

## LA PARTECIPAZIONE DEI PARLAMENTI NAZIONALI ALLA FASE “ASCENDENTE” DEL DIRITTO COMUNITARIO: MODELLI STRANIERI E NOVITÀ DELL’ORDINAMENTO ITALIANO.

di Piero Gambale\*

1. Cenni di diritto comparato sul versante “esterno” della parlamentarizzazione dell’Unione europea: a) i profili strutturali; b) gli strumenti procedurali; 2. L’esperienza italiana: l’introduzione della riserva d’esame parlamentare sugli atti comunitari e la sua prassi applicativa; 3. Qualche considerazione conclusiva.

### 1. *Cenni di diritto comparato sul versante “esterno” della parlamentarizzazione dell’Unione europea: a) i profili strutturali; b) gli strumenti procedurali.*

A) Quando si esamina il tema della partecipazione dei Parlamenti nazionali alla fase “ascendente” del diritto comunitario, un primo dato di natura strutturale che si rileva immediatamente e che accomuna pressoché tutti gli ordinamenti è indubbiamente quello relativo alla costituzione di appositi organi collegiali di natura parlamentare incaricati di esaminare la “materia comunitaria”<sup>1</sup>. Più specificamente, tali organismi soddisfano in primo luogo un’esigenza fondamentale, vale a dire quella di convogliare, all’interno delle assemblee rappresentative, una sistematica acquisizione d’informazione relativa agli affari comunitari<sup>2</sup>. Secondariamente, essi rappresentano una specifica dimensione istruttoria parlamentare, che consente di evitare una possibile ed impropria commistione tra l’analisi degli “affari esteri” e quella degli “affari comunitari” (cosa che ha, ad esempio, riguardato l’Italia nella esperienza precedente alla costituzione di apposite commissioni parlamentari *ad hoc* in tema di affari comunitari).

L’analogia riscontrata, tuttavia, non può essere particolarmente enfatizzata, dal momento che tali strutture presentano poi notevoli diversità: innanzitutto, sotto il profilo delle fonti che li disciplinano - dalla Costituzione, come nel caso della Germania<sup>3</sup>, a fonti di rango ordinario e “specializzato”, quali i regolamenti parlamentari, come avviene per l’Italia<sup>4</sup> - ; quindi sul piano della composizione - talune prevedono tra i propri componenti la presenza “strutturale” di parlamentari europei eletti da quel Paese, sia pure con alcune diversità sotto il profilo dei poteri esercitabili da parte di questi ultimi (Belgio, Germania e Polonia) - , ed infine su quello funzionale<sup>5</sup>.

Anche i Paesi che da ultimo hanno formalizzato la propria adesione all’Unione europea – tra i quali la Polonia<sup>6</sup>, la Slovacchia e la Slovenia, – hanno dotato i propri ordinamenti parlamentari di

---

\* L’autore è dottorando in diritto pubblico comparato presso la facoltà di economia “Richard Goodwin” dell’Università degli studi di Siena; collabora inoltre con il Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet” della Luiss-Guido Carli.

<sup>1</sup> Si veda in tal senso il *Third bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, XXXII Conferenza Cosac, 17-18 maggio 2005, e spec. la tabella n. 1, dove sono riportati gli organismi parlamentari specializzati negli affari UE dei venticinque Stati membri e la data del loro insediamento.

<sup>2</sup> Sul ruolo che riveste più in generale l’informazione per lo svolgimento delle funzioni parlamentari e sulla necessità che questa sia garantita per il tramite di canali indipendenti, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 2003, Bologna, p. 171.

<sup>3</sup> Secondo quanto dispone l’art. 45 del *Grundgesetz*. Sul significato di tale disposizione e sulle implicazioni che ne derivano, si v. A. J. CYGAN, *National parliaments in an integrated Europe. An anglo-german perspective*, London, 2001, pp. 118 e ss e pp. 141 e ss.

<sup>4</sup> In tal senso cfr. il Capo XXVIII del regolamento della Camera dei deputati in tema di procedure di collegamento con l’attività di organismi comunitari e internazionali (spec. art. 126) ed il Capo XVIII del regolamento del Senato in materia di procedure di collegamento con l’Unione europea e con organismi internazionali (spec. art. 142); sul piano della legislazione ordinaria, v. da ultimo, l’articolo 3, della legge n. 11 del 2005.

<sup>5</sup> Sul punto v. ampiamente S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione europea e Parlamenti nazionali: integrazione o contrapposizione?*, relazione al Convegno annuale dell’AIC, Catania, 14-15 ottobre 2005.

<sup>6</sup> Dove il tema della tutela delle prerogative del Parlamento – in particolare quelle della seconda Camera – nella partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario è stato, tra l’altro, riaffermato in una importante sentenza del

siffatti organi, spesso proprio all'imminente vigilia dell'adesione all'Unione europea: ciò sembrerebbe confermare l'esistenza di una significativa tendenza alla "europeizzazione", in qualche modo eterodeterminata, delle strutture parlamentari<sup>7</sup>.

B) Se la costituzione di organismi parlamentari ad *hoc* dediti all'esame della normativa comunitaria rappresenta un tratto caratterizzante ordinamenti anche sensibilmente diversi tra loro, ciò che varia è invece la modellistica procedurale attraverso la quale i Parlamenti nazionali provano ad esercitare, dopo aver istruito l'informazione "comunitaria", una qualche influenza sui propri esecutivi e, indirettamente, sul procedimento di formazione della stessa decisione comunitaria.

I modelli attraverso i quali i Parlamenti nazionali esercitano il controllo, e la conseguente influenza, sui propri esecutivi corrispondono grosso modo ad una bipartizione: a) quello cosiddetto del "controllo fondato sui documenti" comunitari (*document based scrutiny*); e b) il modello cosiddetto del "mandato a negoziare" (*mandating system*).

Nella prima fattispecie, il profilo centrale è rappresentato dall'esame dei progetti di atti comunitari, nonché dei relativi documenti preparatori, da parte delle Commissioni *ad hoc* e, dove previsto, anche dalle Commissioni di settore: si tratta dello schema più diffuso nell'Unione europea, anche se esso registra talune differenze tra i Paesi che l'adottano.

Occorre da subito evidenziare come tale modello presenti taluni aspetti problematici: infatti, al fine di evitare che i Parlamenti siano posti in una condizione di sistematica asimmetria informativa rispetto agli esecutivi, è necessario che il novero dei documenti ad essi sottoposti sia il più ampio possibile e che, al contempo, la loro materiale disponibilità da parte dei Parlamenti nazionali avvenga in tempi il più possibile certi e celeri. A tal fine, il legislatore comunitario, raccordandosi con i legislatori nazionali (come nel caso dell'Italia e dell'Inghilterra), ha provveduto dapprima all'ampliamento dell'ambito oggettivo dei documenti da sottoporre ai Parlamenti - si pensi alla disciplina contenuta nel Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea (Titolo I, art.1) - che è così giunto a ricomprendere anche quegli atti che rappresentano lo stadio iniziale del procedimento legislativo dell'Unione europea (strumenti di programmazione legislativa e documenti di consultazione preliminare); quindi, ha disposto da ultimo la tendenziale soppressione dell'intermediazione dei governi nazionali nell'attività di trasmissione dei documenti ai singoli Parlamenti.

Tale ultimo profilo, che ad una lettura combinata della normativa comunitaria con quella nazionale non sembra sempre così pacifico - è il caso dell'Italia<sup>8</sup> - presenta, come correttamente è stato detto, il rischio di determinare un "effetto-slavina sulle strutture parlamentari"<sup>9</sup>: occorre dunque temperare attentamente le esigenze di una più ampia acquisizione dei documenti

---

Tribunale costituzionale: v. Sent. 12-I-2005, K24/04, su cui il resoconto di A. PITINO, *Sentenza costituzionale sulla partecipazione del Sejm e del Senato all'elaborazione delle proposte legislative dell'Unione europea*, [www.unisi.it/ricerca/dip/dir\\_econo/palomar/palomar.htm](http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_econo/palomar/palomar.htm), ottobre 2005, nonché S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione europea e Parlamenti nazionali: integrazione o contrapposizione?*, cit.

<sup>7</sup> Sulla cosiddetta "europeizzazione" delle politiche e delle istituzioni, in particolare in Italia, v., *L'europeizzazione dell'Italia*, a cura di S. FABBRINI, Roma 2003, pp. 5 e ss.

<sup>8</sup> La legge n. 11 del 2005 continua infatti a prevedere che sia il Governo a far da tramite nella trasmissione degli atti e delle proposte comunitari al Parlamento. Si veda in tal senso l'art. 3, comma 1, l. 11/2005.

<sup>9</sup> Così M. CARTABIA, *I rapporti tra le istituzioni europee e i parlamenti nazionali: che cosa resta e che cosa si perde in caso di mancata ratifica?* Intervento al Convegno dell'AIC, Catania 14-15 ottobre 2005. Un esempio emblematico è quello della *House of Commons* britannica, il cui Comitato parlamentare per gli affari comunitari (*European scrutiny committee*) riceve ogni anno tra i novecento-mille documenti, accompagnati da altrettanti *Explanatory memorandum*, veri e propri dossier esplicativi forniti dal Governo, attraverso i quali viene effettuata una preliminare valutazione circa l'impatto dei provvedimenti comunitari nell'ordinamento britannico. Sul punto, cfr. C.A. CARTER, *The parliament of the United Kingdom: from supportive scrutiny to unleashed control?* in A. MAURER, W. WESSELS, *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?*, cit., p. 407.

comunitari da parte dei Parlamenti con quelle di un tempestivo esame degli stessi, circoscritto possibilmente nei termini temporali non lunghissimi (sei settimane) decorrenti dalla data in cui un progetto di atto legislativo europeo è messo a disposizione dei parlamenti nazionali – e molto spesso anche degli organi legislativi e di governo delle entità substatuali<sup>10</sup> - e quella in cui questo è iscritto all'ordine del giorno del Consiglio<sup>11</sup>.

I principali limiti connessi al controllo documentale esercitato dai Parlamenti nazionali in materia comunitaria paiono dunque essere rappresentati proprio dalla tendenziale generalità del suo carattere, nonché dall'esiguità dei tempi a disposizione per l'esame, che possono risultare ulteriormente ristretti dalla non tempestiva comunicazione degli atti da parte degli esecutivi.

Per queste ragioni, taluni ordinamenti hanno corredato l'attività di esame parlamentare degli atti comunitari di una peculiare procedura di garanzia, denominata "riserva di esame parlamentare".

Paradigmatico, al riguardo, è il caso britannico, che rappresenta, tra l'altro, il classico archetipo di controllo parlamentare documentale in materia comunitaria. Occorre tuttavia premettere che in tale ordinamento il controllo parlamentare (*scrutiny*) sui progetti di legge governativi ha da sempre presentato una certa gracilità, in considerazione del forte monopolio detenuto dall'esecutivo sul procedimento legislativo<sup>12</sup>. Con l'adesione del Regno Unito alle Comunità europee, tale debolezza rischiava di accentuarsi ulteriormente, in considerazione dell'estrema difficoltà, da parte del Parlamento, nell'intervenire nella cosiddetta "fase discendente": per tale ragione, il sistema di *scrutiny* parlamentare nella fase "ascendente" è stato notevolmente rafforzato, sia sul piano strutturale sia su quello funzionale<sup>13</sup>.

Sul versante strutturale, sono state attribuite fondamentali funzioni ai due organismi collegiali ad *hoc* che istruiscono le procedure comunitarie, vale a dire l'*European Scrutiny Committee* per l'*House of Commons* e l'*European Union Committee* presso l'*House of Lords*. Questi ultimi esaminano gli atti comunitari secondo un approccio che risulta essere in un certo senso complementare: senza entrare nel dettaglio, sia sufficiente sottolineare come, all'esito di tali procedimenti, la Camera dei Comuni effettui un esame di sintesi della documentazione comunitaria, rimanendo in un certo senso il "luogo" dei grandi dibattiti politici sul futuro dell'Unione europea; la Camera dei Lords, invece, anche in considerazione della peculiare composizione dell'*European Union Committee* (nella quale figurano esperti e dirigenti della Banca d'Inghilterra, industriali, rappresentanti sindacali ed ex ambasciatori), procede ad un esame più analitico della documentazione comunitaria, il cui esito risulta particolarmente "influyente"<sup>14</sup>.

Sul versante funzionale, è stata introdotta la cosiddetta "riserva di esame parlamentare" (*scrutiny reserve*)<sup>15</sup>: essa è considerata la *linchpin* - vale a dire il "perno" - dell'intero sistema di

<sup>10</sup> E' il caso, ad esempio, dell'Italia: si veda l'articolo 5 della legge n.11 del 2005. In dottrina, cfr. M.CARTABIA, L.VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n.11*, in *Le Regioni*, n.4/2005, p.498.

<sup>11</sup> Cfr. l'art. 4 del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea.

<sup>12</sup> Cfr. sul punto, J.A.G. GRIFFITH, *Parliamentary scrutiny of government bills*, London, 1974, pp. 232 e ss.

<sup>13</sup> Cfr. diffusamente sul punto A. J. CYGAN, *National parliaments in an integrated Europe, An anglo-german perspective*, cit. spec. pp. 50 e ss. e pp. 79 e ss. cfr. C. R. MUNRO, in *National parliaments as cornerstones of european integration*, cit. 80 e ss.

<sup>14</sup> Cfr. sul punto A. J. CYGAN, *National parliaments in an integrated Europe, An anglo-german perspective*, cit. spec. pp. 50 e ss. e pp. 79 e ss. Cfr. inoltre J. JOWELL, D. OLIVER, *The Changing Constitution*, Fifth edition, Oxford University Press, 2004, p. 95.

<sup>15</sup> Nell'ordinamento inglese la riserva d'esame parlamentare è attualmente disciplinata, presso l'House of Commons, da una risoluzione del 1998 (17 novembre 1998); nell'House of Lords la risoluzione che disciplina la materia è stata adottata il 6 dicembre 1999. La sua disciplina risale tuttavia al 1980, con la risoluzione del 30 ottobre, successivamente modificata nel 1990 (risoluzione del 24 ottobre).

esame parlamentare dei documenti comunitari, potendo, ove utilizzata, esplicitare effetti diretti sul procedimento decisionale comunitario.

L'apposizione della riserva di esame parlamentare obbliga infatti l'esecutivo ad interrompere il processo normativo comunitario in sede di Consiglio dei ministri UE, nell'attesa che il Parlamento esamini la documentazione e, eventualmente, si esprima sul punto<sup>16</sup>.

Emerge dunque chiaramente la *ratio* dell'istituto in questione, che è essenzialmente quella di garantire le prerogative parlamentari nel corso dell'esame della documentazione comunitaria, fissando una sorta di clausola di *stand still* (la previsione di un obbligo di non procedere) in capo all'esecutivo.

Un'interpretazione eccessivamente rigida del vincolo che deriva dalla sua apposizione può tuttavia comportare il rischio di "isolare" l'esecutivo britannico in seno alle istituzioni comunitarie, paralizzando, laddove si preveda l'unanimità per adottare la relativa decisione, l'andamento degli stessi lavori comunitari. Per tale ragione, si registra la previsione di una serie di circostanze in forza delle quali il Governo può procedere egualmente in sede comunitaria, pur essendo in corso l'esame degli atti comunitari da parte del Parlamento<sup>17</sup>: si tratta di quei casi nei quali "*the proposal is considered confidential, routine or trivial*, ovvero lo stesso *European Scrutiny Committee* può autorizzare il Governo a procedere, se l'esame parlamentare concerne una proposta di identico contenuto rispetto ad una già "scrutinata" (una sorta di "precedente" parlamentare in questa materia).

Infine, lo stesso Governo può decidere di non attendere l'esito dell'esame parlamentare della normativa comunitaria, motivandone però congruamente in sede parlamentare le ragioni: dal 2001 il Governo è infatti oggetto di una specifica procedura di *calling* da parte dello *European Scrutiny Committee*, nel caso in cui ingiustificatamente non osservi la tempistica relativa alla riserva d'esame parlamentare. Una procedura che mostra una sua particolare efficacia, se è vero che nel periodo Luglio-Dicembre del 2004 soltanto in ventidue occasioni il Governo non ha atteso l'esito dell'esame parlamentare, vale a dire sul 7,5% dei documenti sui quali era stata posta la riserva d'esame parlamentare<sup>18</sup>.

Analogo istituto è presente anche nell'ordinamento francese: anche in questo caso, però, la sua introduzione non è stata particolarmente agevole, in considerazione del forte monopolio detenuto dal Presidente della Repubblica e dal Governo in quel Paese nella gestione della politica comunitaria; profilo che non consentiva, in ultima analisi, il monitoraggio parlamentare del processo normativo comunitario.

Il primo fondamentale passaggio volto a superare tale stato di cose è stato come sempre di carattere strutturale, attraverso la costituzione delle *Délégations pour l'Union européenne* (1979), vale a dire di appositi organismi parlamentari incaricati dell'esame della normativa comunitaria<sup>19</sup>.

L'attività di tali organismi non incideva tuttavia significativamente sulla gestione della politica comunitaria, che restava concentrata nelle mani dell'esecutivo; soltanto attraverso una serie di revisioni costituzionali (nel 1992 e nel 1999), si giunge alla definizione dell'articolo 88-4 della Costituzione, che prevede la possibilità che le *Délégations* adottino risoluzioni, sia pur non vincolanti (secondo quanto affermato dalla giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel*) in materia comunitaria.

Anche nell'ordinamento francese, l'esame da parte del Parlamento sull'attività comunitaria degli esecutivi è interamente documentale ed è garantito dall'introduzione, sul modello britannico,

<sup>16</sup> Sul punto, cfr. C.S. KERSE, *Parliamentary scrutiny of the Third pillar*, in *European public law*, vol. 6, 2000, pp. 84 e ss.

<sup>17</sup> Si veda nota 33.

<sup>18</sup> In tal senso, il *Third bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, XXXII Conferenza Cosac, 17-18 maggio 2005, e spec. p. 11.

<sup>19</sup> Cfr. sul punto, J.L. SAURON, *Droit communautaire et décision nationale*, Paris, 1998, pp. 113 e ss.

della riserva d'esame parlamentare<sup>20</sup>. Per il suo tramite, si autorizza l'esecutivo ad opporsi all'iscrizione all'ordine del giorno del testo sul quale il Parlamento nazionale non si è ancora pronunciato o, ove i tempi non lo consentano, ad iscrivere l'esame di tale documento ad una successiva seduta del Consiglio dei ministri UE; ancora, ed in ultima battuta, lo stesso voto definitivo della Francia in sede comunitaria può essere subordinato ad una *prise de position* del Parlamento francese<sup>21</sup>.

In virtù di tali innovazioni, si è giunti ad affermare che, quasi paradossalmente, “il Parlamento francese esercita una maggiore influenza sul Governo in politica comunitaria rispetto a quella svolta in politica interna”<sup>22</sup>; al contrario, parte della dottrina sottolinea tuttora come il ruolo del Parlamento francese nel processo decisionale comunitario resti in buona sostanza ambiguo<sup>23</sup>.

Il secondo modello attraverso il quale i Parlamenti nazionali esercitano il proprio controllo sull'attività comunitaria degli esecutivi è quello del cosiddetto *mandating system*: esso si incentra su un insieme di procedure volte ad attribuire un preciso mandato parlamentare in capo al Governo, conferito molto spesso direttamente dalla Commissione/Delegazione che si occupa degli affari comunitari. Tale mandato racchiude un insieme di istruzioni al Governo, che è tenuto ad osservarle in sede di Consiglio UE, “parlamentarizzando” di fatto la posizione dell'esecutivo<sup>24</sup>.

Analogamente alla procedura della riserva d'esame parlamentare, anche quella del “mandato a negoziare” si configura alla stregua di una sorta di garanzia delle prerogative parlamentari nell'ambito della fase ascendente del diritto comunitario, operando tuttavia in modo diametralmente opposto: infatti, essa pone in capo all'esecutivo un “obbligo di fare”, ovvero di far coincidere, nell'ambito delle sedi istituzionali europee, la propria posizione con quella del Parlamento. E' la soluzione procedurale sperimentata negli ordinamenti scandinavi, sul modello della Danimarca<sup>25</sup>: in tale ordinamento, l'influenza ed il controllo del Parlamento (*Folketing*) sulle questioni comunitarie è infatti aspetto centrale di quella pratica della negoziazione tra partiti politici di governo e di opposizione, che è, a sua volta, parte essenziale della “Costituzione materiale” di quel Paese.

La procedura in questione, incentrata su quello che è definito un vero e proprio “Minifolketing”<sup>26</sup>, vale a dire il Comitato per gli Affari comunitari (*Europaudvalget*) non è tanto volta all'esame di una vasta mole di documenti, quanto alla definizione *in progress* di una posizione del “sistema Paese”. In tal senso, può essere corretto affermare che la definizione della posizione nelle sedi parlamentari “parlamentarizza” completamente quella del governo danese in sede UE, la quale potrà tradursi in un “via libera” solo ove si registri una completa coincidenza tra la posizione del Governo stessa e quella del Parlamento.

<sup>20</sup> Essa è stata introdotta con la circolare del Primo ministro del 19 luglio 1994 – *JORF* del 21 luglio 1994, pp. 10510-10511.

<sup>21</sup> J.L. SAURON, *Droit communautaire et décision nationale*, Paris, 1998, p.100. Evidenziano come la procedura della *reserve d'examen parlementaire* sia stata nella prassi sviluppata in modo sostanzialmente informale, A. SZUKALA, O. ROZENBERG, *The French parliament and the UE: progressive assertion and strategic investment*, in A. MAURER, W.WESSELS, *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?*, cit., p. 237.

<sup>22</sup> Secondo quanto sostiene, L. DUBOUIS, *The european union: an opportunity for the French parliament to recover powers?*, in *National parliaments as cornerstones of European integration*, cit., pp. 60 e ss..

<sup>23</sup> In tal senso, A. SZUKALA, O. ROZENBERG, *The French parliament and the UE: progressive assertion and strategic investment*, in A. MAURER, W.WESSELS, *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?*, cit., p. 248.

<sup>24</sup> Secondo l'espressione di F. PETITVILLE, *La face nationale de la gouvernance communautaire*, European Institute of Public administration, Maastricht, 1999, pp. 48 e ss.

<sup>25</sup> Cfr. sul modello danese, J. FITZMAURICE, *National parliaments and european policy-making: the case of Denmark*, in *Parliamentary affairs*, vol. 29, n.3, 1976, p. 291, il quale parla, a riguardo, di un vero e proprio *case study of a parliament adapting*.

<sup>26</sup> In tal senso, F. LAURSEN, *The Danish Folketing and its European affairs committee: strong players in the national policy cycle*, in A. MAURER, W.WESSELS, *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?*, cit., p. 104, e spec. nota 4..

Tale carattere è ancor più evidente se si prende in considerazione l'esperienza del Parlamento finlandese (*Eduskunta*), nella quale centrale è il ruolo rivestito dalla Grande Commissione (*Suuri valiokunta*) nella definizione di quella che è definita una *joint interaction* tra il Parlamento ed il Governo<sup>27</sup>.

Quanto ai limiti di tale procedura, analogamente a quanto detto per la riserva d'esame parlamentare, potrebbe presentarsi anche in questo caso il rischio di vincolare eccessivamente l'esecutivo; nella prassi invece si registra, in considerazione dell'ampiezza dei mandati attribuiti dai Parlamenti, la presenza di quel margine di flessibilità sempre indispensabile all'esecutivo nella definizione dell'attività normativa comunitaria.

Se si guardano i dati contenuti nel penultimo rapporto biennale licenziato dalla Cosac<sup>28</sup>, si può constatare come la procedura di riserva d'esame parlamentare sia spesso abbinata alla prassi del mandato negoziale, esercitando quindi, almeno in teoria, una forte compressione della discrezionalità degli esecutivi.

La presenza dell'istituto della riserva d'esame parlamentare non è invece abbinato al cosiddetto "mandato negoziale" negli ordinamenti nei quali tradizionalmente forte è il controllo del governo e della sua maggioranza, in considerazione anche del formato partitico, sul procedimento legislativo - su tutti, come si è visto, vi sono i casi della Francia e del Regno Unito; tale "abbinamento" è invece presente laddove, per tradizione, la "parlamentarizzazione" della politica comunitaria è vista quale garanzia di una ampia negoziazione che coinvolge tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di opposizione.

Tale abbinamento è infine assai presente nei Paesi di recente adesione all'Unione europea (fra i quali la Polonia, la Lituania e l'Estonia) dove evidentemente è assai marcata l'esigenza di far "sentire" da subito la propria voce all'interno delle sedi istituzionali europee: si pensi in particolare alla Polonia, dove l'esigenza di vincolare l'esecutivo alla ricerca di un preliminare *consent* parlamentare è stata da ultimo ribadita anche dal Tribunale costituzionale.

In definitiva, al di là di talune eccezioni (tra le quali spiccano la Spagna e l'Irlanda<sup>29</sup>), emerge al livello europeo la tendenza ad una forte estensione e ad una contemporanea omogeneizzazione delle pratiche procedurali attraverso le quali i Parlamenti nazionali supportano, più o meno intensamente, i propri esecutivi.

Fra i fattori che possono essere posti alla base di tale tendenza, vi sono, da un lato, l'esigenza di dotare i Parlamenti nazionali di strumenti attraverso i quali esercitare adeguatamente le nuove funzioni di controllo affidate loro sull'osservanza del riparto, secondo il principio della sussidiarietà, delle competenze normative fra l'Unione europea e gli Stati membri<sup>30</sup>, e quella di rafforzare il controllo democratico sugli atti che rientravano, prima dell'adozione del Trattato-Costituzione, nei pilastri II e III<sup>31</sup> della costruzione comunitaria.

A tale tendenza non si è sottratta neanche l'Italia con l'adozione, nell'ambito di una più ampia rivisitazione della normativa dedicata alla partecipazione del "sistema Paese" alla fase

<sup>27</sup> Sul punto, cfr. T. RAUNIO, *The parliament of Finland: a model case for effective scrutiny?*, in A. MAURER, W. WESSELS, *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?*, cit., p. 180.

<sup>28</sup> In tal senso il *Third bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, XXXII Conferenza Cosac, 17-18 maggio 2005, e spec. la tabella n. 2.

<sup>29</sup> In tali ordinamenti, pur in presenza di apposite commissioni parlamentari dedite all'esame della normativa comunitaria, si registra l'assenza di modelli procedurali formalizzati e la conseguente presenza di "canali informali" attraverso i quali vengono esaminate le questioni comunitarie. In tali casi, il controllo parlamentare si mostra alquanto deficitario e non supera la dimensione di un'attività meramente informativa.

<sup>30</sup> Così M. CARTABIA, *I rapporti tra le istituzioni europee e i parlamenti nazionali: che cosa resta e che cosa si perde in caso di mancata ratifica?* Intervento al Convegno dell'AIC, Catania 14-15 ottobre 2005.

<sup>31</sup> Si veda in tal senso *Fourth bi-annual report: developments in European Union procedures and practises relevant to parliamentary scrutiny*, XXXIV Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 9-11 Ottobre 2005, Londra (in <http://www.cosac.org/en/documents/biannual/number4>).

“ascendente” del diritto UE, dell’istituto della riserva d’esame parlamentare. Se ne esamineranno quindi brevemente i profili ricostruttivi, evidenziandone, al contempo, talune complessità.

## 2. *L’esperienza italiana: l’introduzione della riserva d’esame parlamentare sugli atti comunitari e la sua prassi applicativa*

Nell’ordinamento italiano, la partecipazione del Parlamento nazionale, ma anche quella degli altri soggetti costitutivi della cosiddetta “Repubblica delle autonomie”<sup>32</sup> alla fase “ascendente” di formazione del diritto UE, ha nel corso degli ultimi anni acquistato una maggiore rilevanza, in considerazione sia delle intervenute riforme costituzionali sia dei riflessi degli sviluppi della integrazione comunitaria sull’ordinamento costituzionale.

La legge 4 febbraio 2005, n.11 recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari,”<sup>33</sup> ha quindi inteso disegnare un quadro delle prerogative del Parlamento e degli altri soggetti istituzionali in materia comunitaria maggiormente coerente rispetto agli intervenuti mutamenti, modificando integralmente la legge “La Pergola”<sup>34</sup>.

Tra le previsioni riguardanti il ruolo del Parlamento nella fase ascendente del diritto comunitario è dunque stata inserita quella relativa alla cosiddetta riserva d’esame parlamentare sugli atti comunitari (art.4); procedura che è stata innestata su un sistema di scrutinio parlamentare rientrante nella modellistica del *document based scrutiny*.

Occorre premettere che, sino all’introduzione di tali innovazioni, il rafforzamento della partecipazione del Parlamento italiano alla fase “ascendente” di definizione del diritto comunitario derivato era stato per lo più perseguito accrescendo il *background* conoscitivo delle assemblee legislative in materia comunitaria e cercando di contestualizzarlo in vere e proprie “sessioni comunitarie”. Restava tuttavia marcata l’esigenza di tutelare efficacemente l’esame parlamentare della normativa comunitaria, in modo da garantire al contempo una certa incidenza del Parlamento nelle sedi istituzionali europee, laddove è il Governo, in ultima battuta, a “dire la sua”.

Con l’introduzione della riserva d’esame parlamentare sui progetti e gli atti di cui ai commi 1 e 2 dell’articolo 3 della legge n.11 del 2005 (progetti di atti comunitari e dell’Unione europea, atti preordinati alla formulazione degli stessi, nonché Libri verdi, bianchi e comunicazioni) opponibile

<sup>32</sup> Si veda M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art.114, 1° comma)*, in M.OLIVETTI, T.GROPPI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, pp.37 e ss.

<sup>33</sup> Pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 15 febbraio 2005, n.37.

<sup>34</sup> Non si tratta di questione di secondaria rilevanza, ove si pensi che sino ad oggi le previsioni contenute in tale atto normativo erano state sì oggetto di un ricorrente processo di modifica, ma che esso era stato attuato, pressoché integralmente, attraverso le “novelle” apportate alla “legge madre” (la “La Pergola”) da parte di quelle “leggi figlie” rappresentate dalle leggi comunitarie annuali adottate sulla base della prima.

da parte del Governo in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea si è dunque inteso colmare tale lacuna.

Di tale procedura è stata da subito colta la centralità: il Governo è *tenuto* infatti ad apporre la riserva di esame parlamentare su atti comunitari, in tal modo arrestando, sia pure per un periodo delimitato temporalmente, la procedura di definizione di tali atti in seno al Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Si è così rilevato che l'utilizzo della riserva d'esame parlamentare può rappresentare una risorsa strategica per il ruolo che il Parlamento nazionale dovrà svolgere nella fase di predisposizione della normativa comunitaria<sup>35</sup>.

Quella prevista ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge in esame è dunque una riserva parlamentare *obbligatoria*, che opera, in un certo senso, *ope legis*: infatti, nel caso in cui le Camere abbiano iniziato l'esame dei progetti di cui all'articolo 3 (compresi i documenti di consultazione), il Governo può procedere alle attività di competenza per la formazione dei relativi atti comunitari, soltanto a conclusione di tale esame, apponendo in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea la riserva di esame parlamentare.

Si rafforza così indirettamente la stessa capacità di esprimere indirizzi da parte del Parlamento, nella misura in cui si garantisce un congruo lasso temporale per l'esame parlamentare delle proposte normative comunitarie<sup>36</sup>.

La rilevanza di tale istituto è testimoniata vieppiù dal fatto che la sua efficacia temporale non può, come detto, protrarsi in maniera indefinita, ma deve bensì risolversi nel volgere di venti giorni, trascorsi i quali il Governo procede nella definizione degli atti normativi UE, autorizzato da una sorta di "silenzio-assenso"<sup>37</sup>.

Tale istituto sembra dunque volto a garantire l'esame degli atti comunitari da parte delle assemblee legislative, soprattutto nei sistemi nei quali l'esecutivo detiene un forte monopolio ed un incisivo controllo sul procedimento legislativo (anche, ma ovviamente non solo, nell'attuazione del diritto comunitario<sup>38</sup>). La previsione in questione dovrà tuttavia essere letta in combinato disposto con il necessario processo di riscrittura dei collegamenti "tracciati" dai regolamenti parlamentari (in tal senso v. il resoconto della seduta del 27 aprile 2005 della Giunta per il regolamento), al fine di individuare meglio, come si è visto per il modello britannico, l'ambito di applicazione dell'istituto.

Vi è infine una riserva d'esame parlamentare che si potrebbe definire *discrezionale*: il comma 2 dell'art. 4 prevede infatti che "in caso di particolare importanza politica, economica e sociale" dei progetti di atti comunitari, il Governo possa apporre in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea una riserva di esame parlamentare sul testo o su una o più parti di esso"<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Come testimonia l'intervento del Ministro per le politiche comunitarie, on.La Malfa, il quale ha evidenziato come la riserva di esame parlamentare consentirà, più di ogni altro strumento, una effettiva partecipazione al processo decisionale comunitario, consentendo al Governo di ottenere il fondamentale sostegno del Parlamento su temi di particolare importanza politica, economica e sociale in discussione al Consiglio dell'Unione europea. V. audizione in XIV Commissione UE, resoconto stenografico della seduta del 31/5/2005.

<sup>36</sup> Sottolineano opportunamente come l'efficacia della riserva d'esame parlamentare obbligatoria sia direttamente proporzionale alla capacità da parte delle Camere di organizzare al meglio la propria agenda dei lavori, M.CARTABIA, L.VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n.11, cit.*, p.495,

<sup>37</sup> In tal senso, occorre evidenziare come anche la Repubblica Ceca abbia introdotto un limite temporale nella procedura della riserva di esame parlamentare (35 giorni), all'esito del quale il Governo può senz'altro procedere nella definizione della decisione comunitaria.

<sup>38</sup> Non stupisce in tal senso la sua introduzione nell'ordinamento italiano, dove una delle tendenze da ultimo presenti è indubbiamente quella di un graduale accentramento del procedimento legislativo ordinario che, sia pure attuato per il tramite di istituti non propriamente ortodossi – si vedano le recenti vicende del procedimento legislativo finanziario – è anche da porsi in relazione al rafforzamento che deriva agli esecutivi dall'appartenenza all'Unione europea.

<sup>39</sup> Cfr. l'art.2 del DPCM 9 gennaio 2006, ai sensi del quale il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), istituito dall'art.2 della legge n.11/2005, può "esprimersi in merito all'opportunità di apporre in sede di

Tale previsione consente di evidenziare la duplice natura della riserva d'esame parlamentare: da un lato, essa si atteggia quale vincolo per il Governo nazionale nelle sedi decisionali comunitarie; dall'altro, si configura come strumento di pressione di questo nei riguardi degli altri esecutivi europei<sup>40</sup>.

Tale ultima ipotesi non dovrebbe, ad avviso di chi scrive, essere eccessivamente enfatizzata, in considerazione del fatto che essa deve comunque essere "calata" nell'ambito di un processo decisionale comunitario che sempre meno si articola attraverso decisioni all'unanimità e sempre più per il tramite di decisioni adottate a maggioranza: in tal senso, non è un caso che nell'ordinamento britannico ci si interroghi da ultimo sull'utilità di tale istituto. Dall'altro lato, in considerazione del progressivo spostamento del baricentro del procedimento legislativo comunitario verso il Parlamento europeo, tende a relativizzarsi anche l'efficacia di strumenti come la riserva d'esame parlamentare, che consentono ai Parlamenti nazionali di controllare l'attività comunitaria dei rispettivi esecutivi, ma non, in ultima analisi, quella dell'assemblea comunitaria.

In tale ottica, l'utilità di tali procedure pare invece destinata ad incrementarsi nell'ambito dei procedimenti comunitari volti all'adozione di quegli atti che rientrano in due tradizionali versanti "intergovernativi" della politica comunitaria: quelli concernenti la PESC e quelli che disciplinano le materie rientranti nel cosiddetto III pilastro.

Particolarmente interessante appare, per quanto concerne tale ultimo versante, la previsione, ai sensi dell'art.3 della legge n.69 del 2005<sup>41</sup>, di una riserva parlamentare d'esame obbligatoria sugli atti in materia, con immediati effetti interdittivi sul procedimento decisionale comunitario<sup>42</sup>.

Si tratta, come è stato osservato, di una procedura alla "danese", non pienamente coerente con l'impostazione tracciata nella legge di riforma della "La Pergola" e che non consente all'esecutivo di discostarsi dalle indicazioni del Parlamento: essa tuttavia tende a rafforzare il tradizionale ruolo dei Parlamenti nell'ambito delle materie del III pilastro, limitato sino ad ora per lo più all'acquisizione di mere informative<sup>43</sup>.

La delicatezza della materia, peraltro oggetto di alcune pronunce da parte di importanti tribunali costituzionali europei (su tutti, quelli tedesco e polacco), rivela probabilmente come proprio nell'ambito delle materie del III pilastro si registri la maggiore utilità di procedure, quali quella della la riserva d'esame parlamentare, nelle quali la garanzia delle prerogative del Parlamento si sposa con la tutela dei diritti fondamentali<sup>44</sup>.

### 3. *Qualche considerazione conclusiva.*

---

Consiglio dei ministri dell'Unione europea una riserva di esame parlamentare ai sensi dell'art.4, comma 2, della legge 4 febbraio 2005, n.11".

<sup>40</sup> Così M.CARTABIA, *I rapporti tra le istituzioni europee e i parlamenti nazionali: che cosa resta e che cosa si perde in caso di mancata ratifica?* Intervento al Convegno dell'AIC, Catania 14-15 ottobre 2005, nonché M.CARTABIA, L.VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n.11*, cit. , p.496.

<sup>41</sup> Si tratta della normativa attuativa della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri.

<sup>42</sup> Si veda sul punto D. GIROTTO, *Considerazioni sulla "riserva parlamentare" nella legge di attuazione del mandato d'arresto europeo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

<sup>43</sup> Si veda, in tal senso, articolo III-260 del Trattato-Costituzione UE.

<sup>44</sup> Tale profilo sembrerebbe confermato anche dal fatto che l'unico caso di apposizione di riserva di esame parlamentare ad oggi registratosi, che è stata posta dal Governo (comunicata al Parlamento con lettera del 7 dicembre 2005), riguarda la proposta di regolamento del Consiglio dei ministri dell'Unione europea che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2005/0124) e quella di decisione del Consiglio (2005/0125) che conferisce a tale Agenzia il potere di svolgere le proprie attività nelle materie indicate nel titolo VI del Trattato sull'Unione europea.

In definitiva, se è vero che uno dei terreni rispetto ai quali i Parlamenti nazionali paiono ad oggi doversi giocare i propri futuri destini, problematicamente indicati dalla dottrina<sup>45</sup>, è quello rappresentato dalle “sfide” che gli sviluppi del processo di integrazione comunitaria pone loro, paradigmatico appare il tema della partecipazione delle assemblee rappresentative degli Stati membri al processo di formazione del diritto delle Comunità europee, prima, e dell’Unione europea, successivamente.

L’incedere del processo di integrazione comunitaria pone gradualmente le premesse per un necessario e progressivo innalzamento del tasso di parlamentarizzazione, sia “esterno” sia “interno”, dell’Unione europea.

Quanto al primo versante, la progressiva “incorporazione” dei Protocolli relativi al ruolo dei Parlamenti nazionali e al principio di sussidiarietà nel *corpus* del diritto costituzionale europeo sembra tuttavia testimoniare una sorta di significativo *shift* nel significato di tale partecipazione: in tal senso, i Parlamenti nazionali appaiono infatti coinvolti quali soggetti “interni” all’apparato istituzionale dell’Unione europea, nello svolgimento di una sorta di attività di “vigilanza sull’osservanza delle modalità di esercizio delle competenze normative dell’Unione europea ( la dottrina parla, al riguardo, di *watchdogs*)”<sup>46</sup>.

Inoltre, il ruolo dei Parlamenti nazionali pare destinato ad assumere una crescente rilevanza nell’area dei procedimenti comunitari che toccano i diritti fondamentali: in questo quadro, occorre collocare il generalizzato rafforzamento degli istituti adottati dai Parlamenti nazionali nella fase “ascendente” del procedimento decisionale comunitario, cui anche l’Italia, da ultimo partecipa.

L’esigenza di rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali deve probabilmente porsi in relazione anche alla necessità di bilanciare una certa tendenza alla “personificazione istituzionale” presente nell’organizzazione istituzionale dell’Unione europea, che la natura plurale dell’organizzazione costituzionale comunitaria non sempre consente di bilanciare.

Si è visto così che esiste una generale tendenza alla omogeneizzazione delle garanzie parlamentari nella fase ascendente del diritto comunitario, ma che occorre anche interrogarsi, come già detto, sul diverso grado di efficacia di procedure che possono registrare esiti differenti a seconda dei settori nei quali intervengono.

In definitiva, la partecipazione degli Stati membri e delle articolazioni di questi ad un’organizzazione “postnazionale” quale l’Unione europea - come la definisce Habermas - sembra arricchirsi, in relazione soprattutto alla fase “ascendente” del diritto comunitario, di ulteriori profili problematici; ciò in probabile sintonia con la definizione di un processo legislativo comunitario sempre meno monopolizzato in avvenire dagli esecutivi nazionali.

---

<sup>45</sup> Ad un esame della dottrina italiana sul punto si coglie infatti una profonda diversità di previsioni circa i possibili sviluppi che l’integrazione comunitaria può riservare ai Parlamenti nazionali: secondo quanto sostiene S. CASSESE, *Il Parlamento: 1993- 2003*, Atti seminario Centro studi sul Parlamento Luiss, 20 ottobre 2003, p. 21, il quale afferma che i Parlamenti nazionali sono oramai entrati nella terza fase della propria esistenza, quella contrassegnata dall’esercizio di un’attività di mera ratifica di decisioni adottate altrove; diversamente sul punto A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 19, il quale individua nei Parlamenti nazionali il fondamentale centro di interconnessione tra i diversi livelli che costituiscono il sistema della cosiddetta *governance*. Infine, cfr. G. AMATO, *Costituzione europea e Parlamenti*, in *Nomos*, n.1 2002, p. 11, il quale individua nei Parlamenti nazionali i soggetti chiamati a rafforzare oggi la vitalità democratica dell’Europa. Sempre G. AMATO, *Sorpresa, un’Europa che rinasce forse c’è*, in *Il Sole-24 Ore* del 5 marzo 2006, il quale proprio dalla vicenda relativa alla cosiddetta direttiva Bolkestein scorge forti segnali di ripresa della dimensione parlamentare dell’Unione europea.

<sup>46</sup> In dottrina, v. F. PIZZETTI, V. CERULLI IRELLI, *I rapporti tra ordinamento dell’Unione europea e ordinamento interno*, in *La Costituzione europea. Un primo commento* a cura di F. BASSANINI e G. TIBERI, Bologna, 2004, p. 263.



# AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

**Direttore: Prof. Giuseppe Di Gaspere**