

La modifica del Regolamento del Senato e le nuove procedure per l'invio di un parere motivato all'interno dell'*early warning mechanism**

di **Marco Cecili** - Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico, Università Tor Vergata

ABSTRACT: This paper's purpose is to analyze a central aspect of the latest modification of the Senate's regulation: the sending of the reasoned opinion within the early warning mechanism. Previously this opinion was sent by the responsible committee by subject, while after the reform it will be sent by the 14th committee. The committee itself or the government could choose if it would be the assembly to decide on the final submission of the opinion. However, This possibility has been denied to the plenum itself, a choice that appears to be very criticizable.

SOMMARIO: 1. Inquadramento della riforma. - L'invio del parere motivato nell'*early warning mechanism*. - 3. Aspetti comparatistici. - 4. Conclusioni.

1. Inquadramento della riforma

La XVII legislatura a pochi giorni dal proprio scioglimento ha regalato un'importante e auspicata riforma istituzionale¹. Dopo il referendum del 4 dicembre 2016 parte della dottrina ha ritenuto indispensabile che i regolamenti parlamentari fossero aggiornati per rendere più efficace il procedimento decisionale². Dopo un'intensa estate, l'Assemblea del Senato ha approvato a larghissima maggioranza una modifica al Regolamento del 1971³. Questa riforma può essere accomunata a quella del 1988 con la quale è avvenuto il superamento della regola del voto segreto, al fine di rafforzare la posizione del Governo "in" Parlamento e di favorire l'assunzione di

* Scritto sottoposto a referendum secondo le Linee guida della Rivista.

¹ G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle Fonti*, lo ha definito «un colpo di coda». Il testo è stato pubblicato nella G.U. 19 gennaio 2018, n. 15 ed è entrato in vigore con l'inizio della XVIII legislatura.

² Si vedano i saggi di S. CECCANTI, L. GORI, E. ROSSI e N. LUPO in V. Lippolis e N. Lupo (a cura di), *Il Parlamento dopo la riforma costituzionale*, Napoli, Jovene, 2017; F. CLEMENTI e E. GIANFRANCESCO, *La perdurante esigenza di riforma dei regolamenti parlamentari*, in F. Bassanini e A. Manzella (a cura di), *Due Camere, un Parlamento*, Firenze, Passigli Editori, 2017, 119-135.

³ Hanno votato a favore della riforma Partito Democratico, Movimento 5 Stelle, Forza Italia e Lega; cfr. Senato della Repubblica, 919a Seduta pubblica del 20 dicembre 2017, 91 ss.

responsabilità dei parlamentari nei confronti dei cittadini⁴. Il Senato ha deciso di non operare una riforma organica del proprio Regolamento, ma questo intervento è abbastanza vasto poiché tocca circa su 60 articoli su 167. È prevalsa la logica di far procedere solo le innovazioni su cui, all'interno dell'apposito comitato ristretto costituito in seno alla Giunta per il Regolamento, si è registrato un consenso unanime⁵. I complessi tematici su cui si è deciso di intervenire possono essere distinti in quattro punti: gruppi parlamentari⁶, commissioni permanenti, razionalizzazione della discussione in Assemblea e una serie di disposizioni di coordinamento e di aggiornamento⁷. Sono intervenute, quindi, modifiche relative all'*iter* legislativo. Il nuovo comma 1-bis dell'articolo 34 prevede preferenzialmente che «i disegni di legge sono di regola assegnati in sede deliberante [...] o in sede redigente»⁸. Questa disposizione va a “limitare” il contenuto dell'art. 72 Cost. che, invece, immagina un ruolo chiave della commissione referente nel procedimento legislativo ordinario. Questa scelta è anche legata alla necessità di tempi certi per l'approvazione delle proposte legislative⁹ e di porre nuovamente al centro del procedimento legislativo la commissione, dopo che nelle ultime legislature si è realizzata una fuga verso l'Assemblea, visto che il passaggio in commissione era considerato aggravio inutile da svolgere al più presto.

Un aspetto di estremo interesse della riforma è quello relativo alla nuova struttura della 14a Commissione (Politiche dell'Unione europea). Cessa di vigere il sistema della doppia appartenenza¹⁰ e la Commissione ha quindi una composizione «originaria e non più derivata»¹¹, al pari delle altre tredici “sorelle”. In questa nuova veste, la 14a Commissione viene fornita di ulteriori competenze. Il nuovo art. 23 R.S. estende alla Commissione la possibilità di esaminare in sede referente anche «gli altri disegni di legge [...] recanti disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e per l'esecuzione di sentenze della

⁴ Tale riforma era stata fortemente voluta dall'allora Presidente del Consiglio De Mita e, soprattutto, da Craxi, suo alleato di governo, al punto che, non solo la proposta era stata inserita nel discorso programmatico di insediamento del Governo, ma, nell'ottobre del 1988, di fronte alla difficoltà di approvare la riforma, il Governo minacciò persino le dimissioni, qualora non si fosse giunti alla modifica regolamentare.

⁵ Come confermato da A. CARBONI durante il convegno *Il nuovo regolamento del Senato: prospettive politico-istituzionali*, tenutosi il 14 marzo 2018 presso la LUISS Guido Carli e disponibile su Radio Radicale.

⁶ È stata limitata la possibilità di formare nuovi gruppi parlamentari che non corrispondano a liste presentatesi alle elezioni.

⁷ Ad esempio sono stati aggiornati i riferimenti delle procedure di bilancio (anche in seguito alla modifica dell'art. 81 Cost.). La riforma abroga le disposizioni del Regolamento che regolavano le procedure di interrelazione tra il Senato ed il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. È ovvio che il Senato potrà rapportarsi anche in futuro con il CNEL, chiedendo ad esempio un parere; cfr. A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi*, n. 1/2018, 47-49

⁸ Per una prima lettura, cfr. A. IORFIDA, *Il nuovo Regolamento del Senato: prime istruzioni per l'uso*, in *Osservatorio AIC*, n.1/2018 (5 aprile 2018), 3-5.

⁹ Sul tema, *ex plurimis*, P. CARETTI, *La crisi della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2010; A. LONGO, *Tempo, interpretazione, costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016. Per una recente analisi comparata sul tema, cfr. E. Cartier e G. Toulemonde (a cura di), *Le Parlement et le temps*, Clermont-Ferrand, Institut Universitaire Varenne, 2017.

¹⁰ Art. 4-bis del previgente Regolamento del Senato, «i Senatori designati a far parte della 14a Commissione permanente sono in ogni caso componenti anche di altra Commissione permanente».

¹¹ A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *op.cit.*, 29.

Corte di Giustizia dell'Unione europea». Anche il controllo di sussidiarietà *ex art. 5 TUE* viene affidato alla 14a Commissione. La mole di atti e documenti potrebbe travolgere la Commissione, pregiudicando così l'efficienza dei lavori. Parte della dottrina aveva salutato con favore il precedente sistema vigente al Senato, utile per coinvolgere le commissioni competenti per materia nelle politiche europee¹². La Commissione, infatti, ha competenze sia nell'esame delle risoluzioni votate dal Parlamento europeo¹³ sia nell'esame degli atti (non solo quelli normativi) europei¹⁴, ed ovviamente ha un'importanza primaria nel procedimento per l'adozione della legge europea e della legge di delegazione europea¹⁵. Queste pagine, però, vogliono analizzare esclusivamente il ruolo della nuova 14a Commissione (e il rapporto con l'Assemblea) nell'invio del parere all'interno dell'*early warning mechanism*. Il Regolamento ha operato una profonda revisione della procedura, che non è esente da critiche. Con un'analisi comparata del ruolo della commissione affari europei nell'invio del parere nel sistema di allerta precoce si vuole offrire una panoramica delle possibilità che potevano essere adottate e si auspica che presto si corregga l'assenza del potere in capo all'Assemblea di poter richiamare autonomamente il parere.

2. L'invio del parere motivato nell'*early warning mechanism*

La riforma ha attribuito alla 14a Commissione una competenza esclusiva nella valutazione della verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità degli atti legislativi dell'Unione europea¹⁶.

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea prevede che «i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione»¹⁷. Cuore dell'applicazione del

¹² N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 gennaio 2018, 3, «qui, invero, le soluzioni adottate dal Senato, con un coinvolgimento pieno e in parallelo in tale procedura anche delle altre commissioni, erano parse più convincenti di quelle della Camera, sia perché più coerenti con l'approccio fin qui prevalso in sede europea, che ha valorizzato la natura politica del controllo di sussidiarietà e la sua connessione con il c.d. "dialogo politico"; sia perché idonee a consentire l'adozione di un maggior numero di pareri motivati, anche grazie all'iniziativa di singole commissioni di merito. Ma forse è stato proprio quest'ultimo il punto critico, per cui si è preferito concentrare in linea di massima tale controllo, in modo da rendere l'esercizio dei poteri europei del Senato più coerente con le posizioni eventualmente espresse dall'altro ramo del Parlamento (e, soprattutto, dal Governo)». Lo stesso autore aveva espresso apprezzamento per il previgente modello del Senato in *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino*, 25 maggio 2014, 6.

Per una disamina completa delle procedure interne per l'invio del parere motivato, cfr. N. LUPO, *Procedures vis-à-vis the Commission: The Subsidiarity Scrutiny as a Way to 'Reconnect' EU Democracy*, in N. Lupo e G. Piccirilli (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford, Hart, 2017, 159-178.

¹³ Art. 143 del Regolamento del Senato.

¹⁴ Art. 144 del Regolamento del Senato.

¹⁵ Previste dall'art. 29 della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

¹⁶ A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *op.cit.*, 30.

¹⁷ Art. 12 del TFUE.

principio di sussidiarietà è il protocollo numero 2 allegato al Trattato di Lisbona¹⁸. I progetti di atti legislativi (che riguardano esclusivamente le competenze concorrenti dell'Unione Europea), ai sensi dell'art. 5 del protocollo, devono essere motivati sotto il profilo del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità¹⁹. I parlamenti nazionali hanno la possibilità di esaminare tutti i progetti di atti legislativi con riguardo al principio di sussidiarietà²⁰ e di presentare opposizione (entro otto settimane dall'invio del progetto) attraverso “*pareri motivati*” inviati ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione²¹, esponendo le ragioni per le quali ritengono che il progetto in causa non sia rispettoso del principio di sussidiarietà²².

L'occasione della riforma è stata colta per riorganizzare alcuni aspetti della c.d. fase ascendente e alle procedure europee. Come anticipato, inoltre, alla 14a Commissione è stato attribuito un ruolo cardine nel raccordo con l'Unione, anche se diverso rispetto al passato.

Nel sistema previgente, la normativa di riferimento era rappresentata da precedenti e lettere circolari del Presidente del Senato²³. L'esame degli atti preparatori della legislazione europea era affidato in via principale, sia per il controllo di sussidiarietà sia nell'ambito del cd. dialogo politico²⁴, alla Commissione permanente di merito. La 14a Commissione aveva un ruolo ancillare

¹⁸ Per una disamina generale sugli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare, cfr. C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2/2011, 353-391.

¹⁹ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Bari, Cacucci Editore, 2016, 80-86. Per un approfondimento sulle competenze UE e il principio di sussidiarietà, cfr. K. VAN KERSBERGEN e B. VERBEEK, *The Politics of International Norms: Subsidiarity and the Imperfect Competence Regime of the European Union*, in *European Journal of International Relations*, n. 2/2007, 217-238.

²⁰ Per un'analisi sul principio di sussidiarietà a livello europeo, cfr. G. MARTINICO, *Dating Cinderella: On subsidiarity as a political safeguard of federalism in the European Union*, in *European Public Law*, n. 4/2011, 4, 649-660; G. SCACCIA, *Il principio di sussidiarietà nell'Unione Europea*, in G. Marazzita (a cura di), *Il processo di integrazione europea dopo il trattato di Lisbona*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, 117-133.

²¹ Per l'effettivo funzionamento del controllo di sussidiarietà, cfr. N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. Manzella e N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2014, 113-128. Sulla natura del controllo operato dai parlamenti nazionali, si permetta il rinvio a M. CECILI, *La sussidiarietà e l'early warning system tra diritto e politica: il caso della cd. “Direttiva Tabacco” del 2014*, in *LUISS SOG Working Papers*, n. 41, 2-9.

²² Questo sistema inserisce nel nostro ordinamento una sorta di motivazione degli atti legislativi, già vigente nell'Unione europea. Sul tema, P. CARETTI, *Motivazione* (diritto costituzionale), in *Enciclopedia giuridica*, XX, Roma, Treccani, 1990, 1 ss.; V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Rivista di diritto pubblico*, n. 1/1937, 415 ss.; N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, Torino, Giappichelli, 2001, 69-112; C. MORTATI, *La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge*, ora in *IDEM, Raccolta di scritti*, II, Milano, Giuffrè, 1972, 471 ss. Sulla configurabilità di un obbligo implicito di motivazione delle leggi, tra i tanti, in dottrina M. CARLI, *Motivare le leggi: perché no?*, in A. Pisaneschi e L. Violini (a cura di), *Poteri, garanzie, diritti a Sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, I, Milano, Giuffrè, 2007, 255-266. Sulla motivazione degli atti normativi del Governo, cfr. C. DEODATO, *La motivazione della legge. Brevi considerazioni sui contenuti della motivazione degli atti normativi del Governo e sulla previsione della sua obbligatorietà*, in *Federalismi*, n. 12/2014.

²³ Si fa riferimento alle lettere circolari del Presidente del Senato del 28 giugno e 6 ottobre 2006, del 1 dicembre 2009 e della più recente circolare del 5 febbraio 2016.

²⁴ Per una lettura sulle differenze tra dialogo politico e controllo di sussidiarietà, cfr. P. PICCIACCHIA, *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei Parlamenti nazionali nell'UE*, in *Nomos*, n. 1/2016, 5-10.

(esprimeva un proprio parere) e sussidiario, visto che esercitava un potere sostitutivo in caso di mancata conclusione dell'esame nei termini previsti da parte della Commissione di merito²⁵.

L'articolo 144 novellato del Regolamento del Senato «disegna un sistema binario per l'esame degli atti preparatori della legislazione europea»²⁶. La riforma del Regolamento ha preferito introdurre una netta separazione tra l'esame dell'atto legislativo dell'Unione sotto il profilo del merito e sotto il profilo, invece, del rispetto dei principi di sussidiarietà²⁷. Il nuovo art. 144 è l'approdo di questo "sdoppiamento". Il primo periodo del comma 1-bis dispone che «i progetti di atti legislativi dell'Unione europea sono deferiti alle Commissioni nelle materie di loro competenza». Il secondo periodo, invece, prescrive che «spetta alla 14a Commissione permanente la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, in conformità ai Trattati europei». Per evitare l'espressione di pareri contrastanti in ordine al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, il nuovo comma 5-bis dispone inoltre che, ove la Commissione di merito riscontri possibili violazioni del principio di sussidiarietà, questa deve rimettere tale aspetto all'esame della Commissione Politiche dell'Unione europea. La 14a Commissione, quindi, può verificare il rispetto del principio di sussidiarietà sia autonomamente sia su sollecitazione della commissione di merito che ha esaminato il progetto di atto legislativo. Tale modello può portare ad un sistema di stretta collaborazione tra le commissioni nella fase ascendente, come auspicato anche dalle modifiche regolamentari²⁸.

Il comma 5-ter dell'articolo 144 R.S., prevede, invece, che nel caso in cui la 14a Commissione abbia riscontrato la violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto legislativo dell'Unione europea, la questione potrà essere esaminata dall'Assemblea su richiesta del Governo o di un quinto dei componenti della stessa 14a Commissione, rinviando all'art. 55 R.S.²⁹. La deliberazione del *plenum* riguarderà, quindi, se confermare o meno il parere reso in Commissione.

3. Aspetti comparatistici

All'interno del sistema euro-nazionale è possibile distinguere tre ruoli che l'Assemblea e la commissione competente possono recitare nell'invio della *reasoned opinion* ex art. 5 TUE.

A) Riserva d'assemblea

²⁵ Presso la Camera dei Deputati il modello prescelto è stato differente. La XIV Commissione, infatti, è l'unica che può valutare l'osservanza del principio di sussidiarietà per l'invio di pareri motivati, cfr. M. ROMANIELLO, *Le procedure europee presso il parlamento italiano*, in V. Lippolis e N. Lupo (a cura di), *op. cit.*, 312-314.

²⁶ A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *op. cit.*, 30

²⁷ Tale sistema è stato disegnato con l'approvazione dell'emendamento 2.15 presentato dal sen. Cociancich.

²⁸ Si veda l'art. 144, commi 3, 4 e 5, del Regolamento Senato.

²⁹ Relativo al calendario dei lavori.

Alcuni parlamenti riservano esclusivamente all'Assemblea l'invio del parere motivato. Un chiaro esempio è rappresentato dal sistema olandese³⁰. Nella *Tweede Kamer* la proposta legislativa europea viene esaminata dalla Commissione competente: se quest'ultima ritiene che vi sia una violazione del principio di sussidiarietà predispone un progetto di parere e lo trasmette alla Commissione per gli affari europei, che redige un parere motivato e lo inoltra all'Assemblea per l'approvazione. All'*Eerste Kamer*, invece, ogni Commissione competente esamina ciascuna proposta legislativa europea e, se ritiene che vi sia una violazione del principio di sussidiarietà, redige un parere motivato³¹ e lo trasmette all'Assemblea per l'approvazione. È quindi l'Assemblea che discute e decide se adottare o meno un parere motivato da inviare alle istituzioni europee.

Anche in Svezia è sempre l'Assemblea ad inviare il parere³². Se la maggioranza dei membri della *Committee on the Constitution* ritiene che la proposta sia in conflitto con il principio di sussidiarietà, la stessa Commissione redige una dichiarazione con una proposta di parere motivato che viene trasmessa al *plenum* del *Riksdag* per una decisione³³. In tale sistema l'Assemblea non fa altro che votare un progetto già discusso e costruito in commissione, senza intralciare le altre funzioni classiche dei parlamenti.

B) *Intervento eventuale dell'Assemblea*

Un secondo gruppo di Paesi prevede solamente la possibilità per l'Assemblea di intervenire nel procedimento di invio di un parere motivato.

Tra questi c'è la Francia, dove è costruito un modello che coinvolge molti organi³⁴. La Commissione affari europei adotta un rapporto, che diventa definitivo se entro un termine stabilito non viene sostituito da una decisione della Commissione permanente competente in materia. A questo punto la Conferenza dei Presidenti (composta dai Presidenti delle Commissioni e dai Presidenti dei gruppi politici) dispone di ulteriori 15 giorni per deliberare sull'eventuale iscrizione

³⁰ G. MARCHETTI, *Il coinvolgimento del Parlamento dei Paesi Bassi nell'adozione delle politiche europee e, in particolare, nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in P. Bilancia (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Milano, Walters Kluvers, 2016, 430-432.

³¹ Molto interessante è il fatto che si cerchi un coordinamento con la Commissione competente della *Tweede Kamer* per elaborare una lettera congiunta da inviare alle istituzioni europee all'interno dell'eventuale parere.

³² A.J. CORNELL, *The Swedish Riksdag as Scrutiniser of the Principle of Subsidiarity*, in *European Constitutional Law Review*, n. 2/2016, 294-317; G. MARCHETTI, *Il coinvolgimento del Parlamento svedese nell'adozione delle politiche europee e, in particolare, nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in P. Bilancia (a cura di), *op.cit.*, 112-114.

³³ In Svezia il controllo di sussidiarietà viene principalmente svolto dalle commissioni competenti per materia con un ruolo di coordinamento svolto dalla *Committee on the Constitution*. Le modalità di questo controllo sono dunque diverse rispetto al controllo generale sugli affari dell'Unione Europea per il quale assume invece un ruolo importante la Commissione per gli Affari Europei. L'organo specializzato per gli Affari europei infatti non gioca in Svezia – a differenza di altri ordinamenti - alcun ruolo nella procedura relativa all'EWM se non nella misura in cui ricorda al Governo il parere motivato nel momento del controllo prima che l'atto sia discusso in seno al Consiglio dell'Unione. È questo uno dei principali motivi per cui il *Rikstag* si è rivelato uno dei parlamenti più virtuosi nell'esprimere pareri motivati.

³⁴ G. CAVAGGION, *Il Parlamento francese e la diversa interpretazione del controllo di sussidiarietà tra Assemblea Nazionale e Senato: il caso dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in P. Bilancia (a cura di), *op.cit.*, 183-214.

all'ordine del giorno della seduta plenaria della proposta di risoluzione adottata dalla Commissione permanente (che, si ricorda, nel silenzio di quest'ultima potrebbe ben essere quella originariamente adottata dalla Commissione affari europei). Se la Conferenza non si esprime, la risoluzione votata dalla Commissione si intende come adottata dall'Assemblea Nazionale. Entro quattro settimane la Commissione permanente può quindi fare propria, emendare o respingere la proposta di parere motivato ricevuta dalla Commissione affari europei.

Anche al *Senat*, se la Commissione permanente rimane inerte, la *reasoned opinion* della Commissione affari europei si intende come adottata dalla Commissione permanente stessa.

Una differenza è che il Presidente di un gruppo politico o il Presidente del Senato ha facoltà di domandare che la proposta venga discussa dall'assemblea in composizione plenaria (a patto che vi sia tempo sufficiente in ossequio al termine di 8 settimane stabilito per l'*early warning system*).

Anche in Romania l'intervento dell'Assemblea plenaria è eventuale³⁵. L'*European Affairs Committee* (EAC) raccoglie le valutazioni delle Commissioni competenti per materia e, nel caso di giudizio di conformità al principio di sussidiarietà, redige una nota informativa, allegando il verbale con le dichiarazioni di conformità delle Commissioni. Se uno o più giudizi delle Commissioni specializzate sono negativi, l'EAC esamina tutti i documenti ed eventualmente procede all'adozione del parere motivato di non conformità al principio di sussidiarietà. L'esito della valutazione dell'EAC (insieme alle valutazioni delle Commissioni specializzate) è trasmessa all'Ufficio di Presidenza della Camera ed alla Direzione per il diritto europeo. A questo punto, il Presidente della Camera potrà decidere, alla luce della maggiore o minore uniformità dei giudizi espressi nelle valutazioni delle Commissioni, di trasferire la deliberazione finale sulla non conformità al principio di sussidiarietà all'Assemblea in seduta plenaria. In caso contrario, il Presidente della Camera potrà firmare direttamente il parere motivato nella formulazione elaborata dall'EAC, senza quindi sottoporlo al voto dell'assemblea plenaria, così da trasmetterlo direttamente al Governo romeno ed alle istituzioni europee.

Molto particolare è il modello tedesco³⁶. Nel *Bundestag* la «Commissione per gli affari europei» è composta da 35 membri della Camera bassa e da 16 membri tedeschi del Parlamento europeo³⁷: è quindi tra le Commissioni più numerose del *Bundestag* ed interviene in merito a tutte le proposte legislative europee. Del tutto singolare è la composizione della Commissione per gli affari europei, che identifica un modello di «rappresentanza parlamentare multilivello»³⁸. Nell'ambito del controllo

³⁵ F. SGRÒ, *La partecipazione della Romania al processo decisionale europeo alla luce dell'esperienza del controllo di sussidiarietà nel c.d. spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in P. Bilancia (a cura di), *op.cit.*, 366-369.

³⁶ F. SGRÒ, *L'incidenza "multilivello" del controllo di sussidiarietà sugli equilibri istituzionali: l'esperienza del Parlamento tedesco nel c.d. spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in P. Bilancia (a cura di), *op.cit.*, 131-164.

³⁷ Istituita ai sensi dell'art. 45 della *GrundGesetz*.

³⁸ Vi entrano a far parte, infatti, non solo i deputati tedeschi, ma anche alcuni rappresentanti tedeschi del Parlamento europeo, i quali vengono designati su proposta dei gruppi parlamentari del *Bundestag* dai cui partiti sono stati eletti al Parlamento europeo e rimangono in carica fino al termine della legislatura della Camera bassa o del Parlamento europeo (a seconda della scadenza più vicina). Gli europarlamentari tedeschi sono legittimati ad assistere alle sedute della Commissione per gli affari europei, anche durante la fase deliberativa, e sono autorizzati a proporre

di sussidiarietà, l'adozione del parere motivato sulle proposte legislative europee spetta al *Bundestag*, che dopo aver raccolto le osservazioni (relazioni, raccomandazioni), delibera in seduta plenaria. Tuttavia, la Commissione affari europei può deliberare al posto del *plenum* ed adottare il parere motivato a particolari condizioni, e cioè su richiesta di un gruppo parlamentare o del 5% dei membri del *Bundestag* e sempre che non sia necessaria l'adozione di una legge da parte del *Bundestag*³⁹.

La «Commissione per le questioni dell'Unione europea» istituita all'interno del *Bundesrat* è composta, invece, da 16 rappresentanti e si occupa dell'esame dei documenti e delle proposte legislative europei rilevanti per i *Länder*, incluso lo svolgimento del controllo di sussidiarietà. Nella procedura sul controllo di sussidiarietà le opinioni motivate sono adottate dall'Assemblea plenaria ed i rappresentanti di ciascun *Land* presenti nel *Bundesrat* votano come di consueto in blocco (da 3 a 6 rappresentanti per *Land*). Tuttavia, nell'ipotesi in cui una decisione debba essere assunta in tempi rapidi ovvero la discussione debba avere carattere riservato, è prevista l'istituzione di una «Camera per gli affari europei» (o «Camera europea»), alla quale ciascun *Land* partecipa attraverso un solo delegato. In tale ipotesi, la Camera europea – chiamata a riunirsi entro una settimana dalla sua convocazione – potrà assumere la posizione finale al posto dell'assemblea plenaria del *Bundesrat*.

C) Competenza esclusiva della Commissione

Il terzo ed ultimo gruppo affida l'invio del parere ad una Commissione⁴⁰, escludendo l'intervento dell'Assemblea. Anche in questo caso gli esempi non mancano. In Bulgaria⁴¹, la *European Affairs and Oversight of the European Funds Committee* (CEAOEF), dopo aver acquisito anche le relazioni delle Commissioni competenti per materia, vota sulla conformità del progetto ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità e trasmette al Presidente dell'Assemblea nazionale una relazione contenente la posizione finale e le sue motivazioni, oltre che l'indicazione dei risultati dell'istruttoria che confortano la decisione. Il Presidente dell'Assemblea nazionale si limita a prendere atto della decisione della CEAOEF e provvede a trasmettere al Governo bulgaro ed alle istituzioni europee il parere, corredato dalle relazioni delle Commissioni specializzate acquisite durante l'istruttoria. L'Assemblea nazionale non si esprime, dunque, nella sua composizione plenaria e la relazione finale della CEAOEF identifica la posizione ufficiale dell'intero organo parlamentare.

l'esame di temi e questioni di respiro europeo sui quali la Commissione dovrà deliberare, nonché a fornire informazioni e a dichiarare il proprio punto di vista nel corso delle sedute.

³⁹ Cfr. art. 93-b.2 e art. 93-c del Regolamento di procedura del *Bundestag*.

⁴⁰ Si può distinguere ulteriormente se la Commissione sia quella di merito o quella Affari Europei, cfr. D. FROMAGE, *Standing Committees in Interparliamentary Cooperation in the Post-Lisbon Era: Towards the End of the European Affairs Committees' Predominance?*, in N. Lupo e C. Fasone (a cura di), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, Hart, 2016, 117-122.

⁴¹ F. SGRÒ, *Il controllo di sussidiarietà in Bulgaria tra partecipazione al processo decisionale europeo e potenziamento democratico nazionale: alcune osservazioni di sistema alla luce dei pareri espressi nel c.d. spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in P. Bilancia (a cura di), *op.cit.*, 339-347.

Anche in Lettonia la discussione avviene in Commissione con la redazione di un documento firmato dal Presidente della Commissione affari europei che esprime l'opinione finale e che viene, quindi, inoltrata alle istituzioni europee⁴².

4. Conclusioni

La riforma del Regolamento è una reazione alla c.d. “fuga dalle commissioni”. Ci si è accorti, infatti, che nei lavori parlamentari il passaggio in commissione era visto come un obbligo da adempiere velocemente per poi affrontare i nodi cruciali in Assemblea. Anche per questo motivo si pone l'accento sulla 14a Commissione, disegnando un intervento “eccezionale” dell'Assemblea nell'invio del parere motivato.

Come è stato segnalato, all'interno dell'Unione Europea esistono tre modelli procedurali per l'invio del parere motivato, a seconda del ruolo che ricopre l'Assemblea. Il nuovo modello del Senato disegna un intervento “eventuale” del proprio *plenum*, in linea con molte esperienze comparate.

A nostro avviso, però, pare criticabile il fatto di attribuire al Governo il potere di “richiamo” in Assemblea di un parere approvato in 14a Commissione, perché si rischia di scolorire la natura prettamente parlamentare dell'*early warning mechanism*. L'opinione critica è rafforzata anche dalla mancata concessione di una facoltà simile allo stesso *plenum* del Senato. Alla Camera, in maniera più coerente, la procedura di rimessione in Aula di un parere è prevista se un quinto dei componenti della Commissione o un decimo dei componenti della Camera ne fanno richiesta.

Il *plenum* del Senato, però, potrà sfruttare gli strumenti messi a disposizione dal Regolamento per far sentire autonomamente e direttamente la propria voce all'interno della procedura di *early warning mechanism*. Mediante gli atti d'indirizzo generali destinati al Governo o allo stesso Senato, l'Assemblea potrà intervenire (ad esempio con un ordine del giorno) utilizzando formule più o meno stringenti (“impegna” o “invita”). Tali strumenti potranno essere utilizzati anche nei casi in cui si realizzi una differenza nella composizione tra *plenum* e 14a Commissione, dal momento che quest'ultima potrebbe avere una maggioranza differente rispetto al *plenum*. L'Assemblea potrebbe ricorrere agli atti di indirizzo generali se ritenesse che la decisione presa in 14a Commissione non rappresenti il Senato. Questi strumenti non potrebbero evitare l'invio del parere motivato reso dalla Commissione e il conteggio ai fini dell'estrazione del c.d. “cartellino giallo”, ma creerebbero un dialogo per evitare forti disallineamenti tra il *plenum* e la 14a Commissione. Ovviamente basterebbe che un quinto dei membri della Commissione o il Governo richiedessero l'intervento dell'Assemblea per evitare la conclusione dell'*iter* formale in Commissione.

Il Governo, come detto, può chiedere che il *plenum* si esprima su un parere motivato reso dalla Commissione. Secondo il sistema disegnato al Senato, quindi, l'Esecutivo potrebbe richiamare il parere in Assemblea, per poi porre la fiducia sulla risoluzione contenente il parere. L'art. 161, comma

⁴² G. CAVAGGION e I. MELI, *I “piccoli” parlamenti alle prese con il controllo di sussidiarietà: le Repubbliche Baltiche*, in P. Bilancia (a cura di), *op.cit.*, 453-460.

4, del Regolamento del Senato, infatti, prevede che «sulle proposte di modificazione del Regolamento ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno del Senato la questione di fiducia non può essere posta dal Governo»⁴³. Su tutto il resto, *a contrario*, sarebbe invece possibile. Tale lettura, però, sembrerebbe ontologicamente contraria al sistema di allerta precoce.

L'*early warning mechanism* è, infatti, un sistema disegnato per far intervenire i parlamenti nazionali⁴⁴, mentre gli esecutivi hanno altri tavoli per influenzare la legislazione europea (soprattutto in Consiglio). Sarebbe stato auspicabile evitare l'intervento del Governo in tale procedimento e inserire, al contrario, la possibilità dell'Assemblea di richiamare un parere su cui esprimere l'ultima parola⁴⁵.

Il meccanismo di allerta preventiva «incarna compiutamente lo spirito dialogico, riflessivo, policentrico e post-nazionale del sistema multilivello europeo»⁴⁶. Si tratta di un potere, sulla carta, rilevante che può consentire a ciascuna Camera di assumere una posizione autonoma nel processo decisionale, discostandosi anche dalla posizione assunta dal Governo⁴⁷.

Inoltre, solo con lo scrutinio libero da parte dei parlamenti nazionali è possibile superare definitivamente il *deficit* democratico dell'Unione Europea⁴⁸.

In questa direzione va la proposta di creare un sistema che connetta tra loro i parlamenti nazionali, ad esempio notificando loro i pareri motivati che arrivano alla Commissione. L'*early warning system* è uno strumento da non disperdere e che può far arrivare la voce dei parlamenti nazionali nella fase iniziale del procedimento legislativo europeo. Il sistema di allerta precoce è la trave portante del sistema euro-nazionale ed è lo snodo e la sintesi della partecipazione alla fase

⁴³ L'art. 116, comma 4, del Regolamento della Camera prevede, invece, che «la questione di fiducia non può essere posta su proposte di inchieste parlamentari, modificazioni del Regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto».

⁴⁴ V. LIPPOLIS, *Gli effetti del processo di integrazione europea sul Parlamento italiano*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, 7-8.

⁴⁵ Come detto, si sarebbe potuta utilizzare la stessa quota richiesta per il richiamo in Assemblea (1/10 dei componenti della stessa) di un progetto di legge approvato in Commissione in sede deliberante, come previsto alla Camera dei Deputati.

⁴⁶ C. CARUSO, *Prassi e funzioni del sistema di early warning*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 5/2016, 3.

⁴⁷ A dimostrazione della diversità delle funzioni, basta pensare al caso estone relativo alla c.d. direttiva sui lavoratori distaccati. Il governo estone in Consiglio si espresse a favore della direttiva, ma il parlamento inviò un cartellino giallo; cfr. N. LUPO, *Le molteplici funzioni dell'early warning system, alla luce del terzo "cartellino giallo" sui lavoratori distaccati*, in *Astrid*, 6. Sulle eventuali divergenze tra Parlamento e Governo in questo ambito, si veda invece F. SCUTO, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, 16-17.

⁴⁸ *Contra* P. BILANCIA, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in F. Lanchester (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, Giuffrè, 2016, 48-49, «le potenzialità del controllo di sussidiarietà non possono arrivare, tuttavia, a colmare il deficit di democraticità che oggi affligge l'Unione europea».

ascendente e di elaborazione delle politiche europee, anche perché può immettere un po' di *politics* nelle *policies* europee⁴⁹.

⁴⁹ N. LUPO, *Le molteplici funzioni*, cit., 5.