LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

TOMMASO F. GIUPPONI

PARLAMENTO ITALIANO E INTEGRAZIONE EUROPEA: UN BILANCIO A DIECI ANNI DALL'ENTRATA IN VIGORE DEL TRATTATO DI LISBONA

2 MARZO 2020

CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

Tommaso F. Giupponi

Parlamento italiano e integrazione europea: un bilancio a dieci anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*

SOMMARIO: 1. La lenta emersione del ruolo delle Assemblee parlamentari nel processo di integrazione europea. – 2 Le novità del Trattato di Lisbona e il rinnovato ruolo dei Parlamenti nazionali. – 3. La legge n. 234 del 2012 e gli strumenti di intervento delle Camere nel processo decisionale europeo. – 4. Aspettando l'adeguamento dei regolamenti parlamentari: *early warning mechanism* e "dialogo politico". – 5. La cooperazione interparlamentare e le sue sedi: lavori in corso.

1. *La lenta emersione del ruolo delle Assemblee parlamentari nel processo di integrazione europea*

La storia del processo di integrazione europea, come noto, ha visto fin dalle origini come principali protagonisti i governi nazionali, ancora oggi attori centrali nell'elaborazione delle politiche dell'UE, con una progressiva marginalizzazione delle Assemblee parlamentari dei paesi membri. Ciò appare oggi ancora più significativo alla luce di una duplice considerazione: da un lato, infatti, i Parlamenti nazionali si sono visti progressivamente sottrarre spazi di intervento legislativo sempre più ampi a favore delle istituzioni europee; dall'altro, questo ha inciso su assetti istituzionali in grandissima parte caratterizzati dall'esistenza di un rapporto di fiducia tra potere esecutivo e potere legislativo, con inevitabili conseguenze sul piano della forma di governo.[1]

Parallelamente, mentre la lenta (e tardiva) emersione dei Parlamenti nazionali nei Trattati istitutivi viaggiava di pari passo con l'annosa questione del *deficit* democratico dell'UE, l'attenzione del Parlamento italiano veniva quasi completamente assorbita dal problema dei tempi di adeguamento ai vincoli europei e di attuazione degli obblighi comunitari, tradizionalmente "nervo scoperto" alla base di innumerevoli procedure di infrazione e di ripetute condanne nei confronti del nostro paese.

Successivamente alla previsione dell'elezione diretta dei membri del Parlamento europeo, nel 1979, e soprattutto a partire dal Trattato di Maastricht del 1992, che per la prima volta affrontò espressamente il tema della partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo di integrazione europea, si è avviato un processo che ha portato le Assemblee parlamentari ad assumere un ruolo sempre più rilevante nell'ambito dei procedimenti decisionali europei.[2] Furono, infatti, proprio le Dichiarazioni nn. 13 e 14 annesse a quel Trattato ad auspicare un maggiore coinvolgimento informativo dei Parlamenti nazionali da parte dei rispettivi Governi, oltre che dello stesso Parlamento europeo, evidenziando la necessità di un più stretto collegamento tra politiche europee e politiche nazionali.[3] Veniva così ad aprirsi una nuova prospettiva di coinvolgimento delle Assemblee parlamentari nazionali, ben oltre il tradizionale ruolo connesso alle procedure di revisione dei Trattati o all'adesione di nuovi Stati membri.

Tale prospettiva fu ulteriormente rafforzata in occasione dell'adozione del Trattato di Amsterdam del 1997, con l'introduzione delle prime disposizioni aventi carattere normativo e

---

* *Lo scritto riprende in parte il contributo destinato al volume a cura di G. Di Federico,* Il Parlamento europeo a 40 anni dalla prima elezione a suffragio universale e diretto, *Giappichelli, 2020 (in corso di pubblicazione).*

[1] Dei 28 paesi membri dell'UE, infatti, solo Cipro rappresenta un'eccezione, essendo caratterizzata da una forma di governo presidenziale; tutti gli altri (a prescindere dal loro assetto parlamentare o semi-presidenziale) sono invece contraddistinti dalla presenza del rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento.

[2] Sul punto, tra gli altri, cfr. M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, *Aggiornamento V*, Torino, 2012, in particolare 496 ss.; G. RIZZONI, *I Parlamenti nazionali e la loro tardiva emersione nei Trattati europei*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2019, in particolare 267 ss.

[3] Cfr. la "Dichiarazione sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea", nonché la "Dichiarazione sulla Conferenza dei Parlamenti".

vincolante, contenute nel Protocollo n. 9 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al Trattato stesso. Sulla base di tali previsioni, tra l'altro, si prevedeva che la Commissione europea dovesse trasmettere alla Assemblee parlamentari degli Stati membri tutti i documenti di consultazione da lei predisposti e variamente denominati (libri bianchi, libri verdi ecc.), stabilendo inoltre che i Governi nazionali dovessero trasmettere ai rispettivi Parlamenti le proposte legislative della Commissione in tempo utile per consentirne un esame adeguato.[4]

Successivamente alla Dichiarazione di Laeken del 2001 e all'avvio dei lavori della Convenzione europea (che, come noto, ha visto un apporto importante dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali), il Trattato costituzionale del 2004 ha rappresentato un'ulteriore tappa del percorso di "emersione" del ruolo dei Parlamenti nazionali.[5]

La brusca interruzione del processo di integrazione europea del 2005 (dopo i referendum francese e olandese)[6] ha aperto un periodo di grande incertezza sul futuro dell'UE, cui si è cercato di dare una risposta, da ultimo, con il Trattato di Lisbona del 2007, che ha ripreso e a tratti rafforzato gran parte delle previsioni del Trattato costituzionale sul ruolo dei Parlamenti nazionali.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, il percorso è stato altrettanto complesso e accidentato. Come già anticipato, per molti anni l'attenzione delle Camere è stata rivolta quasi esclusivamente al problema del (mancato) rispetto dei vincoli comunitari, con particolare riferimento al tardivo adempimento degli obblighi derivanti dalle direttive. Sul piano istituzionale, poi, le politiche europee hanno solo progressivamente acquisito una loro piena autonomia rispetto alle più generali politiche internazionali, e ciò ha riguardato non solo i tradizionali rapporti o tra Governo e Parlamento, ma anche l'organizzazione delle stesse procedure parlamentari.[7]

In un primo momento, come noto, con la legge n. 183 del 1987 fu previsto l'obbligo per il Governo di trasmettere al Parlamento tutti i progetti di atti normativi comunitari, al fine di consentire la trasmissione di eventuali osservazioni da parte delle Camere; contemporaneamente, si prevedeva che dovesse essere data comunicazione alle Camere anche degli atti normativi comunitari definitivamente adottati, unitamente ad una relazione che evidenziasse lo stato di conformità dell'ordinamento italiano rispetto ad essi.[8]

Tuttavia, una prima organica risposta all'adempimento dei vincoli comunitari si sarebbe avuta solo con la legge n. 86 del 1989, che istituì uno specifico strumento annuale di adeguamento all'ordinamento europeo: la legge comunitaria.[9] Accanto a tale importante strumento, si introdusse anche l'obbligo per il Governo di presentare alle Camere una relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario.[10] Una più spiccata attenzione alla fase ascendente si è manifestata solo con l'adozione della legge n. 11 del 2005, che ha rappresentato un significativo incremento degli strumenti parlamentari di controllo sulla formazione delle decisioni

---

[4] Cfr. il "Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea", il quale affrontava, altresì, ruolo e funzioni della COSAC (la Conferenza degli organi specializzati negli affari europei), nata nel 1989 e su cui vedi più ampiamente *ultra*.

[5] Si ricordano in particolare, oltre ad alcune significative previsioni contenute nel Trattato costituzionale che prevedevano il coinvolgimento delle Assemblee parlamentari dei Paesi membri (con specifico riferimento allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia), i Protocolli nn. 1 e 2 allegati al Trattato stesso, rispettivamente dedicati al ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

[6] Cfr. M. CARTABIA, *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in AA.VV., *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Padova, 2007, 103 ss.

[7] Solo per fare un esempio, si pensi alla legge n. 871 del 1965, la quale introdusse per la prima volta l'obbligo per il Governo di presentare una relazione annuale al Parlamento sull'attività delle Comunità europee (art. 2), stabilendo altresì l'istituzione di una Commissione parlamentare bicamerale con funzioni consultive rispetto all'adempimento degli obblighi comunitari (art. 3).

[8] Cfr., in particolare, gli artt. 9 e 10 della legge n. 183 del 1987. Con tale intervento legislativo fu istituito anche il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 1).

[9] Si vedano, in particolare, gli artt. 2 e 3 della legge n. 86 del 1989.

[10] Così definita dall'art. 7 della legge n. 86 del 1989.

europee.[11] Oltre a confermare e potenziare gli strumenti già previsti,[12] infatti, il provvedimento in questione ha introdotto nuovi strumenti volti a garantire una più diretta partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti normativi europei, come la riserva di esame parlamentare.[13]

Quanto all'organizzazione interna delle Camere, i Regolamenti parlamentari del 1971 prevedevano già alcune procedure conoscitive, di indirizzo e controllo in materia di politiche europee, oltre che strumenti di collegamento con le istituzioni comunitarie: essi, tuttavia, rimasero sostanzialmente disapplicati, causa la "scarsa consapevolezza dell'importanza dei riflessi sul Parlamento del processo di integrazione" europea.[14] Una maggiore sensibilità alle questioni europee, in ogni caso, è stata sempre dimostrata dal Senato: risale al 1968, infatti, la costituzione della Giunta per gli affari delle Comunità europee, con funzioni essenzialmente consultive,[15] mentre alla Camera si dovrà aspettare fino al 1990 per l'istituzione della Commissione speciale per le politiche comunitarie, con funzioni sempre consultive, ma in parte differenti.[16] Come noto, tuttavia, tali organismi "speciali" assunsero solo in un secondo momento lo *status* di vere e proprie Commissioni permanenti, questa volta prima alla Camera (1996) e solo successivamente al Senato (2003).

2. *Le novità del Trattato di Lisbona e il rinnovato ruolo dei Parlamenti nazionali*

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nel dicembre del 2009, ha rappresentato uno spartiacque in merito al ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo.[17] Ciò

---

[11] Sulla legge n. 11 del 2005, tra gli altri, cfr. A. VUOLO, *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*; nonché B. DE MARIA, *I rapporti tra Parlamento e Governo nell'attuazione delle norme comunitarie*, entrambi in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008, rispettivamente 529 ss. e 563 ss.

[12] Si ricordano, ad esempio, gli artt. 3, 8, 9 e 15 della legge n. 11 del 2005, relativi agli obblighi informativi del Governo sui progetti di atti normativi europei, alla legge comunitaria annuale e alla relazione governativa alle Camere sulla partecipazione dell'Italia all'UE. La stessa legge, infine, ha previsto l'istituzione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (art. 2).

[13] Cfr. l'art. 4 della legge n. 11 del 2005

[14] Così V. LIPPOLIS, *Gli effetti del processo di integrazione europea sul Parlamento*, in A. CIANCIO (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2017, 15

[15] Cfr. l'art. 21-*bis* del Regolamento del Senato, modificato nel 1968, successivamente sostituito dall'art. 23 del Regolamento del Senato del 1971. In base a tale ultima previsione "spetta alla Giunta esprimere il parere sui disegni di legge concernenti l'applicazione degli accordi relativi alle Comunità europee ed esaminare gli affari e le relazioni di cui all'art. 142. Essa è chiamata altresì ad esprimere il proprio parere nelle ipotesi previste dagli articoli 143 e 144" (nell'ordine: esame delle relazioni presentate dal Governo; parere sulle risoluzioni del Parlamento europeo; parere sugli atti normativi delle Comunità europee)

[16] Si veda l'art. 126 del Regolamento della Camera, come modificato nel 1990. Le differenze erano la conseguenza di una diversa modalità di composizione della Commissione in questione, vera e propria Commissione a competenza esclusiva e "riservata", rispetto all'omologa Giunta del Senato, originariamente non dotata di una completa autonomia in quanto composta da membri provenienti dalle diverse Commissioni permanenti. In base a tale originaria previsione "la Commissione ha competenza generale sugli aspetti ordinamentali dell'attività e dei provvedimenti delle Comunità europee e della attuazione degli accordi comunitari. In particolare: a) svolge funzioni di indirizzo e controllo nei confronti del Governo nelle materie di propria competenza; b) esprime parere sui progetti di legge e sugli schemi di decreti delegati concernenti l'applicazione dei trattati istitutivi delle Comunità europee e successive modificazioni ed integrazioni; sui progetti di legge e sugli schemi dei decreti relativi all'attuazione di norme comunitarie e, in generale, su tutti i progetti di legge limitatamente ai profili di compatibilità con la normativa comunitaria; c) esamina le relazioni presentate dal Governo sulle Comunità e redige proprie relazioni per l'Assemblea; d) può procedere ad audizioni di Ministri e di dirigenti e rappresentanti di organismi ed amministrazioni pubbliche in relazione alle materie di propria competenza; e) può promuovere, previa autorizzazione del Presidente della Camera, incontri con delegazioni del Parlamento europeo, ovvero con i suoi singoli membri" (art. 126, terzo comma)

[17] Sul punto, tra gli altri, si vedano M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, cit., 485 ss.; 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*, Torino, 2014, 101 ss.; F. LANCHESTER (a cura di),

appare evidente se solo si considera che il tema è ora al centro degli artt. 10 e 12 del TUE, nella parte relativa ai principi democratici dell'Unione europea. Senza dilungarsi eccessivamente sul punto, basti solo ricordare in questa sede come tale rinnovato ruolo delle Assemblee parlamentari nazionali venga sottolineato in una duplice direzione: da un lato, attraverso il tradizionale circuito della rappresentanza, in qualità di organi di fronte ai quali i Governi degli Stati membri sono politicamente responsabili, anche in relazione alle politiche europee;[18] dall'altro, in un rapporto diretto e non mediato con le istituzioni europee, in qualità di strumenti volti a garantire il buon funzionamento dell'UE.[19] Tali previsioni, poi, rimandano espressamente al contenuto dei Protocolli nn. 1 e 2 allegati al Trattato stesso, che specificano il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e le procedure connesse al controllo, da parte delle Assemblee rappresentative degli Stati membri, del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni europee.

Per esercitare appieno tale rinnovato ruolo è essenziale che le Assemblee parlamentari siano tempestivamente informate e coinvolte nei processi decisionali europei, motivo per cui appare particolarmente significativa la previsione in base alla quale la Commissione deve trasmettere ai Parlamenti nazionali non solo i già previsti documenti di consultazione, ma anche il programma legislativo annuale e i singoli progetti di atti legislativi, in quest'ultimo caso al fine di consentire agli stessi di esprimere (entro otto settimane dalla comunicazione) il loro parere in merito al rispetto del principio di sussidiarietà, eventualmente attivando il meccanismo della c.d. "allerta precoce" (*early warning*). [20]

Nel complesso, a parte il tradizionale coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nelle procedure relative alla revisione dei Trattati e in merito all'adesione di nuovi Stati membri, il Trattato di Lisbona accentua il loro ruolo in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (con particolare riferimento al controllo sull'attività di *Europol* ed *Eurojust*) e individua ulteriori, significativi, spazi di intervento.

Particolare rilievo, tra questi, assume il potere di veto delle Assemblee parlamentari nazionali in relazione all'attivazione delle c.d. "clausole passerella" previste dai Trattati. Secondo la previsione generale, infatti, il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che autorizzi il

---

Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello, Milano, 2016; P. BILANCIA (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Padova, 2016; G. RIZZONI, *I Parlamenti nazionali e la loro tardiva emersione nei Trattati europei*, cit., 262 ss.

[18] Art. 10.2 TUE: "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 dinanzi ai loro cittadini" (l'ultimo riferimento, ancora una volta, da conto delle peculiarità delle diverse forme di governo degli Stati membri, non tutte caratterizzate da un assetto parlamentare.

[19] Art. 12 TUE: "I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato; d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato; e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato; f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea".

[20] Così, in particolare, prevedono gli artt. 1-3 del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionale nell'Unione europea, stabilendo altresì che la Commissione debba inoltrare anche "gli altri strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica". Tali previsioni, in qualche modo, consolidano la prassi inaugurata dalla Commissione già a partire dal 2006 (c.d. "dialogo politico"), in base alla quale la stessa si è impegnata a prendere in considerazione tutti i contributi provenienti dalle Assemblee parlamentari nazionali rispetto agli atti di iniziativa della Commissione. Tuttavia, a differenza di quanto ora previsto dai citati Protocolli, il "dialogo politico" consente ai Parlamenti di esprimersi anche su aspetti diversi dal principio di sussidiarietà, al di fuori delle otto settimane previste e a prescindere dalla natura legislativa o meno dell'atto europeo. Sul punto, tra gli altri, cfr. M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, cit., 529 ss.; N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, cit., 113 ss.

Consiglio dell'UE a decidere a maggioranza qualificata in materie per le quali è prevista la regola dell'unanimità, estendendo altresì l'ambito di applicazione della procedura legislativa ordinaria rispetto a casi di procedure legislative speciali.[21] Rispetto a tali iniziative, ciascun Parlamento nazionale può esprimere la propria contrarietà entro sei mesi dalla loro comunicazione, arrestando definitivamente il procedimento.[22] Tale previsione, come è stato sottolineato, "è da ricondursi alla necessità di non spogliare i Parlamenti nazionali del potere di incidere su determinate materie mediante l'indirizzo e il controllo sui rispettivi Governi", dal momento che nel momento in una materia "dovesse divenire disponibile a una maggioranza (ancorché qualificata) di Stati membri, il singolo Stato membro (e, dunque, il suo Parlamento) finirebbe per perdere la possibilità di opporsi in materia determinante a nuove politiche in materia".[23]

Da ultimo, viene significativamente valorizzata la cooperazione interparlamentare, con particolare riferimento al ruolo della Conferenza degli organi specializzati negli affari europei (la già citata COSAC),[24] ma anche in relazione ai diversi strumenti di cooperazione successivamente previsti in relazione alla politica estera, di sicurezza e di difesa comune, oltre che in relazione alla *governance* economica e finanziaria.[25]

Diverse, tuttavia, sono state le letture di tali rinnovati strumenti di intervento e della loro natura: per alcuni, manifestazione di un'opportuna integrazione, sul piano della legittimazione democratica, dei circuiti decisionali dell'UE; per altri, all'opposto, espressione della tutela degli interessi nazionali, di cui le Assemblee parlamentari nazionali diverrebbero in qualche modo custodi.[26]

A prescindere da tali opposte letture, sembra comunque che le funzioni e i poteri spettanti ai Parlamenti nazionali possano essere classificati a seconda delle finalità cui gli stessi sono preordinati: a) tutela delle prerogative nazionali; b) controllo parlamentare in senso proprio; c) cooperazione con le istituzioni UE. Alla prima categoria, dunque, sarebbero riconducibili non solo gli strumenti connessi al rispetto del principio di sussidiarietà, ma anche i poteri di veto e la partecipazione alla procedura di revisione dei Trattati. Alla seconda, invece, andrebbero ricondotti i variegati strumenti previsti nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, della politica estera e di sicurezza comune, nonché quelli relativi alla *governance* economica. Infine, sarebbero espressione della terza tipologia di funzioni non solo le forme di cooperazione interparlamentare, ma anche il c.d "dialogo politico".[27]

In ogni caso, come è stato sottolineato, non va affatto sottovalutata l'importanza del controllo che i Parlamenti nazionali svolgono nei confronti dei rispettivi governi, "soprattutto in questi ultimi

---

[21] In questo senso, come noto, stabilisce l'art. 48.7 TUE. Analogamente, ma in relazione a decisioni del Consiglio dell'UE in materia di diritto di famiglia e relativamente all'adozione della procedura legislativa ordinaria, statuisce l'art. 81.3 TFUE.

[22] Su tali aspetti, tra gli altri, 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*, cit., 220-221; F. SCUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, cit. 81-82.

[23] In questo senso 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*, cit., 221, secondo il quale, dunque, "l'attraversamento di una simile passerella deve essere presidiato da un potere di veto parlamentare (astratto) al fine di prevenire una perdita di poteri in concreto".

[24] Cfr. l'art. 12, lett.f), TUE nonché gli artt. 9 e 10 del Protocollo sulla partecipazione dei Parlamenti nell'Unione europea, su cui vedi più ampiamente *ultra*.

[25] Si tratta, come noto, della Conferenza PESC/PSCD, istituita nel 2011 dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE, e della Conferenza sulla governance economica e finanziaria, di cui all'art. 13 del Fiscal Compact del 2012, istituita nel 2013.

[26] Si vedano, ad esempio, le posizioni di R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i Parlamenti nazionali: osservazioni critiche*; e di L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, entrambi in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, rispettivamente 191 ss. e 171 ss.

[27] In questo senso M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, cit., 509 ss. Per un panorama delle diverse letture proposte, si veda N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, cit., 108 ss. Sul "dialogo politico" inaugurato nel 2006 dalla Commissione, vedi però *ultra*.

anni, dominati dal prevalere delle logiche intergovernative nella definizione degli indirizzi politici dell'Unione".[28] Tale tendenza, infatti, ha rappresentato un sicuro incentivo affinché le Assemblee parlamentari nazionali attivassero forme sempre più incisive di controllo nei confronti dei rispettivi Governi, anche se non sempre ciò sembra essere avvenuto in modo efficace.

Questa constatazione, allora, conferma ancora una volta la natura del tutto peculiare dell'assetto costituzionale europeo, in cui il principio democratico che ne è alla base è articolato in diverse forme e si manifesta parallelamente secondo differenti circuiti: quello, tradizionale, del rapporto "verticale" Parlamenti-Governi nazionali (e che si trasmette, tramite i Governi, al processo decisionale europeo); quello, più articolato e complesso, del rapporto "orizzontale" e diretto tra la Assemblee rappresentative degli Stati membri e le istituzioni dell'UE, con particolare riferimento alla Commissione e al Parlamento europeo.[29]

3. *La legge n. 234 del 2012 e gli strumenti di intervento delle Camere nel processo decisionale europeo*

Al fine di adeguare il nostro ordinamento interno alle principali novità introdotte dal Trattato di Lisbona, è stata approvata la legge n. 234 del 2012. Tale intervento legislativo, tra le altre cose, ha rappresentato l'occasione per un aggiornamento delle previsioni relative alla partecipazione del Parlamento italiano alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie e dei relativi atti normativi, con una particolare attenzione alla "fase ascendente".[30] Diverse, come noto, sono state le linee di intervento della legge n. 234 del 2012.

In relazione alla "fase ascendente", e in connessione con la tradizionale funzione parlamentare di indirizzo e controllo nei confronti dell'esecutivo, si prevede ora espressamente che il Governo debba illustrare la posizione che intende assumere prima dello svolgimento di ogni riunione del Consiglio europeo, tenendo conto degli eventuali indirizzi espressi dalle Camere.[31] Parallelamente, si prevede che sempre il Governo debba informare le Commissioni parlamentari competenti sulle risultanze delle riunioni non solo del Consiglio europeo, ma anche del Consiglio dell'Unione europea, entro quindici giorni dalla loro conclusione. Inoltre, tale provvedimento legislativo ha significativamente ampliato gli obblighi informativi del Governo nei confronti delle Camere,

---

[28] In questo senso G. RIZZONI, *I Parlamenti nazionali e la loro tardiva emersione nei Trattati europei*, 273, che individua nella crisi economica-finanziaria (a partire dal 2008), nella conseguente emersione del ruolo del Consiglio europeo e nella attivazione di strumenti internazionali per affrontare la crisi del debito sovrano di alcuni Stati membri (a partire dal 2011) i principali fattori di tale sviluppo.

[29] Sul punto, da ultimo, vedi E. GRIGLIO, *I circuiti e i "buchi neri" del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., 210 ss.

[30] In base all'art. 3 della legge n. 234 del 2012, infatti, "il Parlamento partecipa al processo decisionale dell'Unione europea. Le Camere, in coordinamento con il Governo, intervengono nella fase di formazione delle normative e delle politiche europee, secondo quanto previsto dal Trattato sull'Unione europea e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Governo assicura […] 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". Sulle principali novità introdotte dalla legge n. 234 del 2012 si vedano, tra gli altri, A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 2/2013; G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, cit., 205 ss.; F. SCUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità*, cit. 67 ss.; R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2015, 9 ss.; nonché, più di recente, 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.

[31] Cfr. l'art. 4, primo comma, della legge n. 234 del 2012, in base alla quale le Camere possono richiedere analoga informativa anche prima delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea.

delineando ormai un dovere sostanzialmente generalizzato e relativo a tutti gli atti, i progetti e i documenti prodotti delle istituzioni comunitarie,[32] andandosi così ad aggiungere a quanto previsto, a livello europeo, dal già citato Protocollo n. 1 allegato al Trattato di Lisbona e al c.d. "dialogo politico".

Su tali documenti è previsto espressamente che gli organi parlamentari competenti possano adottare tutti gli atti di indirizzo al Governo ritenuti necessari, e che lo stesso Governo debba assicurare la coerenza della posizione assunta in seno agli organi europei rispetto alle indicazioni delle Camere, dovendo (in caso contrario) riferire tempestivamente al Parlamento in merito alle cause che non lo hanno consentito, fornendo adeguate motivazioni sulla diversa posizione assunta.[33]

In questo senso, assumono un particolare significato alcuni specifici strumenti. Si tratta, *in primis*, della c.d. "riserva di esame parlamentare", introdotta dalla legge n. 11 del 2005[34] e ora sostanzialmente confermata dalla legge n. 234 del 2012. In base a tale previsione, quando una delle Camere abbia iniziato l'esame degli atti e dei documenti dell'UE di cui è prevista la trasmissione, può chiedere al Governo di apporre in sede di Consiglio dell'Unione europea la riserva di esame parlamentare, al fine di concludere l'esame degli stessi ed esprimere le sue valutazioni. Tale riserva vale per un periodo di trenta giorni, durante il quale il Governo non può procedere oltre nelle attività di sua competenza in seno al Consiglio.[35] Tuttavia, come dimostrano i dati ad oggi disponibili (4 casi in tutto), lo scarso utilizzo dello strumento ha evidenziato tutte le difficoltà del Parlamento ad esercitare un esame approfondito della mole di documentazione di cui è destinatario, decretandone il sostanziale fallimento.[36] Parallelamente, deve essere ricordato anche il meccanismo del c.d. "freno di emergenza"[37] in base al quale, in relazione a determinate ipotesi previste dai Trattati (e relative a casi in cui il Governo di uno Stato membro può chiedere di sospendere la discussione all'interno del Consiglio dell'UE per deferire la decisione al Consiglio europeo) si prevede che entrambe le Camere, congiuntamente, possano chiederne l'attivazione da parte dell'esecutivo. [38]

Con particolare riferimento alla "fase discendente", invece, è stato introdotto un duplice canale annuale di adeguamento ai vincoli europei: archiviata la legge comunitaria, sono state previste la "legge di delegazione europea" e la "legge europea". La prima, come noto, con lo scopo precipuo di consentire una tempestiva attuazione delle direttive europee, tramite delega al Governo; la seconda, al fine di eliminare le cause di (probabili o già avviate) procedure di infrazione.[39] La scelta, pragmaticamente, ha cercato di affrontare in maniera parallela, ma distinta, i cronici problemi evidenziati dall'ordinamento italiano in merito all'attuazione e al rispetto degli obblighi europei; i risultati ottenuti sembrano dimostrare la complessiva efficacia di tali strumenti, vista la maggiore

[32] Si vedano, in particolare, gli artt. 4 e 6 della legge n. 234 del 2012. A tali strumenti vanno ad aggiungersi, poi, le previste Relazioni annuali alle Camere (di carattere programmatico e consuntivo: art. 13), una specifica Relazione trimestrale sui flussi finanziari con l'UE (art. 16), un aggiornamento, sempre a cadenza trimestrale, relativo alle procedure giurisdizionali e di pre-contenzioso (art. 14), nonché la comunicazione dell'avvio di eventuali procedure di infrazione riguardanti l'Italia (artt. 15).

[33] Cfr. l'art. 7 della legge n. 234 del 2012.

[34] Si veda, in particolare, l'art. 4 della legge n. 11 del 2005.

[35] Come previsto dall'art. 10 della legge n. 234 del 2012.

[36] Si vedano i dati riportati da A. ESPOSITO, *European Affairs within the Camber of deputies*; e da D. CAPUANO, *European Affairs within the Senate pf the Republic*, entrambi in N. LUPO, G. PICCIRILLI (eds.), *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford and Portland, 2017, rispettivamente 109 e 123.

[37] Cfr. G. PICCIRILLI, *Procedures vis-à-vis the European Council and the Council: Approval, Delay and Veto Powers*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (eds.), *The Italian Parliament in the European Union*, cit., 188 ss.

[38] In questo senso l'art. 12 della legge n. 234 del 2012. Si tratta, in particolare, delle ipotesi di cui agli artt. 48.2, 82.3 e 83.3 TFUE (in relazione a sicurezza sociale e cooperazione in materia penale), oltre che a quanto previsto dall'art. 31.2 TUE (in materia di politica estera e di sicurezza comune).

[39] Cfr. l'art. 30 della legge n. 234 del 2012.

rapidità nel recepimento delle direttive e la significativa diminuzione delle procedure di infrazione nei confronti dell'Italia.[40]

A tal fine, opportunamente la legge n. 234 del 2012 prevede ora una tempistica volta a garantire il sollecito intervento delle Camere. In particolare, in relazione alle deleghe conferite al Governo con la legge di delegazione europea, è stabilito che il termine di scadenza di ciascuna delega sia fissato nei quattro mesi antecedenti il termine fissato per il recepimento della relativa direttiva europea, consentendo in questo modo anche l'espressione dell'eventuale parere delle Commissioni parlamentari sugli schemi di decreto legislativo.[41] Inoltre, al fine di garantire la massima attenzione all'adempimento dei vincoli europei, è prevista la possibilità di adottare un ulteriore disegno di legge di delegazione europea, relativo al secondo semestre dell'anno in corso.[42] Ad ulteriore garanzia di un adeguato recepimento della normativa europea, in casi di particolare importanza politica, economica e sociale, il Governo può presentare alle Camere un apposito disegno di legge recante le disposizioni occorrenti per dare attuazione o assicurare l'applicazione di uno specifico atto normativo dell'UE.[43] Infine, in caso di urgenza, il Governo può adottare decreti legge necessari a fronte di atti normativi dell'UE, di sentenze della Corte di giustizia o di procedure di infrazione, qualora i tempi non siano congrui con quelli della prevista entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea.[44]

Gli ultimi dati disponibili, aggiornati al 31 dicembre 2018, dimostrano come l'Italia risulti particolarmente virtuosa quanto all'apertura di infrazioni per tardivo recepimento delle direttive, risultando il Paese con il minor numero di casi aperti alla fine dell'anno (9); altrettanto non sembra, però, potersi dire in relazione alle infrazioni per recepimento scorretto o per cattiva applicazione del diritto europeo, dove si colloca al penultimo posto, seconda sola alla Spagna per numero di infrazioni aperte alla fine dell'anno (39).[45] Tale dato, ancora una volta, sconta la perdurante incidenza di vecchie infrazioni, aperte ormai da anni, e di cui è faticosa la gestione. La tendenza, nel complesso, appare comunque positiva, se si pensa che nel 2015 il dato era, rispettivamente, di 20 infrazioni e di 69 infrazioni.

In ogni caso, come è stato sottolineato, l'attuale disciplina legislativa evidenzia come la distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente" risulti in gran parte artificiosa, alla luce dell'inevitabile collegamento/sovrapposizione tra i diversi momenti di partecipazione delle Camere al processo di integrazione europea.[46] E' infatti evidente come una più tempestiva e corretta

---

[40] Su tali aspetti, si vedano le considerazioni di S. BARONCELLI, *Lo sdoppiamento della "legge comunitaria": una scelta avveduta?*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di*), Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia*, cit. 119 ss.

[41] Come previsto, espressamente, dall'art. 31 della legge n. 234 del 2012.

[42] In base all'art. 29, quarto comma, della legge n. 234 del 2012, infatti, il disegno di legge di delegazione europea deve essere presentato alle Camere entro il 28 febbraio di ogni anno, mentre l'eventuale disegno di legge di delegazione europea per il secondo semestre può essere presentato al Parlamento entro il successivo 31 luglio del medesimo anno (art. 29, ottavo comma, della legge n. 234 del 2012). Tale evenienza, come noto, si è realizzata una sola volta, in relazione agli adempimenti relativi all'anno 2013 (cfr. la legge n. 96 del 2013 e la legge n. 154 del 2014). Il rispetto dei tempi previsti, in ogni caso, non sempre è assicurato, dovendosi ritenere perentori i termini di presentazione dei disegni di legge alle Camere da parte del Governo. Ad oggi, tuttavia, sono state approvate complessivamente sei leggi di delegazione europea e cinque leggi europee (da ultimo, in relazione all'anno 2018, vedi la legge europea n. 37 del 2019 e la legge di delegazione europea n. 117 del 2019). Per puntuali riferimenti in merito, si vedano i diversi contributi ospitati in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di*), Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia*, cit.

[43] Cfr. l'art. 38 della legge n. 234 del 2012.

[44] Così, in particolare, l'art. 37 della legge n. 234 del 2012. Vista la regolarità e la frequenza dell'adozione delle prescritte leggi annuali, tale possibilità è stata utilizzata però assai di rado (cfr. D. CAPUANO, *Il recepimento del diritto dell'Unione: strumenti, performance, responsabilità*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di*), Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia*, in particolare 84-85).

[45] Si veda la Relazione 2018 della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, del 4 luglio 2019, COM(2019) 319 final.

[46] In questo senso, da ultimo, 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*, cit. 103 ss., in particolare 112, la quale individua come esempio di tale rinnovata impostazione l'art. 6, quarto comma, della

trasposizione degli obblighi europei derivi da una maggiore consapevolezza e da un coinvolgimento adeguato del Parlamento nella fase di elaborazione e discussione degli atti normativi dell'UE, in un *continuum* che vede le Assemblee rappresentative sempre più consapevoli del loro ruolo all'interno dei processi decisionali europei.

Tutto questo, però, conferma ancora una volta quanto il processo di integrazione europea abbia inciso sulle dinamiche della nostra forma di Governo, attraverso la progressiva emersione di un ruolo guida dell'esecutivo nell'ambito delle politiche europee nonché, al suo interno, della figura del Presidente del Consiglio, circostanza che (ancora una volta) sottolinea come risulti centrale il ruolo di indirizzo e controllo esercitato dalle Camere.[47]

4. *Aspettando l'adeguamento dei regolamenti parlamentari: early warning mechanism e "dialogo politico"*

Allo stato attuale, tuttavia, il percorso di adeguamento dei regolamenti parlamentari alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona sia al momento ancora solo parziale, e sul punto assumano quindi particolare rilievo le prassi inaugurate a partire dal 2009.[48] Tuttavia, come noto, diverse sono state le soluzioni seguite dalle due Camere, motivo per cui non sempre il contributo offerto dai due rami del Parlamento è stato particolarmente efficace, vista anche la mole di documentazione di cui sono destinatari i Parlamenti nazionali.

Si ricorda, infatti, che a partire dal 2006 la Commissione ha inaugurato il c.d. "dialogo politico" con i Parlamenti nazionali, attraverso il quale, interagendo direttamente con le Assemblee parlamentari nazionali, li ha coinvolti nel processo di istruttoria connesso alle sue iniziative politiche e legislative, consentendo alle stesse di esprimere il loro parere, non limitato ai profili connessi al rispetto del principio di sussidiarietà e alla proporzionalità, ma anche al merito dei singoli provvedimenti.[49] Tale flusso informativo, come noto, è stato poi sostanzialmente ribadito e codificato dal già citato Protocollo n. 1, allegato al Trattato di Lisbona.

Su tale consolidata prassi si è successivamente innestato il controllo da parte dei Parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà in relazione alle proposte legislative europee,

---

legge n. 234 del 2012, in base al quale "il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei assicura 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. A tal fine, entro venti giorni dalla trasmissione di un progetto di atto legislativo […], l'amministrazione con competenza prevalente nella materia elabora una relazione che dà conto dei seguenti elementi: […] c) 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", con una sorta di ideale ricongiungimento delle due citate fasi in una prospettiva unitaria.

[47] Sul punto, da ultimo, si vedano E. CATELANI, *L'evoluzione della forma di governo: il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in A. CIANCIO (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2017, 31 ss.; G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto Governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del Governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2019, 361 ss. In merito alle inevitabili conseguenze sul piano del sistema delle fonti, vedi ora E. LONGO, *Le trasformazioni delle fonti statuali nella integrazione costituzionale europea*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di*), Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia*, 37 ss.

[48] Cfr., tra gli altri, M. ROMANIELLO, *Le procedure europee presso il Parlamento italiano*, in *Il Filangieri*, 2015-2016, 305 ss.; nonché A. ESPOSITO, *European Affairs within the Camber of deputies*, cit., e D. CAPUANO, *European Affairs within the Senate pf the Republic*, cit., entrambi in N. LUPO, G. PICCIRILLI (eds.), *The Italian Parliament in the European Union*, cit., rispettivamente 99 ss. e 119 ss.; N. LUPO, *The Scrutiny of the Principle of Subsidiarity in the Procedures and Reasoned Opinions of The Italian Chamber and Senate*, in A. JONSSON CORNELL, M. GOLDONI (eds.*), National and Regional Parliaments in the Eu-Legislative Procedure post-Lisbon. The Impact of the Early Warning Mechanism*, Oxford and Portland, 2017, 232 ss.

[49] Sul "dialogo politico" cfr. M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, cit., 529 ss.; N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, cit., 113 ss.; V. LIPPOLIS, *Gli effetti del processo di integrazione europea sul Parlamento*, cit., 23 ss.

connesso al noto meccanismo dell'*early warning*, previsto dal già citato Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona del 2007.[50] Tale meccanismo, tuttavia, è stato finora poco utilizzato,[51] dal momento che "per i Parlamenti nazionali è assai difficile coordinarsi efficacemente in modo da conseguire in tempo utile la massa critica richiesta",[52] tralasciando poi la circostanza che il raggiungimento della soglia richiesta non comporta necessariamente "una convergenza nei contenuti da parte dei parei espressi dalle Assemblee parlamentari", dal momento che la non conformità con il principio di sussidiarietà può essere rilevata "con riguardo ad aspetti diversi del progetto in esame, o sulla base di interpretazioni divergenti sui criteri di applicazione del medesimo principio".[53]

Tradizionalmente più attivo, come noto, è apparso il Senato rispetto alla Camera dei deputati.[54] Fino alla riforma del suo regolamento interno del 2017, infatti, era prevista una sostanziale complementarietà tra le Commissioni permanenti di settore e la Commissione politiche dell'UE, dal momento che l'analisi delle proposte di atti legislativi europei era di competenza delle prime (a seconda della materia), mentre alla seconda era riconosciuto il potere di esprimere un parere. Era dunque escluso un monopolio della Commissione politiche dell'UE in materia di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà e si garantiva un maggiore coinvolgimento delle diverse Commissioni permanenti,[55] anche se non si escludevano potenziali contrasti tra le diverse Commissioni coinvolte.

Diversa, invece, la scelta della Camera dei deputati, evidenziata da due pareri della Giunta per il regolamento.[56] In questo caso, infatti, è prevista una più marcata differenziazione tra Commissioni permanenti di settore e Commissione politiche dell'UE: alle prime (a seconda della materia) vanno infatti deferiti tutti i documenti trasmessi ai sensi dei Protocolli allegati al Trattato di Lisbona, mentre alla seconda spetta il sostanziale monopolio relativo alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà nell'esame delle proposte legislative di cui al Protocollo n. 2, con una minore possibilità di azionare efficacemente il controllo in questione e la conseguente necessità di scegliere su quali atti concentrare il proprio esame entro i termini previsti.

Tali differenze, almeno in parte, sembrano però ora superate alla luce della riforma del regolamento del Senato del 2017 la quale, in merito al controllo del rispetto del principio di

---

[50] Sulla c.d. "allerta precoce", tra gli altri, si vedano P. BILANCIA, *L'early warning nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, cit., 35 ss.; C. CARUSO, *Prassi e funzioni del sistema di early warning*, in *Nomos*, n. 1/2016; A. JONSSON CORNELL, M. GOLDONI (eds.), *National and Regional Parliaments in the Eu-Legislative Procedure post-Lisbon*, cit.

[51] Ad oggi, si registrano solo tre casi: nel 2012, 2013 e 2016.

[52] Come noto, nel caso sia espresso un parere contrario da parte delle Assemblee rappresentative nazionali che rappresentino almeno un terzo dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (due per ciascun Paese membro), la Commissione è obbligata a riesaminare la proposta (c.d. "cartellino giallo"; art. 7 del Protocollo n. 2).

[53] Così G. RIZZONI, *I Parlamenti nazionali e la loro tardiva emersione nei Trattati europei*, cit., 287-288.

[54] Si vedano i dati riportati dalle Relazioni annuali della Commissione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e sui rapporti con i Parlamenti nazionali: negli ultimi tre anni (2016-2018) il Senato ha espresso 155 pareri (di cui 5 sulla base del Protocollo n. 2), mentre la Camera dei deputati ha espresso 85 pareri (di cui nessuno sulla base del Protocollo n. 2). In generale, i dati degli ultimi anni dimostrano il costante calo dei pareri motivati sul rispetto del principio di sussidiarietà (65, su 620 pareri ricevuti, nel 2016; 52, su 576 pareri ricevuti, nel 2017; 37, 569 pareri ricevuti, nel 2018), circostanza che dimostra il più frequente ricorso, da parte dei Parlamenti nazionali, al canale del dialogo politico, considerato maggiormente flessibile.

[55] Il tutto, come in parte già anticipato, in un contesto in cui la stessa composizione della Commissione politiche dell'UE non era autonoma, ma "derivata" dalle altre Commissioni permanenti. Tale assetto, in assenza di apposite riforme del Regolamento, era il frutto di due lettere del Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni, la prima (relativa al c.d. dialogo politico) del 6 ottobre 2006, la seconda (sul c.d. *early warning*) del 10 dicembre 2009, anche sulla base degli artt. 23, 50 e 144 del regolamento interno. Sul punto, cfr. M. ROMANIELLO, *Le procedure europee presso il Parlamento italiano*, cit. 309 ss.; D. CAPUANO, *European Affairs within the Senate pf the Republic*, cit., 126 ss.

[56] Adottati, rispettivamente, il 6 ottobre 2009 e il 4 luglio 2010, anche in relazione agli artt. 79 e 127 del regolamento interno. Sul punto, cfr. M. ROMANIELLO, *Le procedure europee presso il Parlamento italiano*, cit. 312 ss.; A. ESPOSITO, *European Affairs within the Camber of deputies*, cit., in particolare 106 ss.

sussidiarietà, si è sostanzialmente allineata alla Camera dei deputati.[57] Il nuovo art. 144, comma 1-*bis*, prevede infatti che "i progetti di atti legislativi dell'Unione europea sono deferiti alle Commissioni, nelle materie di loro competenza" mentre spetta ora alla sola Commissione politiche dell'UE "la verifica del rispetto dei princìpi di sussidiarietà e di proporzionalità, in conformità ai Trattati europei". Rimane quindi da valutare quanto questa riforma potrà incidere, limitandolo, sul tradizionale maggiore "attivismo" europeo del Senato.[58]

Nel complesso, appare evidente come si assista ad un potenziale intreccio tra diverse attività parlamentari, tutte però connesse alla partecipazione delle Camere al processo decisionale europeo.[59] Prima di tutto, infatti, vi è il generale potere di indirizzo e controllo del Parlamento nei confronti del Governo, quanto alla gestione delle politiche europee; in parallelo, poi, vi è il "dialogo politico" con la Commissione, nelle forme già viste; da ultimo, vi è il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, connesso al meccanismo dell'*early warning*. Tali procedure, come in parte già visto, vedono però coinvolti gli stessi organi parlamentari e riguardano spesso gli stessi atti, anche se rimangono tutte le peculiarità dello specifico controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà in relazione alle proposte di atti legislativi UE. Attualmente la legge n. 234 del 2012, nel codificare i diversi canali partecipativi del Parlamento italiano, offre una conferma di tale potenziale intreccio, stabilendo che i pareri resi dalle Camere nell'ambito del "dialogo politico" e i pareri motivati relativi al meccanismo di *early warning* debbano essere trasmessi, oltre che alle istituzioni europee, anche al Governo.[60]

5. *La cooperazione interparlamentare e le sue sedi: lavori in corso*

Quanto alla cooperazione interparlamentare, fortemente rilanciata dal Trattato di Lisbona, non sembra aver assunto finora un ruolo centrale nel processo di integrazione europea, rappresentando un "fenomeno controverso e poco conosciuto".[61] Tra i diversi strumenti che sono andati via via affermandosi (anche in via di prassi), nel corso del processo di integrazione europea, meritano senz'altro una menzione particolare la Conferenza dei Presidenti di Assemblea (*EU Speakers Conference*) e la Conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'Unione (COSAC).

---

[57] Sul punto, vedi A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, in particolare 30 ss.; nonché M. CECILI, *La modifica del Regolamento del Senato e le nuove procedure per l'invio di un parere motivato all'interno dell'early warning mechanism*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018).

[58] Cfr., in proposito, le osservazioni critiche di N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 1/2018.

[59] Sul punto, tra gli altri, si veda N. LUPO, *The Scrutiny of the Principle of Subsidiarity in the Procedures and Reasoned Opinions of The Italian Chamber and Senate*, cit., 237 ss.

[60] Si vedano, in particolare, gli artt. 8, secondo comma, e 9, primo comma, della legge n. 234 del 2012. In base a quest'ultima disposizione, in particolare, "sui progetti di atti legislativi e sugli altri atti trasmessi alle Camere in base al Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea […] e in base al Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità […] le Camere possono far pervenire alle istituzioni dell'Unione europea e contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee".

[61] Così A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., 133 ss. Sul punto, tra gli altri, cfr. C. FASONE, *La cooperazione interparlamentare nel continente europeo*, in C. DE CARO, N. LUPO (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, 2009, 97 ss.; N. LUPO, C. FASONE (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, 2016; B. Dias PINHEIRO, *Interparliamentary Cooperation between National Parliaments*, in A. JONSSON CORNELL, M. GOLDONI (eds.), *National and Regional Parliaments in the Eu-Legislative Procedure post-Lisbon*, cit., 87 ss.; E. GRIGLIO, *Procedures vis-àvis the European Parliament and the Other National Parliaments: Interparliamentary Cooperation*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (eds.), *The Italian Parliament in the European Union*, cit., 195 ss.; P. PICIACCHIA, *La cooperazione interparlamentare nell'Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., 295 ss.

La *EU Speakers Conference*,[62] riunitasi la prima volta nel 1963, ha visto la progressiva trasformazione del proprio ruolo soprattutto a partire dagli anni '90 del secolo scorso, fino a divenire un'importante sede di cooperazione "con una vocazione generale per il coordinamento e la supervisione della cooperazione interparlamentare nell'Unione europea",[63] ruolo ben rappresentato dall'approvazione, nel 2004, delle Linee guida per la cooperazione interparlamentare in Europa che, insieme agli artt. 10 e 12 TUE e dei già citati Protocolli nn. 1 e 2 allegati al Trattato di Lisbona, rappresentano il quadro giuridico di riferimento delle molteplici forme della cooperazione interparlamentare.[64]

In base a tali Linee guida, in particolare, gli obiettivi degli strumenti di cooperazione sono quelli di favorire lo scambio di informazioni e buone prassi tra i Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo, oltre che garantire l'esercizio effettivo delle competenze parlamentari nelle materie dell'UE, con particolare riferimento al controllo dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Quanto alla COSAC, nata nel 1989 ed "istituzionalizzata" a partire dal Protocollo n. 1 allegato al Trattato di Amsterdam del 1997, trova oggi le sue principali fonti di disciplina nell'art. 10 del Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e nel Regolamento interno, adottato nel 1991 e modificato, da ultimo, nel 2011.[65] Come noto, tra gli obiettivi assegnati alla COSAC vi è quello di promuovere "lo scambio di informazioni e le buone prassi tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, e tra le loro Commissioni specializzate", potendo sottoporre all'attenzione delle istituzioni europee "i contributi che ritiene utili", da considerarsi in ogni caso non vincolanti.[66] La composizione vede una partecipazione paritaria delle singole delegazioni dei Parlamenti nazionali e di quella del Parlamento europeo: sei membri ciascuna.

Come noto, nonostante il tentativo di individuare in essa il vero fulcro della cooperazione interparlamentare, anche alla luce di una sua valorizzazione quale potenziale "terza Camera", con particolare riferimento al coordinamento delle iniziative dei Parlamenti nazionali in merito al controllo di sussidiarietà e all'attivazione del meccanismo dell'*early warning*, la prassi sembra essere andata in tutt'altra direzione.

A dimostrazione di ciò, basti solo ricordare come la decisione di istituire, nel 2011, la Conferenza sulla politica estera e di sicurezza comune e sulla politica di sicurezza e di difesa comune (Conferenza PESC/PSCD) nonché, nel 2013, l'istituzione della Conferenza

---

[62] Sulla quale, tra gli altri, si veda C. FASONE, *Ruling the (Dis-)Order of Interparliamentary Cooperation? The EU Speakers' Conference*, in N. LUPO, C. FASONE (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, cit., 269 ss. Per il funzionamento della Conferenza, vedi anche il regolamento interno della Conferenza dei Presidenti di Assemblea, adottato nel 2000 e modificato, da ultimo, nel 2010. In base all'art. 3 del regolamento, la Conferenza si riunisce una volta all'anno, sotto la presidenza del Parlamento del Paese che detiene la Presidenza di turno del Consiglio dell'UE.

[63] Cfr. P. PICIACCHIA, *La cooperazione interparlamentare nell'Unione europea*, cit. 307.

[64] Particolarmente significativi, in questo senso, appaiono gli artt. 9 e 10 del Protocollo 1 e la Parte II delle Linee guida per la cooperazione parlamentare in Europa, così come modificate nel 2008. Come noto, quattro sono gli strumenti principali di cooperazione che vengono richiamati dalla Linee guida: la Conferenza dei Presidenti di Assemblea; la COSAC; le riunioni congiunte su tematiche di interesse comune; le riunioni delle commissioni di settore. Per una dettagliata ricostruzione dei variegati strumenti riconducibili alle ultime due categorie, cfr. A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, cit., 147-148; B. DIAS PINHEIRO, *Interparliamentary Cooperation between National Parliaments*, cit. 93-94.

[65] Sulla COSAC, tra gli altri, D. CAPUANO, C. FASONE, *La Conferenza degli organi specializzati negli affari europei (COSAC). Evoluzioni e prospettive*, Roma, 2010; nonché i diversi contributi ospitati in N. LUPO, C. FASONE (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, cit. In ogni caso, già la Dichiarazione n. 14 sulla Conferenza dei Parlamenti, allegata al Trattato di Maastricht del 1992, aveva invitato il Parlamento europeo e le Assemblee rappresentative nazionali a svolgere riunioni comuni, se ritenuto necessario.

[66] Cfr. l'art. 10 del Protocollo n. 1, il quale specifica che la COSAC "può altresì organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune". In base all'art. 2 del Regolamento interno la COSAC si riunisce ogni sei mesi sotto la Presidenza dell'organo specializzato in affari europei del Parlamento del Paese che detiene la Presidenza di turno del Consiglio dell'UE (art. 8).

interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'UE, prevista dal *Fiscal Compact*, sono state prese dalla Conferenza dei Presidenti, senza alcun ruolo determinante della COSAC.[67] Tale circostanza, a ben vedere, appare ancora più significativa se si pensa che non solo l'art. 10 del Protocollo n. 1 riconosce la possibilità di istituire conferenze "tematiche" in capo proprio alla COSAC, ma che lo stesso art. 13 del Fiscal Compact richiami espressamente tale Protocollo in relazione alla istituzione della relativa Conferenza interparlamentare. [68]

In ogni caso, nonostante le astratte potenzialità, non sembra che tali ulteriori sedi di cooperazione abbiano giocato sin qui un ruolo particolarmente significativo, non solo per la ribadita non vincolatività delle loro decisioni, ma anche alla luce della rilevanza, in tali delicati settori, delle dinamiche intergovernative che hanno inevitabilmente spinto i Parlamenti nazionali ad attivare i loro tradizionali poteri di indirizzo e controllo nei confronti dei rispettivi esecutivi.[69]

Anche in questo caso, tuttavia, si sconta una scarsa implementazione delle previsioni dei Regolamenti interni alle due Camere, quasi del tutto privi di riferimenti agli strumenti di cooperazione interparlamentare in ambito UE. Attualmente, infatti, vi è solo un accenno alla possibilità, per le Commissioni permanenti, di "invitare membri del Parlamento europeo a fornire informazioni sugli aspetti attinenti alle attribuzioni e all'attività delle istituzioni dell'Unione europea", previo consenso del Presidente di Assemblea.[70] In occasione della riforma del Regolamento del 2017, tuttavia, il Senato ha espressamente riconosciuto, tra le attribuzioni della Commissione politiche dell'UE, anche quella di curare, per quanto di sua competenza, "i rapporti con il Parlamento europeo e con la Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei dei Parlamenti nazionali degli Stati dell'Unione", la COSAC.[71] In assenza di ulteriori previsioni, particolare rilievo assume quindi la prassi seguita dai due rami del Parlamento la quale, tuttavia, non sempre ha evidenziato la medesima lettura degli strumenti di cooperazione interparlamentare, del loro funzionamento e delle loro finalità.[72] Più dettagliate, invece, appaiono le previsioni contenute nel Regolamento del Parlamento europeo, che sottolineano l'importanza dello scambio

---

[67] Su tali, e più recenti, forme di cooperazione si vedano, tra gli altri, L. FROSINA, *Il contributo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione europea. A proposito di Conferenze interparlamentari ed early warning system*, in *Nomos*, n. 1/2016, in particolare 12 ss.; J. WOUTERS, K. RAUBE, *The Interparliamentary Conference on Common Foreign and Security Policy: A Quest for Democratic Accountability in EU Security Governance*, in in N. LUPO, C. FASONE (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, cit., 227 ss.; R. CASELLA, *L'art. 13 del Fiscal Compact: la Conferenza interparlamentare sulla governance economica europea*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, cit., 147 ss.; I. COOPER, *The Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union (the "Article 13 Conference")*, in N. LUPO, C. FASONE (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, cit., 247 ss.; P. PICIACCHIA, *La cooperazione interparlamentare nell'Unione europea*, cit., 311 ss.

[68] "Come previsto al Titolo II del Protocollo (n. 1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato ai Trattati dell'Unione europea, il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei Parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del presente Trattato".

[69] Da ultimo, si sono evidenziate in diverse occasioni anche forti perplessità da parte dello stesso Parlamento europeo nei confronti di una eccessiva valorizzazione di tali Conferenze. Ribadendo l'importanza della collaborazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, infatti, si è anche recentemente sottolineata la netta distinzione dei rispettivi ruoli, dal momento che "i primi dovrebbero esercitare la loro funzione europea sulla base delle Costituzioni nazionali, in particolare esercitando un controllo sui membri dei loro governi nazionali in quanto membri del Consiglio europeo e del Consiglio, livello in cui sono meglio collocati per monitorare il processo legislativo europeo"; mentre il secondo dovrebbe garantire la legittimità e le responsabilità democratiche dell'esecutivo europeo. Proprio per questo motivo è ribadita con forza la contrarietà rispetto alla creazione di "organismi parlamentari congiunti di carattere decisionale per motivi di trasparenza, responsabilità e capacità di agire" (in questo senso, da ultimo, vedi la Risoluzione approvata il 19 aprile 2018, sull'applicazione delle disposizioni del Trattato relative ai Parlamenti nazionali).

[70] Cfr. l'art. 127-*ter* del Regolamento della Camera dei deputati, introdotto nel 1999, nonché l'art. 144-*quater* del Regolamento del Senato, risalente al 2003.

[71] Così, espressamente, l'art. 23, primo comma, del Regolamento del Senato.

[72] Sottolinea diversi episodi significativi in tal senso E. GRIGLIO, *Procedures vis-àvis the European Parliament and the Other National Parliaments: Interparliamentary Cooperation*, cit., in particolare 209 ss.

informativo reciproco tra Commissioni competenti per materia, oltre che prevedere le specifiche modalità di partecipazione alla COSAC e ad altre eventuali Conferenze.[73]

Nel complesso, gli strumenti di cooperazione interparlamentare sin qui formalizzati non sembrano quindi aver creato un circuito decisionale "alternativo" a quelli istituzionalmente previsti dai Trattati; tuttavia, ad oggi, non sembrano nemmeno essere riusciti sempre ad attivare quello scambio informativo reciproco finalizzato al "buon funzionamento" dell'Unione che, in base all'art. 12 TUE, dovrebbe rappresentare l'obiettivo principale della partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo di integrazione europea.[74] Motivo per cui il giudizio sulla loro "resa" istituzionale rimane al momento (quantomeno) sospeso.

[73] Si vedano, in particolare, gli artt. 150-152 del Regolamento del Parlamento europeo del 2019.

[74] Sul punto vedi le considerazioni di P. PICIACCHIA, *La cooperazione interparlamentare nell'Unione europea*, cit., 325, la quale sottolinea la perdurante difficoltà della cooperazione interparlamentare a "costruire autonomamente un canale privilegiato per potere rispondere a quell'erosione della funzione parlamentare determinata dall'appartenenza all'Unione".