

I Parlamenti nazionali preferiscono dialogare con i propri Governi o con le Istituzioni europee?

di Pierpaolo Ianni

Abstract: Do National Parliaments prefer to dialogue with their Governments or with European institutions? This paper deals with the role of National Parliaments in Italy, Germany and United Kingdom in dialoguing with their Governments and European institutions. The article focuses on a comparative analysis of parliamentary procedures, instruments and practices in order to examine the respective roles of European institutions and National Parliaments in the European framework. National Parliaments can contribute to making the European Union more or less effective. After the Treaty of Lisbon they are called on to play a more important role in the European law-making process, particularly in the pre-legislative dialogue with European institutions and in the monitoring of the enforcement of the subsidiarity principle in European legislation proposals.

Summary: 1. Premessa – 2. Il ruolo del Parlamento italiano – 3. Il ruolo del Parlamento tedesco – 3. (segue): ulteriori forme di coinvolgimento dei parlamenti nazionali a livello europeo – 4. Il ruolo del Parlamento britannico – 5. Conclusioni

2823

Keywords: National Parliaments, European Union, Governments, Italy, Germany, United Kingdom.

1. Premessa

I Parlamenti nazionali hanno risentito delle limitazioni di sovranità conseguenti alla partecipazione al progetto europeo, essendo sottoposti, come evidenziato da autorevoli studiosi, ad un «double Exécutif, national et communautaire»¹. L'esigenza di un maggior coinvolgimento dei Parlamenti ha trovato un parziale riconoscimento nell'art. 12 del T.U.E. e nelle disposizioni presenti nel *Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali* (Protocollo n. 1) e nel *Protocollo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità* (Protocollo n. 2), allegati al Trattato di Lisbona. Tali innovazioni e la loro applicazione sono state oggetto di un articolato dibattito, che ha contribuito ad evidenziare le debolezze e le criticità ancora presenti nel rapporto tra Parlamenti, Governi ed Istituzioni europee².

¹ G. Laprat, *Rèforme des Traités: le risqué du Double Déficit Démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la Norme Communautaire*, in *Revue du Marché Commun*, n. 351, 1991, pp. 710 e ss..

² P. Bilancia, *The Role and the Power of European National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2, 2009, pp. 273 e ss.; L. S.

Le Assemblee legislative nazionali, nel tentativo di recuperare centralità, hanno potenziato il controllo politico sull'operato dei propri esecutivi in base alle norme costituzionali, alle leggi, ai regolamenti e alle consuetudini parlamentari di ciascun Paese.

Il ruolo dei Parlamenti nazionali si concretizza sia nella *fase ascendente*, che in quella *discendente*, avvalendosi dell'attività di organismi parlamentari specializzati, la cui istituzione è stata necessaria per gestire al meglio gli impegni connessi alla partecipazione al progetto europeo. Nelle esperienze parlamentari italiana, tedesca e britannica sono state istituite e potenziate apposite Commissioni per gli affari europei in entrambi i rami del Parlamento³. Il ruolo di tali organismi è stato rafforzato dopo la ratifica del Trattato di Lisbona, attraverso interventi legislativi e modifiche regolamentari più o meno tempestive.

Inoltre è maturata l'esigenza di valorizzare il ruolo dei Parlamenti nazionali, rendendo più stabili forme di cooperazione interparlamentare. Sono stati incrementati i momenti di confronto interparlamentare e dialogo con le Istituzioni europee, anche attraverso organismi *ad hoc*, tra cui la COSAC (Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari europei dei parlamenti dell'U.E.).

Parallelamente la Commissione europea ha mantenuto e perfezionato il *dialogo politico* avviato nel 2006. Fin dal suo insediamento il Vicepresidente della Commissione Frans Timmermans ha adottato una serie di iniziative volte a valorizzare e rafforzare il dialogo con i Parlamenti nazionali, in particolare attraverso una presenza sistematica dei commissari europei presso i Parlamenti nazionali, per discutere le proposte legislative e le altre iniziative della Commissione europea più rilevanti e per migliorare la qualità delle risposte della Commissione alle osservazioni formulate dai Parlamenti in esito all'esame di atti europei.

Rossi, *Gli instabili equilibri istituzionali dell'Unione europea*, in *Prove d'Europa unita*, a cura di G. Amato, R. Gualtieri, Firenze, 2013, p. 267; C. Morviducci, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, in *Enc. Dir.*, Ann. VII, Milano, 2013, pp. 593 e ss.; A. Manzella, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, 2014, p. 1; N. Lupo, *Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione composita nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 2014; F. Lanchester, *Luci e ombre delle istituzioni parlamentari in Europa*, in *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, Atti del convegno (Roma, 12-13 maggio 2015), a cura di F. Lanchester, Varese, 2016, pp. 3 e ss..

³ In Italia la *Commissione politiche dell'Unione europea* presso il Senato della Repubblica e presso la Camera dei deputati; nella Repubblica Federale Tedesca la *Ausschuss für Fragen der Europäischen Union* presso il *Bundesrat* e la *Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union* presso il *Bundestag*; in Regno Unito la *European Union Committee* presso la *House of Lords* e la *European Scrutiny Committee* presso la *House of Commons*.

2. Il ruolo del Parlamento italiano

L'Italia ha risposto all'esigenza di un maggior coinvolgimento del proprio Parlamento sia per quanto riguarda la *fase ascendente*, sia quella *discendente*, con l'approvazione della legge 24 dicembre 2012, n. 234⁴. Suddetta legge ha contribuito a valorizzare il ruolo del Parlamento italiano e ad assegnare ad esso più incisivi poteri. La legge 234/2012 rappresenta l'epilogo di un lungo *iter* legislativo, che ha impegnato quasi l'intera XVI legislatura, ed è erede di una serie di disegni di legge che dal 1987 hanno cercato di realizzare più efficaci procedure d'integrazione del diritto di derivazione europea nell'ordinamento nazionale.

Alla riforma del 2012 si è aggiunta quella del Regolamento del Senato, che è stato modificato accogliendo innovazioni in merito alle competenze e alla composizione della 14^a Commissione politiche dell'Unione europea. A seguito della riforma regolamentare, approvata dall'Assemblea di Palazzo Madama il 20 dicembre 2017, la composizione della 14^a Commissione è stata equiparata a quella delle altre tredici commissioni permanenti del Senato, con il superamento della necessità dei suoi componenti di essere contemporaneamente membri di un'ulteriore commissione⁵. La riforma regolamentare ha inoltre attribuito alla 14^a Commissione del Senato, similmente a quanto avviene alla Camera dei deputati, una competenza esclusiva nella valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità degli atti legislativi dell'Unione europea⁶. Le commissioni permanenti possono porre rilievi sul rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, ma devono trasmetterli alla 14^a Commissione, che può pronunciarsi in via definitiva, o rinviare l'esame all'Assemblea se lo richiedono o il Governo o un quinto dei componenti della stessa Commissione politiche dell'Unione europea⁷.

⁴ Sulla legge n. 234/2012 si veda P. Caretti, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012, pp. 838 ss.; G. Piccirilli, *Approvata la nuova legge sulla partecipazione dell'Italia all'UE*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2013; G. Rivosocchi, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2013, p. 465; A. Esposito, *La legge n. 234/2012 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. 1, 2013.

⁵ La precedente formulazione dell'art. 21 Reg. Sen., prevedeva che i membri designati a comporre la 14^a Commissione permanente del Senato fossero in ogni caso componenti anche di altra Commissione permanente. A tal fine ciascun Gruppo parlamentare designava i propri rappresentanti nella 14^a Commissione successivamente alla composizione delle altre tredici Commissioni permanenti. Il Presidente del Senato promuoveva le intese necessarie perché nella composizione della 14^a Commissione fosse rispettato, per quanto possibile, il criterio della proporzionalità e perché essa fosse formata da tre senatori appartenenti a ciascuna delle Commissioni 1^a, 3^a, 5^a e da due senatori appartenenti a ciascuna delle altre Commissioni.

⁶ Art. 144, comma 1 bis, Reg. Sen..

⁷ Art. 144, comma 5 ter, Reg. Sen..

Analizzando i lavori parlamentari e gli atti approvati dal 2009 al 2018 emergono alcuni criteri di base, seguiti da Camera dei deputati e Senato della Repubblica.

L'adeguamento legislativo alle innovazioni introdotte nella *fase ascendente e discendente* ha seguito due importanti e coerenti linee di intervento.

La prima attiene al fatto che il Parlamento italiano ha mantenuto un'impostazione tendenzialmente federalista della visione dell'assetto costituzionale europeo. Ciò è stato confermato durante la XVI legislatura nel dibattito parlamentare che ha portato all'approvazione della legge 234/2012⁸ ed emerge da diversi atti di indirizzo della XVII legislatura, dove viene evidenziato che l'obiettivo dell'Italia dovrebbe essere nel medio/lungo termine la costituzione degli Stati Uniti d'Europa⁹. Proprio per questo il 14 settembre 2015 la Presidente della Camera dei deputati, Laura Boldrini, ha firmato insieme al Presidente del *Bundestag* tedesco, Norbert Lammert, al Presidente dell'*Assemblée nationale* francese, Claude Bartolone e al Presidente della *Chambre des Députés* lussemburghese, Mars Di Bartolomeo, una dichiarazione congiunta intitolata *Più integrazione europea: la strada da percorrere*, che prevede come esito ultimo del processo di integrazione una federazione di Stati. Conseguentemente sia alla Camera che al Senato si è mantenuta ferma questa impostazione: evitare di utilizzare i poteri previsti dal proprio ordinamento e dai Trattati in una chiave di mera tutela dell'interesse nazionale e soprattutto di antagonismo e contrapposizione rispetto alle iniziative dell'Unione europea, in particolare quelle volte ad una maggiore integrazione.

Un secondo elemento riguarda gli aspetti legati al *drafting* legislativo. Nell'esperienza parlamentare italiana è emersa l'esigenza di valorizzare il ruolo del Parlamento ispirandosi ai modelli già sviluppati in altri Stati membri¹⁰. Nella stesura della legge 234/2012 il legislatore italiano si è ispirato al modello tedesco, per esempio per il raccordo con la rappresentanza permanente presso l'Unione europea, che è chiaramente ripreso dalla *Legge sulla cooperazione tra*

⁸ Camera dei Deputati, XVI Legislatura, *Resoconto dell'Assemblea, Seduta n. 451*, Roma, 23 marzo 2011, pp. 18 e ss.

⁹ Camera dei Deputati, XVII Legislatura, *Risoluzione n. 6-00155, Seduta n. 479*, Roma, 10 settembre 2015, p. 9.

¹⁰ Camera dei Deputati, XVI Legislatura, *Resoconto dell'Assemblea, Seduta n. 45*, Roma, 23 marzo 2011, p. 17: «[...] non potevamo seguire un approccio minimalista, ma dovevamo procedere ad un riassetto generale degli strumenti di partecipazione delle Camere alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea. Abbiamo fatto questo guardando anche ai modelli migliori [...] dei rapporti tra Parlamento e Governo che esistono nei vari Stati membri, che tra l'altro fanno scelte concrete di politica europea di tipo diverso. È noto che la politica europea del Regno Unito non è quella della Germania, ma Regno Unito, Germania e Paesi nordici, i nuovi Stati membri che hanno guardato ai modelli più efficaci di rapporto tra Parlamento e Governo hanno tutti dei sistemi che sono molto più stringenti nel rapporto tra Parlamento e Governo - sia nella cosiddetta fase ascendente che anche nella fase di controllo discendente - rispetto a quello che noi oggi abbiamo, ma che ci accingiamo a modificare».

*Governo federale e Bundestag*¹¹, oppure per i contenuti ai quali si conforma la relazione ex art. 6, comma 4 della legge 234/2012, che deve essere trasmessa alle Camere su ogni progetto di atto legislativo. In alcuni casi si riscontra proprio un calco sulle disposizioni dell'ordinamento tedesco, tuttavia una cosa è ispirarsi al *Bundestag*, un'altra è raggiungere nei fatti una pari incidenza sulla formazione della posizione nazionale e più in generale sulla composizione delle decisioni europee. L'ordinamento tedesco compare nuovamente come modello nel dibattito parlamentare italiano nella XVII legislatura, laddove per la modifica regolamentare al Senato è stata avanzata una proposta emendativa al fine di garantire la partecipazione ai lavori della 14^a Commissione permanente dei «membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia»¹². Suddetta proposta è ispirata all'art. 93b, comma 8, del Regolamento del *Bundestag* ed è in linea con il metodo prefigurato nella seduta del 23 luglio 2013, allorché la Commissione politiche dell'Unione europea del Senato ha svolto un'importante audizione di alcuni europarlamentari italiani, in cui è emersa l'esigenza di uno stretto raccordo tra i deputati italiani del Parlamento europeo ed i componenti della 14^a Commissione, nella prospettiva di una più costante interlocuzione sulle diverse fasi della produzione normativa europea e nazionale. La proposta inoltre è coerente alla Risoluzione approvata dalla 14^a Commissione il 23 ottobre 2013 sull'affare assegnato n. 153, riguardante il *Rafforzamento della partecipazione del Senato della Repubblica alla formazione della legislazione europea*. Nella Risoluzione è affermato che l'approccio del Senato deve essere improntato ad un'istruttoria approfondita, da realizzare anche con «un rapporto di continuo contatto con i componenti italiani del Parlamento europeo»¹³.

Il rapporto tra Governo e Parlamento sulle questioni europee storicamente è caratterizzato da una netta prevalenza dell'Esecutivo, ma a seguito dell'entrata in vigore della legge 234/2012 è stato riconosciuto un maggiore ruolo alle due Camere. Anche se gli strumenti e la capacità di controllo e di informazione del Parlamento sono stati per molto tempo limitati, si riscontra, alla luce dei calendari parlamentari di Senato e Camera, un'evoluzione del dialogo e dei momenti dedicati al confronto con il Presidente del Consiglio su questioni europee. Dal novembre 2011, a partire dall'insediamento del Governo Monti, il Senato e la Camera svolgono sistematicamente sedute per le comunicazioni in Aula del Capo del Governo prima del Consiglio europeo. La partecipazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, con un confronto aperto in Assemblea, è

¹¹ Senato della Repubblica, XVI Legislatura, *Resoconto di seduta, Seduta n. 818*, Roma, 23 ottobre 2012, p. 57: «[...] come nel caso tedesco dove la legge sulla cooperazione tra Governo federale e *Bundestag* dispone la trasmissione a quest'ultimo delle Istruzioni rivolte dai Ministri competenti alla Rappresentanza permanente in occasione delle riunioni del COREPER e di altri comitati e gruppi di lavoro del Consiglio».

¹² Senato della Repubblica, Legislatura XVII, 14^a Commissione permanente, *Resoconto sommario, Seduta n. 29*, Roma, 20 novembre 2013.

¹³ Senato della Repubblica, XVII Legislatura, 14^a Commissione permanente, *Risoluzione, Rafforzamento della partecipazione del Senato della Repubblica alla formazione della legislazione europea (Doc. XXIV, n. 11)*, Roma, 23 ottobre 2013.

stata altresì valorizzata, dal punto di vista mediatico, dall'introduzione di dirette televisive delle sedute parlamentari, che precedono la convocazione del Consiglio europeo.

Si è consolidata la consapevolezza nella classe politica italiana del ruolo centrale del Consiglio europeo come *policy maker*, *policy shaper*, come il soggetto che formula non solo l'indirizzo politico, ma molto spesso anche il contenuto essenziale delle maggiori decisioni di natura normativa dell'Unione europea e questo non vale soltanto per le misure varate a fronte della crisi finanziaria, ma per qualunque pacchetto legislativo da quelli sul clima, a quelli sull'Unione bancaria adottati in questi anni dall'U.E..

Analizzando gli atti depositati, risulta un aumento esponenziale delle risoluzioni o mozioni approvate in Aula; questo perché da parte dei Gruppi parlamentari c'è la tendenza da un lato ad assumere consapevolezza della rilevanza dell'intervento europeo in qualunque settore, dall'altro la volontà di spostare lo scontro politico nazionale su temi europei proprio in ragione della loro rilevanza.

Un primo risultato, raggiunto dalla riforma del 2012, è stato quindi quello di rafforzare il raccordo e il dialogo parlamentare con il Governo, affinché procedesse ad un adempimento costante e regolare dei suoi obblighi a cominciare da quelli informativi e ciò per rendere effettivo l'esercizio della funzione di indirizzo e controllo ex art. 7 della legge 234/2012, che afferma: «il Governo assicura che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dell'Unione europea [...] sia coerente con gli indirizzi definiti dalle Camere in relazione all'oggetto di tale posizione».

In relazione alla questione dell'ottemperanza e dell'allineamento effettivo del Governo alle linee guida e alle proposte indicate da Senato e Camera, oggettivamente non esiste un *feedback* sistematico sul seguito dato dal Governo agli indirizzi parlamentari. Lo strumento che, almeno a posteriori, dopo diversi mesi, dovrebbe consentire il controllo, è la *Relazione consuntiva annuale sulla partecipazione dell'Italia all'U.E.*

Emerge poi un problema di disallineamento fra le sedute che precedono il Consiglio europeo e le riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. In via di prassi questo raccordo fra Governo e Parlamento non è in realtà così sistematico e ancora andrebbe migliorato sotto molti punti di vista, nel senso che non si è realizzato un legame continuo, un rapporto basato sul dialogo costante fra il Ministro competente, che rappresenta la posizione italiana a Bruxelles, e le Commissioni parlamentari specializzate per materia.

Inoltre si registra un incremento dei momenti di confronto con le Istituzioni europee attraverso un potenziamento del *dialogo politico* e tramite l'audizione di membri della Commissione europea presso il Senato e la Camera.

In passato il Parlamento italiano è stato additato nei rapporti COSAC e negli studi comparatistici come un *parlamento debole*. Negli ultimi anni

pubblicazioni straniere¹⁴, almeno sul piano delle innovazioni dell'apparato normativo, rendono merito al tentativo, attuato dal legislatore e anche dagli organi parlamentari, di adeguare gli strumenti a disposizione delle due Camere. Tuttavia le modalità, con cui avviene la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione, sembrano confermare la netta tendenza, già in atto da tempo, di un indebolimento del ruolo del Parlamento a favore dell'Esecutivo¹⁵, pur in presenza, in questo ambito, di disposizioni legislative contenute nella legge 234/2012, che consentirebbero una qualificata partecipazione delle Camere al processo di integrazione europea.

La XVIII legislatura sembrava aprire al suo principio nuovi sviluppi sulle politiche U.E. ed un'evoluzione nei complessi rapporti tra Parlamento, Governo ed Istituzioni europee. Tuttavia ad oggi non si registrano innovazioni di rilievo, rispetto alle prassi già adottate.

3. Il ruolo del Parlamento tedesco

Nella Repubblica federale tedesca il dialogo instauratosi tra Parlamento e Governo federale si differenzia in base alle diverse funzioni attribuite a *Bundesrat* e *Bundestag*. I *Länder*, i cui interessi sono rappresentati nel *Bundesrat*, hanno avuto storicamente un ruolo non trascurabile nel processo di integrazione europea, rivendicando propri spazi decisionali. Il *Bundesrat* non si è limitato a ricevere passivamente da parte del Governo federale il flusso informativo in tema di politiche europee. La Camera alta tedesca si è sempre impegnata affinché i *Länder* non fossero esclusi dal coinvolgimento nelle decisioni assunte a livello europeo e, parallelamente al dialogo con il Governo federale, ha aperto fin dai primi Trattati¹⁶ canali informativi autonomi. Il *Länderbeobachter* (Osservatore dei *Länder*) presso la Comunità, viene istituito già nel 1956 con il compito di acquisire informazioni direttamente dalle istituzioni europee¹⁷ e nel 1957, per gestire al meglio le questioni legate agli affari europei, viene costituita una Commissione speciale denominata *Gemeinsamer Markt und Freihandelszone* (Mercato comune e zona di libero scambio).

¹⁴ *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, a cura di C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith, Basingstoke, 2015; cfr. anche D. Fromage, *Les parlements dans l'Union Européenne après le Traité de Lisbonne: la participation des parlements allemands, britanniques, espagnols, français et italiens*, Paris, 2015.

¹⁵ Cfr. 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 Già in occasione della ratifica del Trattato C.E.C.A. nell'anno 1951, l'allora *Ministerpräsident* del *Land Nordrhein Westfalen* Karl Arnold indicò il pericolo che i *Länder* fossero esclusi da ogni partecipazione alle decisioni prese a livello europeo e fossero «degradati a pure entità amministrative» cfr. C. Schöndube, *Il federalismo tedesco contro l'unificazione europea?*, in *The Federalist*, n. 3, 1987, pp. 198 e ss..

¹⁷ R.W. Strhmeier, *Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess der Europäischen Gemeinschaften durch die Deutschen Bundesländer nach Einrichtung von Länderbüros in Brüssel*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1988, p. 125.

La Camera alta tedesca ha ribadito in più occasioni le proprie prerogative nelle materie che riguardano direttamente le competenze e gli interessi dei *Länder*. La resistenza dei *Länder* ad uno svuotamento delle proprie competenze non è da considerare come il mero tentativo di frenare la costruzione dell'U.E., «ma deve essere vista come opposizione dei livelli inferiori, ai quali fino ad oggi è stato consentito assumere decisioni politiche, al tentativo di degradarli a mere entità amministrative in campi in cui è possibile l'indipendenza federale»¹⁸.

Tuttavia non sono mancate voci critiche nei confronti delle funzioni e degli strumenti di partecipazione attribuiti alle due Camere, ora troppo deboli per compensare il c.d. *deficit democratico* e riequilibrare un tendenziale decentramento della funzione normativa a vantaggio dell'Esecutivo, ora troppo rigidi nell'ascrivere al *Bundesrat* un sostanziale diritto di veto e la possibilità di compromettere gli interessi tedeschi, limitando la capacità negoziale del Governo federale in sede europea.

È la *Grundgesetz* che garantisce che il *Bundestag* ed i *Länder*, questi ultimi attraverso il *Bundesrat*, dispongano di tutte le informazioni necessarie per predisporre un'istruttoria adeguata sui più importanti progetti europei. L'importanza attribuita alle questioni europee è tale che la *Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union* del *Bundestag*¹⁹ è una delle poche commissioni parlamentari esplicitamente menzionate nella Costituzione tedesca²⁰. I membri della Commissione dispongono presso il *Bundestag* della più ampia sala della *Paul-Löbe-Haus*, dove si svolgono le sedute, le audizioni pubbliche e anche le conferenze internazionali²¹.

Il secondo comma dell'art. 23 *Grundgesetz* obbliga il Governo federale ad informare le due Camere «in modo circostanziato e senza indugio» sulle questioni attinenti all'U.E.. Questo obbligo di informazione è amplissimo e riguarda non solo le proposte normative, ma tutti i documenti della Commissione europea, nonché gli atti ed i verbali delle sedute del Consiglio europeo, del Consiglio dei Ministri e dei suoi Comitati, in specie del Comitato dei Rappresentanti permanenti (COREPER), oltre che i documenti e le informazioni sulle iniziative del Governo federale. È innegabile che la scelta di dare un'interpretazione quanto più puntuale dei diritti di partecipazione del

¹⁸ Schöndube, *Il federalismo tedesco contro l'unificazione europea?*, cit., pp. 198 e ss..

¹⁹ Deutscher Bundestag, *Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*, Berlin, 2018, p. 6.

²⁰ Art. 45 *Grundgesetz*.

²¹ « [...] Per questo suo particolare *status* le è stata riservata una collocazione speciale: è l'unica Commissione la cui sala riunioni non si trova in una delle otto torri cilindriche, ma al secondo e terzo piano della grande sala rotonda est della Paul-Löbe-Haus che si affaccia sulla Sprea. Con i suoi 261 metri quadrati, la Sala 'Europa' è notevolmente più grande di tutte le altre sale riunioni delle Commissioni. Inoltre con le cabine per gli interpreti e le salette tecniche è allestita perfettamente anche dal punto di vista tecnico-congressuale; è qui che si svolgono le grandi audizioni pubbliche e le conferenze internazionali» cfr. Deutscher Bundestag, *Una visita del Parlamento e dei suoi edifici – Uno sguardo all'architettura, all'arte e alla funzione degli edifici del Bundestag*, Berlin, 2014, pp. 57 e ss..

Parlamento, impegnando il Governo federale a rendere sistematicamente conto del suo operato in sede europea, ha prodotto la conseguenza che *Bundesrat* e *Bundestag* siano diventati destinatari di un notevole quantitativo di atti, che possono appesantire il lavoro di *scrutiny* vanificando un'istruttoria adeguata.

Nell'analisi dell'esperienza tedesca è fondamentale valutare l'impatto delle pronunce del Tribunale costituzionale federale, che ha più volte evidenziato come l'approfondimento del processo di integrazione europea debba essere subordinato alla garanzia di un più incisivo potere di indirizzo e controllo del legislatore nazionale sulla politica normativa europea. Da un lato, la riflessione sul ruolo dei Parlamenti nazionali nasce dalla denuncia di un crescente *deficit democratico* nelle Istituzioni europee. Dall'altro, l'attribuzione ai Parlamenti di più incisivi strumenti di indirizzo e controllo viene concepita come un necessario strumento di informazione e di dibattito pubblico. Queste riflessioni si sono sviluppate con l'evoluzione del processo di integrazione, segnato dalla ratifica del Trattato di Maastricht nel 1992 e del Trattato di Lisbona nel 2009, che hanno condotto il Tribunale costituzionale federale a redigere le note pronunce *Maastricht Urteil* e *Lissabon Urteil*, le cui conclusioni non sono solo rilevanti per l'ordinamento tedesco, ma hanno fornito un contributo importante al dibattito sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'U.E..

La tendenza a trasferire sempre maggiori poteri e competenze dallo Stato federale all'U.E. implica rilevanti problemi, legati anche all'attuazione di politiche e misure economiche prettamente nazionali e comporta un maggiore impegno ed esposizione finanziaria degli Stati, proprio per questo il Tribunale costituzionale federale ha trattato con particolare attenzione l'impatto nell'ordinamento tedesco del M.E.S. (Meccanismo Europeo di Stabilità) e del *Fiscal Compact*.

Alcune criticità sono altresì emerse in relazione al T.T.I.P. (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*). Norbert Lammert, Presidente del *Bundestag*, ha affermato la necessità di una maggior trasparenza nei negoziati e ha dichiarato: «Escludo categoricamente che il *Bundestag* ratifichi un Trattato commerciale tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti non avendo mai partecipato ai negoziati e non avendo nemmeno potuto influenzare opzioni alternative»²².

Al fine di ridurre la distanza tra assemblee legislative e Bruxelles, diversi membri della Commissione europea si sono recati a Berlino per partecipare ad audizioni organizzate dal Parlamento tedesco. La Commissaria per il commercio Cecilia Malmström per esempio ha dedicato molta attenzione al tema della trasparenza, recandosi in diverse capitali europee ed in più occasioni ha dichiarato di considerare essenziale il dialogo con i Parlamenti nazionali²³.

²² «[...] Ich halte es für ausgeschlossen, dass der Bundestag einen Handelsvertrag zwischen der EU und den USA ratifizieren wird, dessen Zustandekommen er weder begleiten noch in alternativen Optionen beeinflussen konnte» dall'intervista al Presidente del *Bundestag* Norbert Lammert cfr. *Lammert droht mit Nein zu TTIP*, in *Der Spiegel*, 28 Oktober 2015.

²³ Camera dei Deputati, XVII Legislatura, Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, *Audizione della Commissaria per il commercio Cecilia Malmström*, Roma, 26 novembre 2015, cfr. anche

4. Il ruolo del Parlamento britannico

È sicuramente peculiare il dialogo instauratosi tra Parlamento e Governo nell'esperienza britannica. Il Parlamento di *Westminster*, pur non avendo il potere di vincolare l'azione governativa con il mandato, ha tuttavia perseguito una strategia di «constantly breathing down the government's neck»²⁴, assicurandosi un'ampia ed approfondita informazione dell'attività U.E. e vigilando sul rispetto della *scrutiny reserve*, quasi «as a counterbalance for legislative sovereignty and competence that has been transferred to the E.U. level»²⁵.

La posizione assunta dal Parlamento britannico, in relazione alle scelte connesse alla partecipazione del Regno Unito all'Unione europea, ha evidenziato storicamente una tendenziale cautela nei confronti delle proposte di una maggiore integrazione.

Nel dialogo tra *Westminster* e Governo è emersa chiaramente una sostanziale continuità nell'atteggiamento di controllo mantenuto dal Parlamento britannico nei confronti delle iniziative e delle scelte attuate dal proprio Esecutivo in sede europea. Questa tendenza si è manifestata sia nel periodo che precede l'adesione del Regno Unito alla Comunità europea, sia successivamente nelle varie fasi che hanno portato alla negoziazione e alla ratifica dei nuovi Trattati, sia in particolare in relazione alle scelte riguardanti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia²⁶, attraverso un rigoroso controllo sull'operato dell'Esecutivo.

Tale attenzione è stata determinata dal fatto che il processo di integrazione europea incide su uno dei principi fondanti del costituzionalismo britannico, cioè il principio della *parliamentary sovereignty*. Aspetto quest'ultimo che emerge a partire dai primi documenti redatti nel periodo dell'adesione del Regno Unito alla Comunità europea, dai resoconti stenografici delle sedute parlamentari dedicate alle questioni europee, fino ai più recenti *report* e *reasoned opinion* di entrambe le Camere e particolarmente in riferimento agli atti della *House of Lords* sulla proposta di istituire una Procura europea²⁷. È evidente che il principio della

European Commission, *EU Trade Commissioner Cecilia Malmström Speech: Transforming Trade (Berlin, 15 October 2018)*, Bruxelles, 2018.

²⁴ K. Auel, A. Benz, *The Europeanisation of National Parliamentary System*, in «The Journal of Legislative Studies», 2005, p. 382; Caitrona A. Carter, *The Parliament of the United Kingdom: From supportive Scrutiny to Unleashed Control?*, in *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, a cura di A. Mauer, W. Wessels, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001, p. 412.

²⁵ V. A. J. Cygan, *The EU Constitutional Treaty from the perspective of the Parliament of the United Kingdom*, *Era Forum*, 2012, p. 17.

²⁶ Questa forma di controllo si è manifestata in modo efficace per quanto riguarda la proposta sull'istituzione di una Procura europea - COM/2013/0534 «Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office» - attraverso l'elaborazione di *dossier* e numerose occasioni di dialogo con l'Esecutivo nelle Commissioni competenti, sia alla *House of Lords* che alla *House of Commons*.

²⁷ House of Lords, *European Union Committee 3rd Report of Session 2013–14, Subsidiarity Assessment: The European Public Prosecutor's Office*, The Stationery Office Limited, London, 2013.

parliamentary sovereignty, rispetto alla tradizionale definizione di Albert Venn Dicey²⁸ e Walter Bagehot²⁹, ha subito negli anni un graduale ridimensionamento; innanzitutto perché si è realizzato, in seguito alla c.d. *devolution*³⁰, un processo di cessione di poteri a livello territoriale ed inoltre, a partire dall'adesione alla Comunità, c'è stata una cessione di sovranità a livello europeo.

Analizzando la *fase ascendente* e quella *discendente*, pur nella consapevolezza della loro stretta interconnessione e dell'importanza che una esercita sull'altra, per quanto concerne la prima, alla luce dei più recenti interventi legislativi e degli *Standing orders*, viene garantita ad entrambi i rami del Parlamento la facoltà di contribuire fattivamente a suddetta fase. Tuttavia si evidenzia storicamente un'analisi più approfondita sugli atti europei compiuta da parte della *European Union Committee* della *House of Lords*. Tale circostanza trae origine da una serie di motivazioni, tra cui il fatto che tradizionalmente la sua composizione è costituita da un numero abbastanza significativo di parlamentari moderatamente a favore del processo di integrazione europea³¹. Tale impostazione, seguita da diversi *Lords*, ha condotto la Camera alta britannica ad affrontare con particolare rigore i temi legati al processo di integrazione europea. Tutto ciò ha comportato il consolidarsi di prassi e procedure più attente alle questioni europee e anche per questo i *report* redatti dalla *House of Lords* sono generalmente più completi ed articolati.

Gli interventi particolarmente approfonditi sul caso dell'impatto che un'eventuale istituzione della Procura europea avrebbe avuto sull'ordinamento del Regno Unito e le *reasoned opinion*, depositate nell'arco di questi anni, hanno fatto del Parlamento britannico uno dei più attivi ad usare concretamente questo strumento. Tuttavia è emersa sempre più una certa sfiducia sull'utilità e la fattiva capacità di influire nel processo decisionale attraverso il controllo di sussidiarietà e l'attivazione del meccanismo di *early warning*. Se inizialmente c'era stato maggior entusiasmo circa le prospettive che potevano aprirsi per l'uso di tale strumento, si è poi registrata una graduale diminuzione delle *reasoned opinion* presentate.

Nella *fase ascendente* in particolare per la *House of Commons* l'aspetto decisivo sembrava essere sempre più il potenziamento del raccordo con l'Esecutivo, prima che il Governo e i Ministri britannici si recassero a Bruxelles in sede di Consiglio dei Ministri. Quindi la tendenza che era emersa era quella di influenzare

²⁸ A. V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1885.

²⁹ W. Bagehot, *The English Constitution*, London, 1867.

³⁰ Cfr. *Devolution of powers Acts/1998* ed in particolare cfr. *Scotland Act/1998*, *Wales Act/1998*, *Northern Ireland Act/1998*.

³¹ A tal proposito significativa la definizione coniata da Ralf Dahrendorf (1929-2009), nato ad Amburgo, naturalizzato cittadino britannico, già direttore della *London School of Economics* e membro della *House of Lords*, nominato nel 1993 *life peer* dalla Regina Elisabetta II, autodefinitosi «un europeista scettico» in R. Dahrendorf, *Perché l'Europa? Riflessioni di un europeista scettico*, trad. it. di M. Sampaolo, Roma-Bari, 1997, pp. 37 e ss., ed. orig. *Why Europe matters. A personal view*, London, 1996; v. anche T. Garton Ash, *Is Britain European?*, in *International Affairs*, Vol. 77, n. 1, Oxford, 2001.

preliminarmente a Londra le posizioni che il Governo avrebbe assunto in sede europea. Non c'era un obbligo per il Ministro di attenersi alle posizioni che venivano indicate dal Parlamento, però se si analizza la prassi consolidata, soprattutto negli ultimi anni, i Ministri si erano generalmente adeguati alle indicazioni che venivano suggerite dal Parlamento.

Le delegazioni britanniche hanno sempre cercato di ridurre al minimo le cessioni di sovranità, proprio per questo nel 2016 nella *Decisione dei Capi di Stato o di Governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione Europea* era stato ribadito nell'allegato I, sezione C, intitolato «Sovranità», che «si riconosce che il Regno Unito, alla luce della sua particolare situazione conformemente ai Trattati, non è vincolato a prendere parte ad un'ulteriore integrazione politica nell'Unione europea»³². L'esito del referendum sulla permanenza britannica nell'Unione del 23 giugno 2016 ha reso il contenuto di tale *Decisione* superato, venendosi a realizzare le condizioni per l'attivazione della procedura prevista ex art. 50 T.U.E..

Il risultato referendario ha causato le dimissioni del Primo Ministro David Cameron e ha dato inizio a trattative particolarmente complesse, che hanno visto il susseguirsi di due esecutivi, il primo guidato da Theresa May e il secondo da Boris Johnson. I negoziati aperti riguardano non solo l'accordo sui termini del ritiro, ma anche il futuro delle relazioni fra l'Unione europea e il Regno Unito.

Ai sensi dell'art. 50 T.U.E., il processo di uscita del Regno Unito si sarebbe dovuto concludere entro due anni dalla notifica formale del recesso dall'U.E. avvenuta il 29 marzo 2017, e quindi, entro il 29 marzo 2019. Il Consiglio europeo, avvalendosi della possibilità prevista dall'art. 50 del T.U.E., che non prevede limiti al numero e alla durata delle proroghe, ha concesso, su richiesta del Regno Unito, due proroghe³³. Secondo quanto deciso dal Consiglio europeo straordinario del 10 aprile 2019, il Regno Unito avrebbe dovuto completare il processo di uscita dall'U.E. entro il 31 ottobre 2019, sulla base dell'Accordo di recesso e della Dichiarazione sul quadro delle future relazioni tra U.E. e Regno Unito.

Il Primo Ministro, Boris Johnson, aveva più volte affermato, a partire dal suo discorso programmatico alla *House of Commons* del 25 luglio 2019, la ferma intenzione del suo Governo di rispettare la data del 31 ottobre 2019 per il recesso.

La Corte suprema del Regno Unito, chiamata ad esprimersi su due ricorsi presentati nei confronti della decisione con la quale il Primo Ministro, Boris Johnson, aveva richiesto la cosiddetta "prorogation" del Parlamento, ha stabilito

³² Consiglio Europeo, *EUCO 1/16 CO EUR 1 CONCL 1, nota di trasmissione dal Segretariato generale del Consiglio: Riunione del Consiglio europeo (18 e 19 febbraio 2016)*, Bruxelles, 2016.

³³ In particolare, il 21 marzo 2019 ha prorogato tale termine fino al 22 maggio 2019 e il successivo 11 aprile 2019, ha concesso un'ulteriore proroga fino al 31 ottobre 2019.

all'unanimità, il 24 settembre 2019, l'illegittimità della "prorogation" dichiarando quindi la sua nullità³⁴.

La *House of Commons* ha fino ad ora respinto tre volte l'Accordo di recesso che era stato negoziato con l'U.E. dal precedente Primo Ministro, Theresa May. Al momento, l'U.E. - come dichiarato all'ultimo Consiglio europeo del 21 giugno 2019 - considera l'Accordo di recesso non ulteriormente negoziabile, mentre è aperta a ridiscutere la Dichiarazione sul quadro delle future relazioni, qualora le posizioni del Regno Unito dovessero mutare.

La Presidente eletta della Commissione europea, Ursula von der Leyen, nel suo discorso al Parlamento europeo del 16 luglio 2019, ha peraltro evidenziato che «l'accordo di recesso concluso con il governo del Regno Unito crea certezza laddove la Brexit ha generato incertezza: tutela i diritti dei cittadini e mantiene la pace e la stabilità nell'isola d'Irlanda», sottolineando come queste siano anche le sue priorità e dichiarandosi comunque pronta ad appoggiare un'ulteriore proroga della data di recesso, se fosse necessario più tempo per un valido motivo.

Infine il Consiglio europeo, sulla base della richiesta del Regno Unito, ha approvato il 28 ottobre 2019, con procedura scritta, la decisione con la quale si proroga ulteriormente il periodo ex art.50 T.U.E. dal 31 ottobre 2019 al 31 gennaio 2020, per consentire maggior tempo per la ratifica dell'Accordo di recesso da parte del Regno Unito.

5. Conclusioni

I Parlamenti nazionali hanno cercato di sviluppare non solo un rapporto più diretto con le Istituzioni europee, ma anche procedure idonee per controllare le politiche europee dei Governi nazionali e la posizione da essi assunta in seno al Consiglio europeo.

La concezione tradizionale, che limitava il ruolo dei Parlamenti al controllo della politica comunitaria dei rispettivi Governi, viene di fatto superata dall'art. 12 T.U.E., che riconosce il ruolo fondamentale dei Parlamenti dei singoli Stati per il «buon funzionamento dell'Unione». Proprio per questo, come evidenziato dalla dottrina, i Parlamenti nazionali hanno la possibilità di diventare «acteurs de la construction européenne»³⁵.

È quindi emersa la tendenza delle assemblee legislative nazionali, per superare le limitazioni di sovranità conseguenti alla partecipazione all'Unione europea, ad agire su due livelli: innanzitutto i Parlamenti per avere incisività possono influire sulle questioni europee trattate dai propri Governi nella fase preparatoria e di applicazione delle norme europee; inoltre i Parlamenti nazionali

³⁴ Si ricorda che la c.d. "prorogation" del Parlamento, con conseguente sospensione dei lavori parlamentari fino al 14 ottobre 2019, era stata disposta, su richiesta del Primo Ministro del Regno Unito, Boris Johnson, dalla Regina Elisabetta II il 28 agosto 2019.

³⁵ H. Oberdorff, *Le parlement française à l'épreuve de la construction européenne?*, in *1958-2008, Centquantième anniversaire de la Constitution française*, a cura di B. Mathieu, 2008, p. 717.

e le Istituzioni europee possono cooperare maggiormente, individuando formule efficaci di collaborazione.

È in questo senso esemplare il confronto diretto tra Parlamenti nazionali e la Commissione europea attraverso la prassi del c.d. *dialogo politico*, anche se nel corso delle riunioni COSAC e nel dibattito apertosi in sede parlamentare «è stato segnalato da più Parlamenti che le risposte fornite dalla Commissione giungono con notevole ritardo rispetto alla fase dell'*iter* dell'atto, cui si riferiscono e hanno prevalentemente un carattere ricognitivo, poco attento ai profili prettamente politici»³⁶. Anche per questo è stata più volte annunciata l'adozione di una serie di iniziative volte a rafforzare il dialogo con i Parlamenti nazionali, in particolare, attraverso una presenza più sistematica dei commissari europei presso i Parlamenti nazionali, quando si discutono le proposte legislative e le altre iniziative della Commissione europea più significative, prassi che potrebbe contribuire ad un maggior coinvolgimento delle assemblee legislative nazionali nei processi decisionali europei.

Infine nel rapporto tra Governo e Parlamento, pur con le peculiarità delle diverse esperienze parlamentari prese in esame, i maggiori poteri affidati alle Camere andrebbero utilizzati, restando sempre nell'ambito di un rapporto dialettico efficace e di un raccordo costruttivo con il Governo, tenendo cioè presente l'obiettivo di raggiungere una posizione quanto più unitaria e condivisa a livello nazionale. Potrebbe essere problematica una situazione per cui un Parlamento tendesse ad assumere decisioni, per quanto riguarda il controllo di sussidiarietà, autonome o comunque divergenti rispetto alla posizione del Governo. L'obiettivo infatti dovrebbe essere quello di raggiungere, in ultima analisi, una posizione unitaria, democraticamente legittimata dal consenso parlamentare e dunque il più possibile rappresentativa di una visione nazionale condivisa.

³⁶ Senato della Repubblica, *LV Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei Parlamenti dell'Unione europea (COSAC, L'Aja 12-14 giugno 2016)*, in *Dossier europei*, n. 30, Servizio Studi, Roma, 2016, p. 3.