possono essere equiparate dal dato di questo mutamento. Dal fatto che “la “responsabilità europea” che rientrava nel fascio normale della responsabilità di indirizzo politico dei governi è ora diventata una responsabilità di indirizzo costituzionale: chiamando continuamente in causa il delicato rapporto tra ordinamento dell’Unione e costituzioni nazionali (art. 4 TUE) se non addirittura la possibilità di recesso dall’Unione (art. 50 TUE)”²⁴.*

Sicuramente gli studiosi hanno riconosciuto da tempo la separazione tra livelli politici in Europa. Cioè la dissociazione tra *policies* e *politics*, cioè tra la gran parte delle politiche pubbliche ormai europeizzate (con tutto quello che ciò comporta, in particolare le influenze tecnocratiche), e la dialettica politica rimasta all’opposto

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Vedi sentenza della Corte dell’11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss e altri* e la reazione della Corte costituzionale federale tedesca BVerfG, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 - 2 BvR 859/15 - para. 1-237.

²² Vedi ordinanza della Corte costituzionale del 2017, n. 24; ordinanza della Corte costituzionale del 2019, n. 117; sentenza della Corte dell’8 settembre 2015, causa C-105/14, *Taricco e a.*; del 5 dicembre 2017, causa C-42/17, M.A.S e M.B.

²³ Vedi Judgment K 3/21 of the Constitutional Tribunal of Poland, Warsaw, 7 October 2021.

²⁴ *Ibidem*, p. 6.

primariamente nazionale²⁵. Per far fronte a questo vennero introdotti i parlamenti nazionali nel sistema di governo parlamentare dell’UE: “*le istituzioni-simbolo della politica nazionale (intesa nel senso della politics) vengono così immesse, con una gamma di poteri raramente configurati come definitivi e insuperabili, ma che comunque appaiono piuttosto significativi, nel processo di formazione delle politiche europee (le policies)*”²⁶. Pertanto lo scopo è quello di tentare di riavvicinare politiche e politica. Lo sviluppo di forme di partecipazione dei parlamenti nazionali al processo decisionale (specialmente legislativo) dell’Unione nasce dall’esigenza di rafforzare la democrazia interna connessa alla partecipazione degli Stati membri. In una prima fase queste procedure hanno avuto un apprezzabile sviluppo che però è risultato al contempo piuttosto asimmetrico, sia nei diversi parlamenti nazionali, sia nelle due camere dei parlamenti bicamerali, e ha prodotto modesti risultati in termini di effettiva influenza sul processo decisionale. Tuttavia, il vero risultato di queste procedure è di aver “*accentuato il processo di europeizzazione dei parlamenti nazionali e contribuito al dibattito politico e non solamente tecnico sulle scelte europee*”²⁷. Un ulteriore risultato è stato quello di fare emergere una nuova “rete” parlamentare rispetto a quelle che già avevano informato l’integrazione europea ponendosi così in corrispondenza con le altre: quella governativa, quella giurisdizionale e quella delle banche centrali. Specialmente rispetto ai governi il compito di tale rete parlamentare è principalmente quello di compensare le zone oscure che rendono discontinuo il controllo democratico: “*il parlamento europeo, sfruttando bene i suoi poteri, riesce a ‘vedere’ le responsabilità del complicato ‘governo comunitario’: ma non può far valere le responsabilità dei governi nazionali, che sono grandissime, nelle attuali condizioni di svolgimento dell’integrazione europea. Viceversa, i parlamenti nazionali, potendo agire sui rispettivi governi, non*

²⁵ Cft. V. SCHMIDT, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford, 2006, p. 5 ss.; P. LINDSETH, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and Nation-State*, Oxford, 2012, p. 234 ss.

²⁶ N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale.*, cit., pp. 101-131, spec. p. 102.

²⁷ N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, LUISS University Press, Roma, 2019, p. 128.

‘vedono’ – nel senso che non possono indirizzare né controllare – aspetti decisivi dell’azione delle istituzioni europee di vertice”²⁸.

Tutto questo ha un evidente riverbero sul potere legislativo. Quando si parla della potestà legislativa dell’Unione – che in alcune materie ha eroso la potestà legislativa statale (in origine monopolio del parlamento) – vi è un “peccato originale”. Fin dal periodo istitutivo i Trattati hanno fatto “*degli esecutivi statali l’autorità legislativa per eccellenza*”²⁹ della Comunità. Oggi, il rapporto tra Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione quasi esclusivamente si sviluppa e si articola nelle varie fasi delle procedure legislative. Difatti, “*la responsabilità democratica diretta rimane prerogativa dei parlamenti nazionali ai quali devono rispondere i membri del Consiglio*”³⁰. Weiler considera che questa carenza basilare ha significato che “*la costituzionalizzazione, il consolidamento dei provvedimenti comunitari in una normativa superiore, spesso direttamente efficace, e dotata di meccanismi di attuazione incisivi, significò che una volta che queste norme fossero state adottate, i parlamenti nazionali non potevano più avere ripensamenti o controllarne il contenuto a livello di attuazione nazionale*”³¹. Pertanto, “*l’unico modo formale in cui la responsabilità poteva essere garantita era tramite un rigido controllo ex ante da parte dei parlamenti nazionali sull’attività dei ministri del foro comunitario. Ma ciò si è dimostrato nel tempo largamente irrealizzabile. Il risultato è stato infatti che il potere esecutivo degli Stati membri si è trovato ad agire come legislatore al di fuori di qualsiasi controllo da parte dei propri parlamenti. Questi cambiamenti nel procedimento decisionale hanno significato che non è stata semplicemente la voce degli Stati membri ad essere rafforzata ma piuttosto la voce dei «governi»*”³². Ciò se paragonato ai dati riportati nel primo paragrafo diviene oggi sempre

²⁸ *Ibidem*, p. 20.

²⁹ J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell’Europa*, Bologna, 2000, p. 75.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*, p. 76.

più vero. Soprattutto considerando determinate materie come il diritto penale per cui l’ancoraggio al principio di riserva di legge *ex art. 25*, comma 2, Cost. configura un monopolio del Parlamento. L’impronta governativa della legislazione europea, pur stemperata, non è eliminata³³. Un mutamento della assoluta riserva di legge parlamentare non può neanche essere giustificato dalla osservazione che nella esperienza nazionale italiana si sia ecceduto con la legislazione penale governativa³⁴ in quanto *“la misura delle garanzie – in questo caso quella del favor libertatis – non può essere affidata alla logica della concorrenza al ribasso”*³⁵. Difatti, *“l’obbligo di tutela penale non può perseguire la logica di risultato fino al punto di compromettere la razionalità e la gradualità del diritto interno. Non bisogna scordare che il legislatore nazionale è gravato da un vincolo di fedeltà bidirezionale, nei confronti sia del diritto dell’UE, sia dell’ordinamento interno, ancorato, tra l’altro, al principio di uguaglianza di trattamento”*³⁶. Da ciò deriverebbe il compito per i legislatori nazionali di trovare il punto di equilibrio tra questi due doveri di fedeltà. Questo dovere di doppia fedeltà corrobora l’impostazione che si è proposto di una prescrittività concettuale della fase ascendente ad opera del Parlamento.

4. Le difficoltà nell’adeguamento dell’ordinamento interno del diritto dell’UE – nonostante il totale rinnovo dell’impianto attuativo e degli strumenti legislativi adottati dalla legge n. 234 del 2012 per quel che concerne la fase discendente – possono essere rintracciate nella scarsa partecipazione alla fase ascendente. Questa ha comportato che *“molto spesso gli organi nazionali – al momento dell’attuazione – si siano trovati a dover recepire disposizioni piovute sul nostro ordinamento, senza averne assolutamente potuto valutare in anticipo i*

³³ Vedi C. CUPELLI, *Il Parlamento europeo e i limiti di una codecisione in materia penale tra modelli di democrazia e crisi della riserva di legge*, in *Criminalia*, 2012, p. 542 ss.

³⁴ Vedi C. GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2017, p. 27 ss.

³⁵ F. GIUNTA, *Europa e diritto penale. Tra linee di sviluppo e nodi problematici*, in *Criminalia*, 2020.

³⁶ *Ibidem*.

*problemi di compatibilità col sistema giuridico interno*³⁷. Ciò si ritiene superabile con una più efficace partecipazione nel corso del negoziato in quanto è l'unico momento che consente una più idonea rappresentazione degli interessi nazionali rispetto all'evidente rigidità della fase attuativa³⁸. Ciò faciliterebbe un impatto meno meccanico del diritto dell'Unione sul diritto nazionale³⁹. In altre parole, *“l'obiettivo, evidentemente, è quello di anticipare nella «fase ascendente» le problematiche che con ogni probabilità sorgeranno nella successiva «fase discendente», così abituando le amministrazioni italiane a inserirsi in modo tempestivo ed efficace in un processo decisionale continuo e complesso, quale è quello che si svolge a livello di Unione Europea*⁴⁰.

La premessa di qualsiasi discorso rispetto alla fase ascendente italiana riguarda il ruolo dell'apparato governativo, che ha la struttura per svolgere le attività istruttorie e di coordinamento. Questo è un lavoro che il Parlamento non può fare in base alle sue attuali disponibilità a livello di apparato amministrativo. Il Governo è il titolare della parte sostanziale della partecipazione dell'Italia nella definizione delle politiche UE. Per cui la sua azione in questo contesto è fondamentale. Però, come espressione democratica a livello nazionale serve un rapporto dialogico tra Governo e Parlamento anche riguardo agli affari europei. Infatti, *“a differenza delle leggi che la precedono, la n. 234 imprime un'esplicita e decisa svolta parlamentarista nelle dinamiche inter-ordinamentali, spostando in maniera netta il baricentro complessivo dei suoi meccanismi base di funzionamento*

³⁷ A. CELOTTO, *L'esperienza applicativa della legge comunitaria*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Roma, 2009, pp. 77-88.

³⁸ Cfr. L. BARTOLUCCI, *“Legge di delegazione europea” e “Legge europea”*: *Obiettivi e risultati di una prima volta*, in *Amministrazione In Cammino*, 2014, p. 9.

³⁹ Cfr. F. ASTONE, *Il processo normativo dell'Unione Europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Torino, 2007, p. 208.

⁴⁰ L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 347.

verso il Parlamento, chiamato sempre in causa con menzione espressa dei suoi due rami”⁴¹. Nelle pieghe di come viene declinato questo rapporto si può ipotizzare di come sia “*proprio l’idea di “fase” del procedimento decisionale che viene superata dall’impostazione della nuova legge*”⁴². Il controllo parlamentare è caratterizzato e sostenuto da un massiccio flusso informativo. Tale flusso non è composto soltanto da informazioni generiche, ma anche “qualificate”. Ciò in quanto “*la completa informazione del Parlamento nella «fase ascendente» è condizione essenziale per una piena consapevolezza della natura e della portata degli obblighi che si assumono, stante il vincolo costituzionale a una loro piena e puntuale trasposizione nell’ordinamento interno*”⁴³. In particolare, si prevede all’art. 4, comma 3, che la Presidenza del Consiglio (PdC) trasmetta al Parlamento le relazioni e le note informative predisposte dalla rappresentanza permanente presso l’Unione con riferimento a riunioni del Consiglio sia formali sia informali, fino a dare comunicazioni dei triloghi (la legge prevede anche che il Governo possa raccomandare, poiché per l’art. 64 Cost. non può obbligare le Camere, l’uso riservato di tali informazioni). Queste possono essere definite informazioni “*di secondo livello e che risultano, in pratica, più rilevanti perché riservate o perché volte a dare contezza dei processi decisionali in corso, difficilmente reperibili attraverso le fonti ufficiali*”⁴⁴. Fondamentale per l’apporto del Parlamento alla formazione degli atti legislativi europei è l’art. 6 della legge 234. La disposizione prevede che l’amministrazione con competenza prevalente per materia debba inviare al Parlamento entro venti giorni dalla trasmissione di un progetto di atto, una relazione tecnica che in primo luogo fornisca alle Camere gli elementi per poter valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, ma anche valutazioni circa il rispetto del principio di attribuzione e alla

⁴¹ E. MOAVERO MILANESI, *Introduzione. L’Italia in Europa, dopo la legge n. 234 del 2012*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *op. cit.*, p. 11.

⁴² C. FASONE, *op. cit.*, p. 111.

⁴³ L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 347; vedi C. TUCCIARELLI, *Forma di governo nazionale e Unione Europea al termine della XV legislatura: il ruolo del Parlamento italiano*, in www.forumcostituzionale.it, 2008.

⁴⁴ C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione delle Politiche dell’Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2013, pp. 701-752, spec. p. 723.

correttezza della base giuridica (art. 6, lett. a). Inoltre, tale relazione deve dare alle camere una valutazione complessiva del progetto circa le prospettive negoziali “*con l’evidenziazione dei punti ritenuti conformi all’interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengono necessarie od opportune modifiche*”. (art. 6, lett. b) Tale relazione però arriva a configurarsi come una vera e propria valutazione d’impatto in quanto espone anche “*l’impatto del progetto, dal punto di vista sia finanziario, sia 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*”. (art. 6, lett. c). Se ciò non bastasse, il comma 5 stabilisce che tale relazione è accompagnata anche da una tabella di corrispondenza tra le disposizioni del progetto e le norme nazionali vigenti a cura del Dipartimento per le politiche europee che le inoltra alle Camere. Con questo strumento “*si tenta di unire i due momenti della partecipazione dell’Italia (e del Parlamento) al processo decisionale europeo*”⁴⁵. Il Governo deve prevedere quali potrebbero essere gli effetti del provvedimento in esame tramite una analisi di impatto del progetto legislativo europeo in questione. Ciò è centrale in quanto “*consentirebbe di valutare l’impatto nel tessuto normativo e l’effettivo rispetto dei valori fondamentali dell’Unione ma anche dell’ordinamento italiano, in modo da esercitare pienamente i poteri di intervento nella procedura legislativa che il Trattato di Lisbona attribuisce ai parlamenti nazionali*”⁴⁶. Il rischio che viene scongiurato dalla legge 234 è che un documento sfugga alle Camere. Piuttosto, “*alle Camere spetta ora una complessa attività di sistematizzazione e di classificazione, in modo da enucleare, da questo profluvio di informazioni, i documenti sui quali concentrare maggiormente la propria attenzione e stimolare l’approvazione di atti di indirizzo*”⁴⁷. L’efficacia di tali strumenti dipende, infatti, dalla

⁴⁵ L. BARTOLUCCI, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁶ C. FAVILLI, *op. cit.*, p. 729.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 723.

disponibilità e dalla capacità dell’organo parlamentare di richiedere e monitorare che l’obbligo di informazione sia ottemperato in modo opportuno. La prassi non è incoraggiante. Le relazioni dell’amministrazione con competenza prevalente (di solito uno o più Ministeri) *ex* articolo 6 risultano spesso non adeguate allo scopo, soprattutto se l’intenzione è quella di individuare l’interesse nazionale da mettere al centro del negoziato.

Proprio per questo un aspetto fondamentale per permettere una più effettiva attuazione del diritto europeo in Italia è il recupero dell’indirizzo politico del Parlamento rispetto al Governo. L’ordinamento italiano riguardo alla partecipazione alle politiche europee auspica un ruolo parlamentare attivo nell’interlocuzione con il Governo⁴⁸. Ai massicci obblighi informativi da parte del Governo dovrebbe corrispondere un esame da parte delle Camere sistematico con consequenziale adozione di atti di indirizzo o di pareri, come previsto dall’art. 4, comma 1, e dall’art. 7 della legge 234/2012. In *primis*, l’articolo 4, comma 1, prevede che prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, il Governo illustri alle Camere la posizione che ha elaborato sulle questioni all’ordine del giorno, e prevede anche che l’Esecutivo debba tenere di conto degli eventuali indirizzi formulati. A questo dovere si accompagna la possibilità, su richiesta delle Camere, che esso riferisca altresì ai competenti organi parlamentari prima delle riunioni del Consiglio dell’Unione europea, con una chiara qualificazione di questa possibilità in chiave legislativa. Il Governo deve informare tali organi parlamentare sui risultati di tali riunioni. La dottrina ha segnalato come sul punto la legge abbia formalizzato la prassi avviata dal Governo Monti nella XVI Legislatura, caratterizzata da una risposta del sistema democratico italiano alla crisi del 2008 e dal forte impatto di misure come, ad esempio, il *fiscal compact*⁴⁹. Per cui a partire dalla XVII Legislatura il Presidente del Consiglio ha sistematicamente reso comunicazioni alle Camere prima

⁴⁸ Cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, pp. 205-226, p. 211

⁴⁹ Vedi E. ALBANESI, *La Camera compie un primo bilancio sull’attuazione della legge n. 234 del 2012 esaminando la Relazione consuntiva del Governo sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea (Anno 2012)*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3, 2013

dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo. Tale norma pertanto *“si adatta opportunamente ad alcune dinamiche impresse dal processo decisionale e dall’architettura istituzionale europei, come l’accresciuto ruolo di indirizzo politico, quando non para-legislativo, del Consiglio europeo, che richiede un più attento monitoraggio, anche parlamentare, prima e dopo ogni riunione”*⁵⁰. Al contrario, la previsione dello stesso articolo con riguardo alla richiesta del Parlamento al Governo sul riferire prima delle riunioni del Consiglio dell’Unione, *“già contenuta nella legge n. 11 del 2005, è risultata largamente disapplicata; da ciò anche il mancato funzionamento della riserva di esame parlamentare”*⁵¹. Infatti, l’art. 10 permette alle Camere di richiedere in sede di Consiglio di apporre la riserva di esame parlamentare su un atto normativo in corso di esame, impedendo al Governo di procedere alle attività per la formazione di tali atti prima che sia concluso l’esame parlamentare, oppure decorsi 30 giorni. Tuttavia, al secondo comma è previsto che anche il Governo stesso abbia la possibilità di apporre autonomamente tale riserva per investire della questione sull’atto discusso al Consiglio le stesse Camere. Lo scarso utilizzo di tale riserva è segno di disattenzione ai processi decisionali UE e di deferenza da parte del Parlamento in quanto grazie a tale strumento *“un procedimento parlamentare è in grado di esercitare una incidenza diretta sull’attività del Consiglio”*⁵². L’effetto della pronuncia del Parlamento è proprio quello tipico degli atti di indirizzo.

Più in generale, i soggetti protagonisti della fase ascendente, secondo i regolamenti delle due Camere sono le Commissioni permanenti secondo la materia di competenza. Ognuna di esse ha la possibilità su ogni progetto normativo dell’Unione esprimere il suo avviso: la Camera con un “documento” e il Senato con una

⁵⁰ C. FASONE, *op. cit.*, p. 111.

⁵¹ L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 346.

⁵² *Ibidem.*

“risoluzione”. L’effetto di queste pronunce è in ogni caso quello di un atto di indirizzo al Governo⁵³. Parallelamente, questi progetti vengono assegnati anche alle Commissioni permanenti per le politiche europee. A queste è ormai rimessa l’analisi del rispetto del principio di proporzionalità e sussidiarietà *ex* Protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona che si sostanzia in un “parere motivato” da inviare alla Commissione. Senza prevedere un’autonoma procedura Camera e Senato partecipano al c.d. “dialogo politico” con la Commissione europea trasmettendole tutti gli atti elaborati nell’ordinaria procedura prevista per l’esame della fase ascendente. Pertanto, nell’ambito della valutazione delle proposte di normative europee sarebbero molto importanti gli atti di indirizzo politico che concorrono a formare la posizione del Governo in seno al Consiglio. È piuttosto “*evidente, infatti, che grazie a tale attività ispettiva, il Parlamento italiano può indirettamente partecipare alla funzione legislativa dell’Unione Europea, attraverso la posizione espressa dal proprio Governo nel Consiglio*”⁵⁴. Per rafforzare il ruolo del Parlamento l’articolo 7 della legge 234 impone al Governo che qualora non fosse stato possibile seguire l’indirizzo espresso dalle Camere allora tempestivamente sia obbligato a motivare alle stesse le ragioni di tale possibilità. In quest’ottica, “*l’efficacia di questa previsione sta tutta nella capacità delle commissioni di dare indirizzi precisi al Governo*”⁵⁵. Pertanto, l’art. 7 e l’art. 5, sugli accordi in materia finanziaria, “*per l’insistenza sul principio del comply and explain da parte del Governo rendono più immediatamente effettivo il collegamento tra la fase di formazione della decisione e il perfezionamento e poi l’esecuzione-attuazione della stessa, laddove in precedenza (salvo forse il caso della riserva d’esame parlamentare, assai poco utilizzata) l’intervento delle camere non aveva un seguito*”⁵⁶. Già l’osservazione empirica dei dati riportati nel Dossier n. 292, maggio 2011, pubblicato dal Senato della Repubblica mostra una grande differenza tra il numero di atti scrutinati dai competenti uffici di servizio di Camera e Senato e gli atti di indirizzo poi adottati. Ciò contribuisce a propendere per una scarsa disposizione dei membri delle

⁵³ Vedi *ibidem*, p. 345.

⁵⁴ C. FAVILLI, *op. cit.*, p. 707.

⁵⁵ L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 346.

⁵⁶ C. FASONE, *op. cit.*, p. 112.

Camere a svolgere l'attività di controllo parlamentare e di indirizzo a cui sono preposti non cogliendo appieno l'occasione offertagli. Sicuramente, in un sistema parlamentare come il nostro il Governo è espressione di una medesima maggioranza parlamentare. Tuttavia, nel caso della partecipazione alla formazione degli atti normativi UE la partita non è a due – Parlamento vs Governo – “*ma a tre, poiché il Governo italiano è uno solo dei 27 membri del Consiglio che lavora e decide secondo complesse procedure negoziali*”⁵⁷. Per cui la partecipazione delle Camere all'elaborazione dell'indirizzo politico che il Governo aspira a tenere in certi negoziati non è da intendere soltanto in senso oppositivo e modificativo, ma anche in senso collaborativo e rafforzativo della posizione nazionale. In dottrina, infatti, vi è chi ritiene che i parlamenti nazionali “*più sono capaci di influenzare [...] la posizione ufficiale dei rispettivi Governi nel Consiglio, legittimandoli, tanto più contribuiscono alla legittimità delle decisioni del Consiglio stesso*”⁵⁸. Questa visione avrebbe anche il merito di fare rientrare la responsabilità europea nel fascio normale della responsabilità di indirizzo politico dei governi piuttosto che come detto nella responsabilità di indirizzo costituzionale⁵⁹. Si ritiene possibile che l'eventuale mancanza di richiesta delle Camere al Governo di intervenire sistematicamente *ex* articolo 4, comma 1, della legge 234 del 2012 riguardo alle riunioni del Consiglio dell'Unione durante una procedura legislativa sia un dato che possa portare ad ipotizzare una anche accidentale discrasia temporale tra l'attività parlamentare riguardo alla fase ascendente e l'attività legislativa del Governo nel Consiglio. Ciò porterebbe a spiegare anche la scarsa efficacia riguardo a tutti quegli strumenti – fondamentali per il controllo delle materie che sono più legate al tema della sovranità dello Stato – che il Parlamento

⁵⁷ L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 346.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 333, Vedi anche M. OLIVETTI, *Parlamenti Nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2012, pp. 485-572.

⁵⁹ Cfr. A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, cit., p. 6.

avrebbe riguardo alle procedure legislative europee: in generale gli atti di indirizzo, ma più in particolare la riserva di esame parlamentare, i freni di emergenza (articolo 13) e i poteri di opposizione (articolo 11, comma 5). Con la legge europea 2019-2020 il Parlamento (legge n. 238 del 2021) ha cercato di porre rimedio all’asimmetria tra le riunioni del Consiglio europeo e le riunioni del Consiglio dell’Unione. Ora non è più necessaria l’autorizzazione dei competenti organi parlamentari ampliando questa opzione anche alle riunioni dell’Eurogruppo e alle altre riunioni informali.

Colmato il divario dell’informazione generica, il Parlamento potrebbe utilizzare tutti questi poteri per stimolare e affinare l’individuazione dell’informazione qualificata, contenente anche l’emersione dell’interesse nazionale per il negoziato europeo, da parte del Governo. Così questo rapporto dialogico di indirizzo tra Parlamento e Governo negli affari europei potrebbe rafforzare la forza (o la consapevolezza) negoziale dell’Italia, come avviene in molti altri Stati membri.

5. Grazie ai *dossier* redatti dal servizio studi del Senato della Repubblica è possibile monitorare l’andamento della sua fase ascendente nell’ultimo periodo e delineare le linee di tendenza che dalla prassi è possibile ricavare. Un primo dato rilevabile è che il controllo del Parlamento rispetto al Governo riguardo alle riunioni del Consiglio europeo è ormai sistematico (Tabella II). Al contrario, nei *dossier* del Senato tra le audizioni riportate non vi è alcuna traccia di quelle del Governo *ex* articolo 4, comma 1, legge 234 riguardo a riunioni del Consiglio dell’Unione⁶⁰.

Tabella II-Dibattiti in assemblea su comunicazioni del Presidente del Consiglio di Ministri in vista del Consiglio europeo nel periodo 2020-2022

Data	Dibattito	Approvazione eventuali documenti
------	-----------	----------------------------------

⁶⁰ Vedi Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 23, Il Senato e l’Unione europea anno 2022, XIX Legislatura, marzo 2023, Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 155, Il Senato e l’Unione europea anno 2021, XVIII Legislatura, febbraio 2022 e Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 116, Il Senato e l’Unione europea anni 2019 e 2020, XVIII Legislatura, marzo 2021.

19 febbraio 2020 (XVIII)	Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo del 20 febbraio 2020	6-00092 (Pittella ed altri) 6-00094 (Calderoli ed altri) 6-00100 (Ciriani ed altri) 6-00101 (Ciriani ed altri)
17 giugno 2020 (XVIII)	Informativa del Presidente del Consiglio dei ministri in vista della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo prevista per il 19 giugno 2020	
15 luglio 2020 (XVIII)	Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo 17 e 18 luglio 2020	6-00117 (Perilli ed altri)
13 ottobre 2020 (XVIII)	Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo 15 e 16 ottobre 2020	6-00136 (Perilli ed altri)
09 dicembre 2020 (XVIII)	Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo 10 e 11 dicembre 2020	6-00156 (Licheri ed altri) 6-00157, testo 2 (Bonino ed altri)
24 marzo 2021 (XVIII)	Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2021	6-00177 (Marcucci e altri)
23 giugno 2021 (XVIII)	Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2021	6-00192 (Lorefice e altri)
20 ottobre 2021 (XVIII)	Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo 20 ottobre 2021 e conseguente discussione	6-000198 (Stefano e altri)
15 dicembre 2021 (XVIII)	Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo 16 dicembre 2021	6-00202 (Stefano e altri)
23 marzo 2022 (XVIII)	Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2022	6-00214, Stefano e altri 6-00216, Ciriani e altri (approvata in parte)
21 giugno 2022 (XVIII)	Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022	6-00226, Stefano ed altri
14 dicembre 2022 (XIX)	Discussione sulle Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo del 15 e 16 dicembre 2022	6-00012, Terzi Di Sant'Agata ed altri 6-00014, Malpezzi ed altri 6-00016, Paita e altri (approvata in parte)

Fonti: Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 23, Il Senato e l'Unione europea anno 2022, XIX Legislatura, marzo 2023, Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 155, Il Senato e l'Unione europea anno 2021, XVIII Legislatura,

febbraio 2022 e Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 116, Il Senato e l’Unione europea anni 2019 e 2020, XVIII Legislatura, marzo 2021

Ciò non vuol dire che non ci siano state audizioni riguardo a questioni attinenti alla fase ascendente. Per quel che riguarda il 2022 le audizioni in commissione non si sono occupate soltanto di PNRR o di crisi energetica legata alla guerra, ma hanno riguardato anche l’audizione di interessati alla discussione di atti legislativi UE. E a questo spesso corrispondono pareri motivati, concentrati sulla proporzionalità e quindi anche sul merito ma privi di indirizzo politico esplicito al Governo⁶¹. Più in generale, i dati presentati dal centro studi del Senato confermano la tendenziale diminuzione del numero di risoluzioni approvate nel contesto normativo UE (Tabella III). Ciò è dovuto a un cambiamento di metodo da parte delle commissioni competenti.

Tabella III- Confronto pluriennale pareri approvati (anni 2015-2022)

Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	Anno 2022
26	82	62	13	8	5	15	5

Fonte: Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 23, Il Senato e l’Unione europea anno 2022, XIX Legislatura, marzo 2023

Tale dato esprime un primo elemento di novità riguardo all’operato delle Commissioni parlamentari che consiste nella sopravvenuta prassi della Commissione Politiche dell’Unione europea di dichiarare la conformità al principio di sussidiarietà di alcune proposte legislative dell’Unione senza formalizzare la propria decisione in una risoluzione. Arrivati all’esito di un esame condotto in corso di seduta della Commissione, ed i cui termini sono dettagliati nel resoconto sommario, le proposte stesse vengono rimesse alla commissione di merito. Tale novità è stata segnalata a partire dal 2018 a seguito della modifica del regolamento del Senato entrata in vigore quell’anno, per cui il controllo sulla sussidiarietà e la proporzionalità degli atti dell’Unione è stato rimesso in via esclusiva alla Commissione permanente sulle politiche

⁶¹ Cfr. Senato della Repubblica, risoluzione della XIV Commissione permanente, documento XVIII-bis n. 11, *Combustibili rinnovabili*, 2022; Senato della Repubblica, risoluzione della XIV Commissione permanente, documento XVIII-bis n. 13, *Prestazione energetica edilizia*, 2022.

europee. In virtù di tale riforma la verifica - che prima era diffusa, in quanto esercitata dalle commissioni di merito - è stata accentrata nella Commissione politiche dell'Unione europea (articolo 144, comma 1-*bis* r. S.). Alle altre commissioni spetta la possibilità di fungere da impulso nella verifica della sussidiarietà (articolo 144, comma 5-*bis*) e la competenza ad esprimersi sul merito dell'atto (articolo 144, comma 1). La 14a Commissione, nei primi sei mesi di esperienza della XVIII Legislatura, ha scelto di concludere l'esame di verifica del rispetto di sussidiarietà con l'adozione di un documento solo nel caso in cui la verifica stessa abbia avuto esito negativo. Cioè, la Commissione politiche dell'UE si impegna in una verifica sistematica del rispetto del principio di sussidiarietà – con alterni risultati dal punto di vista quantitativo (Tabella IV) – ma con una più attenta analisi qualitativa.

Tabella IV-Confronto pluriennale attività di monitoraggio Commissione politiche europee terminate con remissione alla sede consultiva senza adozione di un parere (già XIV – ora IV)

Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	Anno 2022
2	11	47	20

Fonti: Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 23, Il Senato e l'Unione europea anno 2022, XIX Legislatura, marzo 2023, Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 155, Il Senato e l'Unione europea anno 2021, XVIII Legislatura, febbraio 2022 e Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 116, Il Senato e l'Unione europea anni 2019 e 2020, XVIII Legislatura, marzo 2021

Pertanto, come si può osservare dalla Tabella IV negli anni 2021-2022 il Senato ha svolto una più intensa attività di monitoraggio delle proposte legislative UE. Forse, se si paragonassero alla quantità di proposte normative dello stesso periodo si dovrebbe migliorare il livello di *performance* (cfr. Tabella I). Per quanto riguarda l'adozione di risoluzioni da parte delle commissioni di merito, come si può dedurre dalla Tabella V, su un totale di nove documenti (denominati Documento XVIII) del triennio 2020-2021-2022, tre sono atti di indirizzo al Governo e tre pareri favorevoli ma con indicazioni. Da ciò si può ricavare che già solo l'adozione di risoluzioni da parte della commissione di merito è ormai indicazione di un coinvolgimento

diretto del Senato con l’atto legislativo in discussione. Per quel che riguarda invece l’attività della Commissione politiche UE (Tabella VI) il numero di risoluzioni nello stesso periodo è di dodici (denominati Documento XVIII-*bis*). Tuttavia, di queste soltanto una è un parere motivato previsto dal Protocollo n. 2 riguardo all’*early warning system*.

L’assenza di audizioni del Governo *post Consiglio* e la scarsità degli indirizzi politici proposti dal Parlamento sacrificano quel procedimento di *comply and/or explain* delineato dalla legge 234 del 2012 agli articoli 4 e 7.

Tabella V-Documenti XVIII, Documenti adottati dalle Commissioni in sede di esame di atti normativi e di altri atti di interesse dell’Unione europea, dal 2020 al 2022

Anno	2022						
Risoluzione	Argomento	Commissione permanente	Data approvazione	Esito	Indicazioni di merito ⁶²	Invio alle Istituzioni UE	Risposta Commissione Europea
Doc. XVIII n. 25	Lavoro mediante piattaforme digitali	11a Cp	20.04.2022	Parere favorevole	No	Sì	29/06/2022
Doc. XVIII n. 26	Certificazione Covid digitale	12a Cp	18.05.2022	Parere favorevole con osservazione	Sì	Sì	26/05/2022
Anno	2021						
Doc. XVIII n. 21	Neutralità climatica	13a Cp	13.01.2021	Indirizzo al Governo	Sì	22.01.2021	06.04.2021
Doc. XVIII n. 22	Salari minimi	11a Cp	16.03.2021	Parere favorevole	Sì	29.03.2021	10.06.2021
Doc. XVIII n. 23	Certificato verde digitale	12a Cp	29.04.2021	Parere favorevole con condizioni e osservazioni	Sì	07.05.2021	20.08.2021
Doc. XVIII n. 24	Parità di retribuzione	11a Cp	26.05.2021	Parere favorevole con osservazione	Sì	07.06.2021	16.08.2021
Anno	2020						
Doc. XVIII n. 18	Disciplina finanziaria PAC	9a	19/12/2019	Indirizzo al Governo	Sì	13/01/2020	02/03/2020
Doc. XVIII n. 19	FEASR e FEAGA 2021	9a	08/07/2020	Indirizzo al Governo	Sì	05/08/2020	10/09/2020
Doc. XVIII n. 20	Protezione lavoratori da agenti cancerogeni	11a	20/10/2020	Parere favorevole	No	04/11/2020	23/11/2020

⁶² Si considerano risoluzioni che hanno dato “indicazioni sul merito” quelle che abbiano suggerito modifiche o miglioramenti dell’atto a cui sono riferite.

Totale Documenti XVIII: 9

Fonti: Fonti: Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 23, Il Senato e l'Unione europea anno 2022, XIX Legislatura, marzo 2023, Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 155, Il Senato e l'Unione europea anno 2021, XVIII Legislatura, febbraio 2022 e Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 116, Il Senato e l'Unione europea anni 2019 e 2020, XVIII Legislatura, marzo 2021

Tabella VI-Documenti XVIII-bis, Documenti adottati dalla Commissione Politiche dell'Unione europea sui progetti di atti normativi dell'Unione europea ai fini della verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, dal 2020 al 2022

2022							
Anno	Argomento	Commissione permanente	Data approvazione	Invio alle Istituzioni UE	Parere motivato	Criticità su proporzionalità	Risposta Commissione e Europea
Doc. XVIII-bis n. 11	Combustibili rinnovabili	14a	13/04/2022	Sì	No	Sì	27/07/2022
Doc. XVIII-bis n. 12	Pubblicità politica	14a	13/04/2022	Sì	No	Sì	08/07/2022
Doc. XVIII-bis n. 13	Prestazione energetica edilizia	14a	3/8/2022	Sì	No	Sì	08/07/2022
2021							
Doc. XVIII-bis n. 4	Agenzia sicurezza aerea e cielo unico europeo	14a	13 gennaio 2021	20.01.2021	No	Sì	18.03.2021
Doc. XVIII-bis n. 5	Neutralità climatica	14a	19 gennaio 2021	22.01.2021	No	No	06.04.2021
Doc. XVIII-bis n. 6	Asilo e migrazioni	14a	19 gennaio 2021	19.01.2021	Sì	No	31.03.2021
Doc. XVIII-bis n. 7	Salari minimi adeguati	14a	20 gennaio 2021	22.01.2021	No	Sì	06.04.2021
Doc. XVIII-bis n. 8	Certificato verde digitale	14a	14 aprile 2021	21.04.2021	No	Sì	20.08.2021
Doc. XVIII-bis n. 9	Pacchetto salute	14a	12 maggio 2021	19.05.2021	No	No	20.07.2021
Doc. XVIII-bis n. 10	Parità di retribuzione	14a	7 settembre 2021	16.09.2021	No	No	
2020							

Doc. XVIII-bis n. 2	Imposta isole Canarie	14a	07/10/2020	16/10/2020	No	No	04/01/2021
Doc. XVIII-bis n. 3	Protezione lavoratori da agenti cancerogeni	14a	18/11/2020	1°/12/2020	No	Sì	

Totale Documenti XVIII-bis: 12

Fonti: Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 23, Il Senato e l’Unione europea anno 2022, XIX Legislatura, marzo 2023, Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 155, Il Senato e l’Unione europea anno 2021, XVIII Legislatura, febbraio 2022 e Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 116, Il Senato e l’Unione europea anni 2019 e 2020, XVIII Legislatura, marzo 2021

Alla luce di quanto detto finora è interessante riportare anche un caso più recente. Riguardo alla proposta della Commissione europea di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile e al riconoscimento delle decisioni e all’accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione e alla creazione di un certificato europeo di filiazione n. COM (2022) 695 è interessante osservare la posizione assunta dalla IV Commissione permanente politiche dell’Unione europea. Tale proposta ha come base giuridica l’articolo 81 del TFUE, in particolare il paragrafo 3 che consente al Consiglio di adottare misure relative al diritto di famiglia deliberando all’unanimità previa consultazione del Parlamento europeo. La Commissione, condividendo la finalità della proposta di tutelare i diritti fondamentali dei figli in situazioni transfrontaliere, tuttavia ha deciso di proporre un parere motivato ai sensi dell’articolo 6 del Protocollo n. 2, “*poiché alcune disposizioni contenute nella proposta, e in particolare l’obbligo di riconoscimento (e di conseguente trascrizione) di una decisione giudiziaria o di un atto pubblico, emessi da un altro Stato membro, che attestano la filiazione, e l’obbligo di riconoscimento del certificato europeo di filiazione, non rispettano i principi di sussidiarietà e di proporzionalità*”⁶³. In particolare, il problema è il divieto della maternità surrogata posto dal diritto penale italiano. Non essendo questa la sede per entrare nel merito della decisione, preme però sottolinearne il metodo. È interessante notare che per la procedura scelta da questa proposta legislativa le possibilità di bloccarla sono

⁶³ Senato della Repubblica, risoluzione della XIV Commissione permanente, documento XVIII-bis n. 2, *Status familiari*, 2023, p. 3.

molteplici: sia l'unanimità del Consiglio, sia il potere di opposizione dei parlamenti nazionali, che possono esercitarlo fino a sei mesi dall'adozione dell'atto. Inoltre, questo parere è maturato a ridosso della scadenza dei sei mesi concessi ai parlamenti nazionali per esercitare i loro poteri europei. Per cui era abbastanza evidente che non si sarebbero raggiunte le maggioranze previste dal Protocollo n. 2 per l'attivazione dei c.d. cartellini giallo e arancione. Nonostante questo, la IV commissione del Senato ha ritenuto di adottare comunque un parere motivato per sollevare problemi di sussidiarietà e proporzionalità poiché comunque, al di là del sistema delle maggioranze da raggiungere, ogni camera può farlo e *“di questi pareri le istituzioni europee tengono conto nella misura in cui lo ritengono opportuno (innanzitutto la Commissione, che è la prevalente titolare del diritto di iniziativa legislativa)”*⁶⁴. Inoltre, con il medesimo parere la commissione del Senato ha inteso entrare nel merito delle questioni, esponendo i problemi applicativi e giurisdizionali del contesto italiano, sottoponendoli così all'attenzione della Commissione e del Consiglio stesso (come ha fatto in modo analogo il Senato francese e in altro modo altri parlamenti nazionali). A ciò si deve aggiungere che la Commissione ha ritenuto di adottare tale risoluzione come un atto di indirizzo politico ai sensi dell'articolo 7 della legge 234 del 2012, compiendo così un "ibridazione" funzionale all'ecosistema della disciplina italiana della partecipazione alla fase ascendente. Ciò si ritiene interessante poiché come metodo appare funzionale all'effettiva applicazione del diritto dell'Unione in Italia. Da un punto di vista più generale, sommare insieme tutti i poteri concessi alle Camere appare come un efficientamento delle procedure. Invece, da un punto di vista più particolare, nonostante i numerosi poteri di blocco che vi sono in questo caso, spingere per un testo più condiviso può evitare la loro attivazione e conseguentemente una eventuale cooperazione rafforzata la quale è per natura una diminuzione dell'efficacia della normativa

⁶⁴ L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 332.

europea nello spazio. Infine, bisogna dare conto che, dalla relazione del presidente della Commissione Terzi di Sant’Agata si evince che le relazioni *ex art. 6* del Ministero della Giustizia e del Ministero dell’Interno sull’impatto che la proposta di regolamento avrebbe sull’ordinamento italiano sono state molto puntuali e dettagliate⁶⁵. Anche se è un caso isolato, tutto ciò dimostra le potenzialità del sistema complessivo delineato dalla legge 234 del 2012.

6. Pertanto, “*c’è una meta, ma non una via; ciò che chiamiamo via è un indugiare*”⁶⁶. Con queste parole avrebbero fatto eco a Kafka i parlamenti nazionali degli Stati membri circa la partecipazione alla redazione degli atti normativi della Comunità. Oggi il Trattato di Lisbona, i Protocolli 1 e 2, e la legge n. 234 del 2012 in Italia delineano oltre alla meta una via. Tuttavia, rimane l’indugiare.

Il cammino dell’integrazione europea è forse giunto ad un nuovo crocevia, almeno sul piano della attività legislativa dell’Unione. Per tale motivo si ritiene che un ripensamento della opportunità di una migliore fase ascendente sia un’esigenza sia ordinamentale, sia inter-ordinamentale. Il successo della legge n. 234 del 2012 va al di là della sua prescrittività o meno. Sta nei risultati da essa ottenuti come sicuramente è l’europeizzazione dell’attività parlamentare italiana. Da un punto di vista informativo appare impossibile oggi che possa piombare sull’ordinamento italiano un provvedimento di cui gli operatori della politica non abbiano avuto comunicazioni. Tuttavia, la ricerca sul tema può proseguire con altre domande: come si sostanzia la valutazione di impatto sui provvedimenti dell’UE? Come vengono redatte concretamente le tabelle di corrispondenza? L’informazione che viene proposta al Parlamento è adeguata allo scopo che la legge n. 234 delinea? Come migliorare la sincronia dei lavori parlamentari con il negoziato in sede europea?

Ciò detto, l’ibridazione del controllo sulla sussidiarietà con il dialogo politico o con l’attività di indirizzo si ritiene essere la strada da

⁶⁵ Vedi Legislatura 19^a - 4^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 21 del 01/02/2023, www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=19&id=1368232&part.

⁶⁶ F. KAFKA, *Il silenzio delle sirene. Scritti e frammenti postumi* (1917-1924), Milano, 1994, p. 91.

privilegiare per una maggiore partecipazione alla fase ascendente. Tale ibridazione è da tempo stata immaginata come l'associazione dell'obbligo di rispettare l'identità nazionale alle preoccupazioni di sussidiarietà nei pareri motivati dei parlamenti nazionali⁶⁷. La mancanza di successo del meccanismo di controllo sulla sussidiarietà non ha impedito ai parlamenti nazionali di plasmare lo strumento dei pareri motivati secondo le loro esigenze. Cioè, allargare il controllo attuale a profili che si preoccupino più in generale della prevenzione di antinomie giuridiche insanabili in una fase *ex post*. Questo in un'ottica politica, per natura più confacente alle istituzioni parlamentari. La stretta connessione tra sussidiarietà e identità nazionale trova la sua origine nella versione del Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Amsterdam quando afferma: “*riguardo alla natura e alla portata dell'azione comunitaria, le misure comunitarie dovrebbero lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali, purché sia garantito lo scopo della misura e siano soddisfatte le prescrizioni del trattato. Nel rispetto del diritto comunitario, si dovrebbe aver cura di salvaguardare disposizioni nazionali consolidate nonché l'organizzazione ed il funzionamento dei sistemi giuridici degli Stati membri*”⁶⁸.

Tuttavia, la fase ascendente come riappropriazione dell'indirizzo politico è un cammino a metà strada. Le decisioni europee prese a Bruxelles collettivamente non possono più essere usate come una attenuante o un pretesto dai parlamenti nazionali. Ormai lo stesso Trattato prevede all'art. 10, comma 2, TUE che “*gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o*

⁶⁷ Vedi B. GUASTAFERRO, *Coupling National Identity with Subsidiarity Concerns in National Parliaments' Reasoned Opinions*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 2, 2014, pp. 320-340.

⁶⁸ Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (Trattato di Amsterdam), par. 7.

dinanzi ai loro cittadini”. Ciò impone che si fermi il lassismo riguardo all’indirizzo politico in quanto il Parlamento anche laddove sia d’accordo con il Governo dovrebbe assumersi la responsabilità delle posizioni nazionali sugli atti europei. In caso contrario ciò pregiudicherebbe quegli spazi di intervento per una più idonea rappresentazione degli interessi nazionali, che ormai sono limitati alla fase ascendente. Infatti, dall’analisi svolta risulta evidente che i dati confermano come *“non è possibile partecipare efficacemente all’assunzione di decisioni a livello europeo senza partire dallo stato dell’arte delle norme europee attuate e, in generale, di tutte quelle in vigore, in modo da fornire una lettura per il futuro meglio orientata alla tutela degli interessi nazionali; allo stesso tempo, quanto più attentamente è stata presidiata la formazione della decisione europea, tanto più agevole sarà prevederne gli effetti nel momento in cui la si attua e recepirla correttamente ed entro le scadenze, fissate (ciò che aiuta a prevenire l’avvio di procedure d’infrazione)”*⁶⁹.

⁶⁹ C. FASONE, *op. cit.*, p. 115.