

P. BILANCIA (a cura di), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea.*



**IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI  
NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA**

**THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS  
IN THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS**

a cura di  
PAOLA BILANCIA

PRIN 2010-2011  
Parlamenti nazionali e Unione europea  
nella governance multilivello

I saggi raccolti in questo volume sono stati sottoposti a doppio referaggio.

Si ringrazia il Centro Studi sul Federalismo ([www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)) per aver reso possibile questa pubblicazione.

Copyright 2016 Wolters Kluwer Italia S.r.l.  
Strada 1, Palazzo F6 – 20090 Milanofiori Assago (MI)

---

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

---

*L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.*

Stampato da GECA s.r.l. - Via Monferrato, 54 - 20098 San Giuliano Milanese (MI)

## INDICE

PAOLA BILANCIA, <i>Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. In particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di sicurezza, libertà e giustizia</i> .....	p.	1
EUGENIO DE MARCO, <i>Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il caso italiano</i> .....	»	19
TERESA FREIXES SANJUÁN, <i>El control de la subsidiariedad en España. Inserción en el constitucionalismo multinivel y regulación y práctica interna</i> .....	»	49
FILIPPO SCUTO, <i>Il Parlamento britannico nel processo decisionale europeo tra controllo di sussidiarietà, rapporto con il governo e posizione del Regno Unito nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.</i> .....	»	63
GLORIA MARCHETTI, <i>Il coinvolgimento del Parlamento svedese nell'adozione delle politiche europee e, in particolare, nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia</i> .....	»	105
JÖRGEN HETTNE, <i>The Swedish Parliament – Critical to European integration?</i> .....	»	119
FRANCESCA SGRÒ, <i>L'incidenza "multilivello" del controllo di sussidiarietà sugli equilibri istituzionali: l'esperienza del Parlamento tedesco nel c.d. spazio di libertà, sicurezza e giustizia</i> .....	»	131

JÖRG LUTHER, <i>Il Parlamento tedesco come titolare del potere di integrazione europea (alcune osservazioni comparate)</i> .....	» 165
GIOVANNI CAVAGGION, <i>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</i> .....	» 183
ANNA PAPA, <i>Il coinvolgimento del Parlamento ungherese nel controllo di sussidiarietà e nel dialogo politico con le istituzioni europee</i> .....	» 215
CSABA GERGELY TAMÁS, <i>Parliamentary scrutiny of EU affairs. The experiences of the Hungarian National Assembly</i> .....	» 229
SILVIA SASSI, <i>Il coinvolgimento del Parlamento portoghese nelle dinamiche legislative europee</i> .....	» 245
ALESSANDRA SILVEIRA, <i>Sull'esercizio delle competenze dell'Unione europea: il Parlamento portoghese e il giudizio di conformità al principio di sussidiarietà</i> .....	» 273
ANNA PAPA, <i>Il coinvolgimento del Parlamento della Repubblica Ceca nel controllo di sussidiarietà e nel dialogo politico con le istituzioni europee</i> .....	» 299
JAN GRINC, <i>European Union affairs and the scrutiny of the principle of subsidiarity in the Parliament of the Czech Republic</i> .....	» 313
FRANCESCA SGRÒ, <i>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</i> .....	» 333

- FRANCESCA 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* ..... » 357
- GLORIA MARCHETTI, *Il coinvolgimento del Parlamento della Danimarca nell'adozione delle politiche europee e, in particolare, nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (alla luce dell'opt-out danese in questo settore)*..... » 379
- FRANCESCA SGRÒ, *L'incidenza del processo decisionale europeo sugli equilibri di potere nell'ordinamento austriaco, alla luce dell'esperienza del controllo di sussidiarietà nel c.d. spazio di libertà, sicurezza e giustizia* ..... » 395
- GLORIA 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* ..... » 423
- GIOVANNI CAVAGGION, ILARIA MELI, *I "piccoli" parlamenti alle prese con il controllo di sussidiarietà: le Repubbliche Baltiche*..... » 439
- FEDERICO GUSTAVO PIZZETTI, MARCO OROFINO, *Spinte secessioniste e accesso-recesso dall'Unione europea: il ruolo dei Parlamenti nazionali* ..... » 481





IL CRESCENTE COINVOLGIMENTO  
DEI PARLAMENTI NAZIONALI NEL PROCESSO  
DI INTEGRAZIONE EUROPEA. IN PARTICOLARE  
SUL CONTROLLO DI SUSSIDIARIETÀ NELL'AREA  
DI SICUREZZA, LIBERTÀ E GIUSTIZIA

PAOLA BILANCIA

**Abstract:** National Parliaments, due to the so called “parliamentarization” of the European Union, took on a crucial role, being granted significant powers, for example, in the revision of the Treaties, in the enlargement of the Union and, recently, in the decision and policy-making (by means of the so called “political dialogue”, general scrutiny and subsidiarity control mechanism). This three-year research project aimed at analyzing the effectiveness of the subsidiarity control as currently performed by national Parliaments, with a particular focus on an area of great relevancy (given its influence on the national legal systems) such as the area of Freedom, Security and Justice. The research group tried to determine if this peculiar parliamentary mechanism has been effectively utilized in order to check the invasiveness of European legislative proposals on matters that could have been more adequately regulated at a national level, or if it turned out to be a somewhat weak instrument, deprived of a significant impact on the so called “ascending phase” of European decision-making. The study highlighted several relevant issues with the current state of the subsidiarity control mechanism, especially due to the lack of a coordinated action (and therefore of a dialogue) between Parliaments and Governments. The risk is that the mechanism becomes a mere duplicate (deprived of any binding effect) of the ex post control performed by the Court of Justice of the EU. Nevertheless, the study showed that the subsidiarity control mechanism, if properly assimilated in the framework of parliamentary dynamics, is an effective instrument for national Parliaments to control their Governments in the shaping of the European decision and policy-making, thus contributing in mitigating the democratic deficit that has historically afflicted the European Union’s institutions.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le modalità del controllo di sussidiarietà: attori, argomentazioni, rapporti con i Governi. – 3. Il controllo di sussidiarietà sulle proposte in aree tipicamente pertinenti alle tradizioni legali e culturali dei singoli Paesi Membri. – 4. Prospettive future per il controllo di sussidiarietà e per il *general scrutiny*.

## 1. Introduzione

Nel corso degli ultimi decenni si è assistito ad una valorizzazione sempre crescente del ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, valorizzazione determinata dalla necessità di colmare in qualche misura quello che è ormai noto come il deficit democratico dell'Unione<sup>1</sup>. Si è in proposito sostenuto che la c.d. parlamentarizzazione sarebbe vitale per il funzionamento delle istituzioni europee, che richiederebbe “una condizione generale di interferenza del parlamentarismo nazionale che, sia pure nei limiti e nei vincoli normativi dei Trattati, caratterizza l'intera fisionomia funzionale dell'Unione”<sup>2</sup>.

Il ruolo riservato ai Parlamenti nazionali nella forma di governo dell'Unione va quindi ormai ben al di là del loro storico ruolo nell'autorizzazione alla ratifica dei Trattati europei, autorizzazione che, ovviamente, non coinvolge il contenuto, in quanto i Trattati in sede di controllo da parte dei Parlamenti nazionali non possono essere modificati – anche in quanto frutto di negoziazioni complesse in sede di Convenzione e successivamente in sede di Conferenza intergovernativa –: la legittimazione ad autorizzare o meno la ratifica senza poter tuttavia discutere del merito è alla base del processo di integrazione (interessando la funzione parlamentare di controllo), similmente a quanto avviene, peraltro, per qualsiasi Trattato internazionale.

Ai fini di ovviare all'impossibilità dei Parlamenti nazionali di partecipare alla formazione dei progetti di revisione dei Trattati (che essi possono solo “prendere o lasciare”) è ormai stabilita nel Trattato di Lisbona la doverosa partecipazione di rappre-

---

<sup>1</sup> In proposito sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, relazione al convegno “Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello”, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, 12-13 maggio 2015, in *Nomos – Le Attualità nel Diritto*, 2015, p. 4.

<sup>2</sup> Come argomentato da A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, p. 2.

sentanze dei Parlamenti nazionali ai lavori della Convenzione, sede in cui le revisioni delle fonti primarie del diritto dell'Unione vengono elaborate. In detta sede non si vota tuttavia per testa, ma si decide piuttosto per consenso: ciò ha contribuito a sottrarre almeno in parte la revisione dei Trattati alle logiche squisitamente intergovernative che animano la Conferenza<sup>3</sup>, mirando alla democratizzazione del procedimento per il tramite del coinvolgimento delle Assemblee nazionali nello stesso.

Secondo l'articolo 49 del Trattato sull'Unione Europea il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali è altresì richiesto per la decisione sulle domande d'accesso di nuovi Paesi membri all'Unione<sup>4</sup>. I Parlamenti nazionali sono stati inoltre chiamati a giocare, in anni recenti, un loro ruolo, sulla cui reale portata ancora non è dato esprimersi, nell'eventuale recesso dall'Unione anche alla luce di spinte secessioniste interne agli Stati membri (e si pensi ai casi della Scozia o della Catalogna)<sup>5</sup>.

Non va, inoltre, trascurata la funzione di freno e contrappeso che i Parlamenti nazionali possono esercitare nell'impedire l'adozione della c.d. clausola passerella o, meglio, la sua effettività: come noto il Consiglio europeo può, con delibera adottata all'unanimità, sostituire per una determinata materia una procedura legislativa speciale con una procedura legislativa ordinaria, consentendo pertanto di sostituire ad un procedimento legislati-

---

<sup>3</sup> Si veda B. GUASTAFERRO, *La partecipazione dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo al procedimento di revisione dei trattati*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 182 ss.

<sup>4</sup> Così l'art. 49 TUE: "Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo. Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali".

<sup>5</sup> Si veda: F. G. PIZZETTI, M. OROFINO, *Spinte secessioniste e accesso-recesso dall'Unione europea: il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in questo volume.

vo con delibere all'unanimità un procedimento legislativo caratterizzato da delibere adottabili a maggioranza qualificata. È, infatti, sufficiente l'opposizione di un solo Parlamento nazionale (ex articolo 48 comma 7 TUE<sup>6</sup>) per vanificare la decisione del Consiglio europeo sull'attivazione della procedura sopraccitata e bloccare così una decisione potenzialmente in grado di determinare un *upgrade* dell'europeizzazione istituzionale.

D'altra parte, di significativa importanza è stata altresì l'introduzione del cosiddetto dialogo politico, introduzione inizialmente avvenuta ad opera della Commissione nel 2006 in via di prassi al fine di accrescere la partecipazione delle istituzioni nazionali agli affari europei e dunque, in altri termini, per rafforzare la dimensione parlamentare e democratica dell'UE. Il processo in esame è stato avviato dall'ex Presidente della Commissione José Manuel Barroso ed è stato descritto nella comunicazione della Commissione intitolata "Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati"<sup>7</sup>, con cui la Commissione si impegnavo ad inviare tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione direttamente ai Parlamenti nazionali, invitandoli a formulare proprie osservazioni: ciò avrebbe consentito, riteneva la Commissione, di migliorare il processo di elaborazione delle politiche a livello europeo. La comunicazione sopraccitata veniva peraltro accolta con favore dal Consiglio europeo di Bruxelles con le conclusioni del 15-16 giugno 2006<sup>8</sup>, con le quali veniva inoltre ribadito come il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali in generale, ed il dialogo politico in particolare, costituissero un passo di primaria rilevanza nel processo di democratizzazione delle istituzioni dell'Unione.

Nell'ambito del dialogo politico i Parlamenti nazionali possono inviare pareri alla Commissione su qualsiasi atto da questa adottato (esercitando quindi un controllo non limitato alle sole iniziative legislative, ma afferente al più ampio spettro delle politiche europee, potendo investire anche atti di indirizzo o sem-

---

<sup>6</sup> Così l'art. 48 co. 7 TUE: "Ogni iniziativa presa dal Consiglio europeo in base al primo o al secondo comma è trasmessa ai parlamenti nazionali. In caso di opposizione di un parlamento nazionale notificata entro sei mesi dalla data di tale trasmissione, la decisione di cui al primo o al secondo comma non è adottata. In assenza di opposizione, il Consiglio europeo può adottare detta decisione".

<sup>7</sup> Comunicazione COM(2006)211.

<sup>8</sup> Consiglio europeo, 10633/1/06, REV 1, CONCL 2.

plici documenti di consultazione)<sup>9</sup>; la Commissione, da parte sua, si impegna a rispondere entro un termine di tre mesi. L'area nella quale i Parlamenti nazionali possono adottare pareri nell'ambito del dialogo politico viene pertanto a coincidere con l'intera sfera di competenza della Commissione.

La fase "scritta" del dialogo politico è inoltre integrata da un più ampio dialogo in un certo senso "informale" tra la Commissione e i Parlamenti nazionali, sotto forma di riunioni e contatti a livello politico e amministrativo. La maggior parte dei Parlamenti nazionali (o, meglio, le loro rappresentanze) incontra, infatti, regolarmente i membri della Commissione, sia a Bruxelles che nei rispettivi Stati membri. La Commissione è inoltre spesso presente a livello politico, attraverso suoi componenti, alle riunioni e conferenze interparlamentari. Inoltre, se richiesti, i funzionari della Commissione partecipano alle riunioni con i rappresentanti delle Commissioni parlamentari nazionali.

Oltre a questi fondamentali nodi, nella costruzione del diritto e delle politiche europee si è progressivamente istituzionalizzata un'effettiva partecipazione dei Parlamenti nazionali anche nelle procedure del c.d. *general scrutiny* esercitato da questi ultimi sulle posizioni che i Governi nazionali devono assumere a Bruxelles in sede decisionale. È evidente come il *general scrutiny* presupponga un necessario e stabile raccordo dei Parlamenti nazionali con i rispettivi Governi nella determinazione delle posizioni che ciascuno Stato membro intende assumere a Bruxelles. Naturalmente questo dialogo interistituzionale nazionale non può che essere inquadrato alla luce dei rapporti di potere nella forma di governo di ciascun ordinamento statale, ed appare pertanto certamente più incisivo laddove esista un rapporto fiduciario tra Assemblea ed esecutivo (e dunque nelle forme di governo parlamentari), anche se con diverse graduazioni, consentendo in ultima analisi alle Camere nazionali di accrescere la propria influenza nel processo decisionale europeo.

Espressione più forte del *general scrutiny* è il cosiddetto mandato negoziale (previsione tipica di alcuni Stati membri

---

<sup>9</sup> Si veda in proposito N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 116 ss.

quali la Danimarca<sup>10</sup> e la Svezia<sup>11</sup>), che vincola il Governo ad attenersi, nel negoziato europeo, al mandato ricevuto dal proprio Parlamento. Va tuttavia rilevato che, per quanto stretto possa essere il rapporto tra Assemblea ed esecutivo in una data forma di governo, l'istituto del mandato negoziale presuppone sempre in ogni caso un certo margine ineliminabile di flessibilità in capo al Governo, se si considera che un Premier in sede di Consiglio europeo o un singolo Ministro in sede di Consiglio dovranno necessariamente negoziare la loro posizione con i rappresentanti degli altri 27 Paesi membri, adottando tecniche di natura marcatamente diplomatica e caratteristiche, quindi, dei negoziati nelle sedi internazionali.

Con riferimento all'ordinamento italiano, nel corso delle consultazioni effettuate dal Parlamento ai fini di determinare le posizioni da assumere in sede europea è possibile che il Governo riceva la richiesta di una "riserva di esame parlamentare"<sup>12</sup>: il Governo potrà sollevare detta riserva in seno al Consiglio dei Ministri con l'effetto di sospendere la propria possibilità di esprimersi in sede europea fino a quando le Camere non abbiano completato lo scrutinio sull'atto (proposta) oggetto di riserva. La pronuncia parlamentare deve comunque avvenire entro 30 giorni dalla comunicazione alle Camere, decorsi i quali il Governo potrà procedere anche in sua assenza: questo perché il ritardo della decisione parlamentare non può definitivamente compromettere la possibilità per il Governo di intervenire nel negoziato in corso (il che equivarrebbe, in sostanza, ad attribuire un potere di veto generale al Parlamento nazionale).

Come si è detto, in un'ottica costituzionalistica una effettiva partecipazione del Parlamento deve necessariamente inquadarsi nella forma di governo di ciascuno Stato, non già incidendo necessariamente su quest'ultima per come delineata nelle

---

<sup>10</sup> Si veda G. MARCHETTI, *Il coinvolgimento del Parlamento della Danimarca nell'adozione delle politiche europee e, in particolare, nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (alla luce dell'opt-out danese in questo settore)*, in questo volume.

<sup>11</sup> Si veda 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 questo volume.

<sup>12</sup> Cfr. art. 10 legge n. 234/2012; si veda G. RIVOCCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5, 2013, pp. 463 ss.

diverse Costituzioni nazionali, ma piuttosto sull'effettività dei rapporti Parlamento-Governo, sulla reale influenza delle decisioni contenute nelle risoluzioni parlamentari sulla politica europea in concreto adottata dagli esecutivi, e dunque incardinandosi nelle dinamiche del rapporto politico-fiduciario.

Un altro fattore importante per vagliare l'idoneità degli strumenti a disposizione dei Parlamenti nazionali ad incidere sulla costruzione del diritto e delle politiche europee è rappresentato dal controllo di sussidiarietà che essi esercitano sulle proposte di atti legislativi europei: il principio di sussidiarietà, come noto, è stato introdotto nel Trattato di Maastricht<sup>13</sup> quale principio di regolazione delle competenze (non esclusive) dell'Unione, assertivo della necessità che la normazione venga, di regola, adottata al livello più vicino ai cittadini e, nel contempo, giustificativo di interventi normativi europei nelle ipotesi in cui gli Stati membri non siano in grado di raggiungere autonomamente gli obiettivi del Trattato.

Rieditato nella sua implementazione e procedimentalizzato nel Trattato di Amsterdam<sup>14</sup> con la previsione di consultazioni preliminari di rappresentanze di cittadini e imprese e dell'applicazione di strumenti di analisi di impatto della regolazione proposta sui singoli ordinamenti nazionali (come ad esempio il celebre *report* annuale "legiferare meglio"), il principio di sussidiarietà ha poi assunto con il Trattato di Lisbona<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Così l'art. 3B TCE così come emendato dal Trattato di Maastricht: "*La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato*".

<sup>14</sup> Cfr. in particolare il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità annesso al Trattato di Amsterdam.

<sup>15</sup> Cfr. in particolare i Protocolli 1 e 2 annessi al Trattato di Lisbona. Va altresì evidenziato come il Trattato di Lisbona abbia ripreso sostanzialmente quanto previsto dal progetto di Costituzione europea, che aveva ritenuto impercorribile la via di un ricorso *ex ante* alla Corte di Giustizia ai fini del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. Si veda in proposito P. BILANCIA, *Il carattere bifronte del principio di sussidiarietà*, in E. DE MARCO (a cu-

una connotazione “più democratica”, con il coinvolgimento diretto dei Parlamenti nazionali per il tramite dell’espressione dei loro pareri motivati sulle proposte di direttive e regolamenti, pareri che, se negativi in maggioranza<sup>16</sup>, sono in grado di far riconsiderare alla Commissione le proposte *de quibus*.

Con questo volume ci si prefigge di valutare la reale effettività del controllo di sussidiarietà esercitato dai Parlamenti, soprattutto in un’area sensibile, di grande incisività sugli ordinamenti nazionali, quale lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia<sup>17</sup>. Pur consapevoli delle (anche considerevoli) diversità delle normative nazionali nella disciplina delle procedure per il controllo di sussidiarietà, e lungi dall’ambire a svolgere un’attività di comparazione tra le stesse, si è voluto valutare se questa attività parlamentare, di stampo prettamente politico, sia stata efficacemente adottata ai fini di considerare l’invasività o meno delle proposte europee in spazi che potrebbero essere più adeguatamente disciplinati al livello nazionale rispetto a quello sovranazionale, o se essa si sia invece sostanziata in uno strumento debole e, tutto sommato, non di grande impatto nella cosiddetta “fase ascendente” dell’elaborazione del diritto europeo.

## **2. Le modalità del controllo di sussidiarietà: attori, argomentazioni, rapporti con i Governi**

Va innanzitutto premesso che il controllo parlamentare di sussidiarietà, per ovvie ragioni di economia dei procedimenti assembleari, non può essere eseguito su ogni proposta di direttiva o regolamento inviata ai Parlamenti nazionali e, pertanto, si deve ritenere normale e, anzi, auspicabile che all’interno di ciascuna Camera (soprattutto con riferimento a quelle che possono contare su di un numero ridotto di membri) si operi una selezione

---

ra di), *Problemi attuali della “sussidiarietà”*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 73 ss.

<sup>16</sup> Trattasi della procedura del c.d. “cartellino arancione” così come delineata dall’art. 7 del Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona (sino ad oggi mai attivata dai Parlamenti nazionali).

<sup>17</sup> Sulle criticità del processo di integrazione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia si veda P. BILANCIA, *L’effettività nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2, 2004, pp. 345 ss.



ne delle proposte da esaminare. Ad assumere particolare rilievo non è quindi la circostanza che una selezione venga di fatto operata, ma piuttosto il criterio (o i criteri) che ciascun Parlamento decide di adottare ai fini della selezione stessa: il rischio evidente è che, in assenza di un criterio o di un meccanismo ben definito, la selezione delle proposte legislative da sottoporre a controllo di sussidiarietà venga in ultima analisi compiuta secondo un criterio del tutto casuale, dettato dal mero numero di atti da esaminare.

La scelta delle proposte da esaminare può essere effettuata, nei vari ordinamenti, in base a suggestioni che provengono dai rispettivi Governi, come avviene ad esempio in Italia<sup>18</sup>, nel Regno Unito<sup>19</sup> o in Paesi dell'est quali l'Ungheria<sup>20</sup>. In questi Paesi il Governo invia al Parlamento un apposito memorandum, che indica le proposte normative europee su cui l'attenzione parlamentare si dovrebbe focalizzare (proprio perché esse assumono particolare importanza per l'interesse politico nazionale): in altri termini, la partecipazione dei Parlamenti diviene espressione di un'analisi politica fondata sulla disamina degli interessi politici nazionali. È evidente come un utilizzo siffatto dello strumento del controllo di sussidiarietà *ex ante* assuma una connotazione ancor più marcatamente politica, conseguenza inevitabile delle valutazioni che la tutela dell'interesse nazionale per sua stessa natura comporta.

In altri Paesi il Governo provvede a segnalare in via informale all'attenzione delle Camere singoli progetti meritevoli di scrutinio. L'iniziativa di *screening* potrà, inoltre, avvenire ad opera di singoli parlamentari facenti parte della Commissione competente (e dunque, in genere, delle Commissioni per gli affari europei), come avviene ad esempio nell'esperienza france-

---

<sup>18</sup> Si veda E. DE MARCO, *Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il caso italiano*, in questo volume.

<sup>19</sup> Si veda F. SCUTO, *Il Parlamento britannico nel processo decisionale europeo tra controllo di sussidiarietà, rapporto con il Governo e posizione del Regno Unito nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in questo volume.

<sup>20</sup> Si vedano: C. G. TAMÁS, *Parliamentary scrutiny of EU affairs. The experiences of the Hungarian National Assembly*, in questo volume; A. PAPA, *Il coinvolgimento del Parlamento Ungherese nel controllo di sussidiarietà e nel dialogo politico con le istituzioni europee*, in questo volume.

se<sup>21</sup>, o ad opera della Commissione affari europei stessa (solitamente in persona del Presidente), come avviene in Repubblica Ceca<sup>22</sup>.

In realtà, come si evince dagli studi contenuti in questo volume, i controlli di sussidiarietà sono di fatto esperiti su di un numero circoscritto di progetti normativi, e si concludono con l'adozione in Aula di risoluzioni o mozioni contenenti *reasoned opinions*, proposte dalla rispettiva Commissione per gli affari europei oppure direttamente adottate dalla Commissione parlamentare *de qua*. A complicare ulteriormente il quadro (per i già richiamati motivi di economia procedimentale), in alcune esperienze è necessario che i pareri motivati siano adottati dal *plenum* dell'Assemblea (come avviene ad esempio in Estonia<sup>23</sup>).

Se da un lato rileva solo marginalmente, ai fini di questa ricerca, il peculiare procedimento adottato in ciascun Parlamento, dall'altro è invece importante comprendere su quali presupposti il controllo debba avvenire: prioritariamente deve essere valutato se l'intervento normativo proposto non rientri nelle materie di competenza esclusiva dell'Unione (aree in cui le proposte sono per definizione sottratte al vaglio della sussidiarietà) e se gli obiettivi perseguiti dalla regolazione proposta non sarebbero sufficientemente o meglio perseguiti a livello nazionale. Si dovrà altresì valutare, *a contrariis*, se la regolazione inerente sarebbe insufficientemente o insoddisfacentemente realizzata a livello di Stato membro, per via della dimensione del fenomeno o per via della portata dei risultati da conseguire con la specifica azione – evidenziati nella motivazione della proposta di direttiva o regolamento – o se sia invece giustificato l'intervento legislativo sovranazionale<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Si veda 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 questo volume.

<sup>22</sup> Si vedano: J. GRINC, *European Union Affairs and the Scrutiny of the Principle of Subsidiarity in the Parliament of the Czech Republic*, in questo volume; A. PAPA, *Il coinvolgimento del Parlamento della Repubblica Ceca nel controllo di sussidiarietà e nel dialogo politico con le Istituzioni europee*, in questo volume.

<sup>23</sup> Si veda G. CAVAGGION, I. MELI, *I "piccoli" Parlamenti alle prese con il controllo di sussidiarietà: le Repubbliche baltiche*, in questo volume.

<sup>24</sup> Con rilievi che investono altresì il margine di discrezionalità riconosciuto alle istituzioni europee alla luce della giurisprudenza della Corte di Giusti-

Va peraltro rilevato come il controllo di sussidiarietà venga inteso in modo molto diverso dalla Commissione da un lato e dalla maggioranza dei Parlamenti nazionali dall'altro: la prima ha infatti storicamente tentato, con le proprie repliche, di imporre un'impostazione estremamente restrittiva, e di ricondurre lo strumento ad un mero controllo formale, in qualche misura un'anticipazione del controllo di natura giuridica svolto dalla Corte di Giustizia *ex post*; i secondi al contrario hanno (nella maggioranza dei casi) cercato di appropriarsi a pieno dell'istituto, rivendicandone la politicità intrinseca e adottando opinioni motivate che spesso criticano il merito (e quindi la discrezionalità) delle proposte legislative europee.

### **3. Il controllo di sussidiarietà sulle proposte in aree tipicamente pertinenti alle tradizioni legali e culturali dei singoli Paesi Membri**

Ai fini di verificare l'effettività del principio di sussidiarietà e la valenza della partecipazione dei Parlamenti alla creazione del diritto europeo, in questo studio un'attenzione particolare è stata dedicata ai pareri parlamentari sulle proposte legislative europee adottate dalla Commissione nello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia (SLSG) soprattutto con riferimento ai pareri (ed alle rispettive argomentazioni a loro supporto) sulla proposta di regolamento istitutivo della Procura Europea<sup>25</sup>, organo previsto dal TFUE per le frodi ai danni degli interessi finanziari dell'Unione<sup>26</sup>. Come è noto infatti quello della Procura Europea è stato uno degli unici tre casi (il primo era stata la c.d. proposta "Monti II"<sup>27</sup>, l'ultimo la proposta di direttiva sul distacco dei lavoratori<sup>28</sup>) in cui è stato raggiunto il numero di voti dei Parla-

---

zia. Cfr. sentenza *Vodafone et. al. c. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, C-58/08 (2010).

<sup>25</sup> Proposta di regolamento COM(2013)534.

<sup>26</sup> Cfr. art. 86 TFUE.

<sup>27</sup> Proposta di regolamento COM(2012)130 sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi.

<sup>28</sup> Proposta di direttiva COM(2016)128 recante modifica della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

menti nazionali necessario a far scattare il c.d. “cartellino giallo” (soglia peraltro abbassata a  $\frac{1}{4}$  per quanto riguarda lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia ai sensi del Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona).

Con riferimento alla proposta in esame, all’interno di ogni Parlamento nazionale si è considerato il valore aggiunto dell’iniziativa europea, e dunque se l’attività sino ad allora svolta a livello nazionale fosse stata svolta in modalità sufficiente per contrastare i reati di interesse della Procura europea o se, invece, essi dovessero essere più efficacemente perseguiti a livello sovranazionale, considerando altresì la natura, l’organizzazione e le finalità delle competenze proposte per l’organo istituendo, nonché i profili procedurali della sua attività.

Nelle argomentazioni che hanno fondato i pareri negativi di tre Camere nazionali (Camera dei Comuni<sup>29</sup>, Parlamento di Cipro<sup>30</sup>, Parlamento ungherese<sup>31</sup>) si è evidenziato come la proposta in esame, pur di vasta portata, apparisse corredata da una scarsa motivazione della Commissione in merito alla compatibilità dell’intervento con il principio di sussidiarietà ed all’impatto che l’operato della nuova Procura avrebbe potuto avere anche a livello nazionale, atteso che esso avrebbe di fatto portato alla costituzione di un diverso “binario” procedimentale rispetto ai reati “nazionali”. Nove Camere (il Parlamento svedese<sup>32</sup>, la Camera dei Comuni inglese<sup>33</sup>, il Parlamento di Cipro<sup>34</sup>, il Senato della Repubblica Ceca<sup>35</sup>, il Parlamento della Repubblica d’Irlanda<sup>36</sup>, le due Camere del Regno d’Olanda<sup>37</sup>, la Camera dei Deputati Rumena<sup>38</sup>, il Parlamento Sloveno<sup>39</sup>) nei loro pareri negativi sul progetto, hanno rilevato come, a ben vedere,

---

<sup>29</sup> Cfr. *Reasoned opinion of the House of Commons*, 23 ottobre 2013.

<sup>30</sup> Cfr. parere motivato del Parlamento cipriota, 18 ottobre 2013.

<sup>31</sup> Cfr. parere motivato del Parlamento ungherese, 14 ottobre 2013.

<sup>32</sup> Cfr. *Motiverat yttrande från Sveriges riksdag*, 2013/14 JuU 13.

<sup>33</sup> Cfr. *Reasoned opinion of the House of Commons*, 23 ottobre 2013.

<sup>34</sup> Cfr. parere motivato del Parlamento cipriota, 18 ottobre 2013.

<sup>35</sup> Cfr. parere motivato del Parlamento ceco, 9 ottobre 2013.

<sup>36</sup> Cfr. *Reasoned opinion of the House of Oireachtas*, 16 ottobre 2013.

<sup>37</sup> Cfr. parere motivato del Senato olandese, 15 ottobre 2013; parere motivato della Camera dei Rappresentanti olandese, 10 ottobre 2013.

<sup>38</sup> Cfr. parere motivato della Camera dei Deputati rumena, 27 dicembre 2013.

<sup>39</sup> Cfr. parere motivato del Parlamento sloveno, 25 ottobre 2013.

esista già un coordinamento per le indagini in materia di reati di interesse europeo, a livello di Europol, di Eurojust e di OLAF. Altre Camere (come ad esempio il Senato francese), pur condividendo la premessa circa la necessità dell'istituzione di una Procura Europea, hanno invece criticato la scelta di istituire una Procura ad assetto verticistico, ritenendo preferibile optare per un organo a composizione collegiale<sup>40</sup>. Alcuni dei rilievi sopracitati sembrano peraltro inerenti, più che al controllo di sussidiarietà, ad un controllo di proporzionalità dell'azione europea, controllo che sembrerebbe inibito ai Parlamenti nazionali in base alla lettera dei Trattati, ma che essi nondimeno appaiono avere esercitato in diverse occasioni<sup>41</sup>.

*Ad adiuvandum*, la Camera dei Comuni ha rilevato come sia prioritario elaborare misure di prevenzione dei reati in questione, nonché definire in via normativa il concetto di frode ai danni degli interessi finanziari dell'Unione<sup>42</sup>. La Camera dei *Lords* ha poi evidenziato come in alcuni Stati quali il Regno Unito, sarebbe stato necessario considerare se, alla luce del processo ormai concluso di *devolution* di competenze alle unità territoriali (più precisamente Scozia, Galles, Irlanda del Nord) dovesse essere valutato anche un loro coinvolgimento effettivo<sup>43</sup>.

Di fronte a tali pareri, che avrebbero ragionevolmente dovuto segnare una battuta d'arresto per la Commissione o, quantomeno, portarla a riconsiderare la proposta, quest'ultima ha risposto nel novembre 2013<sup>44</sup> asserendo: che tutti gli indicatori statistici considerati fino a quel momento avrebbero dimostrato significative carenze a livello nazionale nel contrasto alle frodi finanziarie; che l'OLAF ha solo poteri amministrativi di investigazione e non ha pertanto accesso alle investigazioni penali; che Europol ed Eurojust sono mere strutture di cooperazione e coordinamento di indagini senza poteri di iniziativa propri. La Commissione ritiene pertanto che sia più che mai necessario un

---

<sup>40</sup> Cfr. *résolution européenne* n. 26 del 28 ottobre 2013.

<sup>41</sup> Sul tema si veda J. LUTHER, *Il parlamento tedesco come titolare del potere di integrazione europea (alcune osservazioni comparate)*, in questo volume.

<sup>42</sup> Si veda F. SCUTO, *Il Parlamento britannico nel processo decisionale europeo tra controllo di sussidiarietà, rapporto con il Governo e posizione del Regno Unito nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in questo volume.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Comunicazione COM(2013)851.

*enforcement* delle azioni di contrasto dei reati di rilevanza europea, e dunque la promozione di un'azione penale comune: solo così si potrebbe avere un'equalizzazione delle differenze attualmente esistenti negli Stati membri con riferimento alle modalità di investigazione e di promozione dell'azione penale nei confronti delle frodi che investano un livello europeo. Come corollario, si potrebbe determinare anche una completa panoramica dei *crossborder links* del fenomeno: l'ufficio europeo del *Public Prosecutor* si interfaccerebbe, poi, con le Procure nazionali, ed avrebbe il compito di promuovere l'azione penale davanti alle strutture giudiziarie nazionali.

In definitiva la Commissione, dopo aver ricevuto ben 18 voti negativi da parte dei Parlamenti di 11 Paesi membri sulla proposta, ha manifestato la propria intenzione di far proseguire l'iter della stessa, sia pure nella considerazione delle argomentazioni poste dagli Stati membri, e ciò malgrado un'opposizione nazionale così rilevante (considerato anche l'*opt out* di Regno Unito e Danimarca).

Nondimeno, da un punto di vista politico l'opposizione dei Parlamenti nazionali sembra avere in qualche modo frenato i rispettivi Governi in seno al Consiglio e, di riflesso, la Commissione, se si considera che, a distanza di quasi tre anni, la Procura europea appare ancora ben lungi dall'essere istituita<sup>45</sup>. Ciò sembra deporre in favore di una certa efficacia "sostanziale" del controllo di sussidiarietà svolto dai Parlamenti nel caso di specie, in quanto la Commissione, che pur aveva contestato l'afferenza di diverse delle *reasoned opinions* ricevute alla sfera della sussidiarietà (lamentando come esse investissero piuttosto il merito della proposta), manifestando l'intenzione di proseguire con la propria iniziativa, sembra avere nondimeno tenuto conto delle stesse, seppur in via "informale".

#### **4. Prospettive future per il controllo di sussidiarietà e per il *general scrutiny***

Con questo studio si è cercato di dare una risposta alla domanda circa l'effettività del controllo di sussidiarietà a partire

---

<sup>45</sup> Si veda: L. CAMALDO, *Work in progress sulla Procura europea: alcuni emendamenti proposti nella recente risoluzione del Parlamento europeo*, in *Cassazione Penale*, fasc. 7-8, 2014.

dall'analisi non già (solo) del mero dato testuale o formale delle *reasoned opinion* adottate ovvero dei profili procedurali dei singoli ordinamenti, ma piuttosto, come si è avuto modo di anticipare, alla luce dell'interazione tra Parlamenti nazionali e Governi nelle dinamiche dell'*early warning system*, e dunque a partire dall'impatto, anche indiretto, che quest'ultimo ha avuto sulle dinamiche interne alla forma di governo dei singoli Stati membri.

Il quadro che se ne è ricavato si presenta estremamente variegato.

Lo studio ha innanzitutto sottolineato come la criticità relativa al mancato coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel procedimento legislativo europeo sia stata solo parzialmente risolta dall'introduzione del controllo di sussidiarietà (che pure è connotato da una sua intrinseca politicità), e come le proposte di revisione attualmente in discussione a livello sovranazionale non appaiano in ultima analisi idonee a fornire un rimedio risolutivo alle carenze attuali<sup>46</sup>. La c.d. "parlamentarizzazione" della forma di governo dell'Unione può pertanto sicuramente dirsi ancora incompleta.

Il controllo di sussidiarietà è quindi certamente uno strumento idoneo a mitigare (ma non a risolvere) l'annoso problema del deficit di democraticità dell'Unione, fermo restando che detto deficit di democraticità non può e non deve essere utilizzato come paravento ai fini di esimere gli organi democratici nazionali dallo svolgere un ruolo attivo a livello sovranazionale, anche (e soprattutto) nell'esercizio dei poteri ad essi conferiti nell'ambito dell'*early warning system* e del *general scrutiny*<sup>47</sup>. Ciò appare vero a maggior ragione proprio per quanto riguarda il controllo di sussidiarietà, strumento delicato che necessita per sua stessa natura di un atteggiamento proattivo e cooperativo delle istituzioni nazionali per poter servire appieno al suo scopo.

Da questo punto di vista lo studio ha altresì evidenziato come il controllo di sussidiarietà sia uno strumento esposto ad

---

<sup>46</sup> Si veda in questo senso F. SCUTO, *Il Parlamento britannico nel processo decisionale europeo tra controllo di sussidiarietà, rapporto con il Governo e posizione del Regno Unito nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in questo volume.

<sup>47</sup> Come sottolineato da A. SILVEIRA, *Sull'esercizio delle competenze dell'Unione europea: il Parlamento portoghese e il giudizio di conformità al principio di sussidiarietà*, in questo volume.

un duplice (ed opposto) rischio (che peraltro l'ordinamento italiano dovrà verosimilmente fronteggiare in caso di conferma della riforma costituzionale attualmente sottoposta a referendum): da un lato il rischio che i Parlamenti nazionali (o quantomeno le Camere che votano la fiducia) si appiattiscano sulle posizioni dei rispettivi esecutivi, abdicando le proprie funzioni di controllo e svuotando di significato pratico l'istituto; dall'altro il rischio che i Parlamenti nazionali o addirittura singole Camere degli stessi (e soprattutto quelle escluse dal rapporto fiduciario) utilizzino il sistema di *early warning* per "smarcarsi", ritagliandosi un ruolo (anche politico) distinto o addirittura contrapposto a quello del proprio esecutivo nel processo decisionale europeo<sup>48</sup>.

Unica soluzione possibile sembra essere un corretto inquadramento del controllo di sussidiarietà nell'ambito delle dinamiche del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento: in quest'ottica, ed in presenza di una posizione concordata tra esecutivo ed Assemblea, il controllo *ex ante* può divenire uno strumento di controllo politico di rilevanza primaria sull'attività legislativa dell'Unione, atteso anche il fatto che, pur non avendo esso forza vincolante, è difficile ipotizzare che un Governo possa, in sede europea, disattendere del tutto una posizione autorevolmente espressa dal proprio Parlamento (a maggior ragione se espressa da una Camera con la quale sussiste il vincolo di fiducia)<sup>49</sup>.

È tuttavia indubbio, vista l'attuale farraginosità del controllo nazionale sull'effettiva sussidiarietà degli interventi normativi proposti e la relativa efficacia dei risultati (complici, come si è detto, l'elevato numero di proposte da analizzare ed i tempi

---

<sup>48</sup> Si veda in questo senso 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 questo volume.

<sup>49</sup> Si veda in questo senso F. SCUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità*, relazione al convegno "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello", Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 12-13 maggio 2015 in *Nomos – Le Attualità nel Diritto*, 2015, p. 11. In senso analogo: 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 questo volume.



estremamente ridotti a disposizione per detta analisi<sup>50</sup>), che una via d'uscita che, anche se forse non risolutiva, conduca quantomeno ad un sensibile miglioramento con riferimento all'efficacia dello strumento in esame potrebbe essere rappresentata dalla proposta inglese<sup>51</sup> di una forma più chiara e lineare di controllo, che porti ad un'alternativa "secca" tra l'assenso delle Camere nazionali al proseguimento dell'iter legislativo (*green card*) ed il relativo diniego (espresso attraverso un *red card* adottato a maggioranza dei voti dei Parlamenti nazionali, con efficacia di veto a tutti gli effetti). Soluzione questa certamente più incisiva e forse più comprensibile per i cittadini, che porterebbe i Parlamenti nazionali ad esprimere un voto (su di un parere) più consapevole circa le conseguenze dello stesso.

Di diversa consistenza appare invece il c.d. *general scrutiny* sulle politiche europee e sulle posizioni che i Governi nazionali devono assumere a Bruxelles, soprattutto in quei Paesi dove la maggioranza parlamentare riesce a realizzare un significativo "raccordo" con Governo e singoli Ministri<sup>52</sup>: interessante rilevare, ad esempio, come negli ultimi anni ben due Ministri inglesi siano stati costretti alle dimissioni per aver tenuto a Bruxelles delle posizioni in contrasto con la volontà della Camera dei Comuni in materia di immigrazione.

Ovviamente ciò non si deduce da alcuna disposizione espressa della Costituzione in materia di rapporti tra Parlamento e Governo: in altri termini, alla luce delle diverse esperienze nazionali degli ultimi anni si può ritenere che il controllo di sus-

---

<sup>50</sup> Che consentono un'analisi di tutte le proposte legislative europee solo ad una minoranza di Parlamenti nazionali dotati di un'adeguata struttura organizzativa, anche in casi in cui sarebbe forse preferibile il ricorso al dialogo politico. Si veda in tal senso J. HETTNE, *The Swedish Parliament – critical to European integration?*, in questo volume.

<sup>51</sup> Proposta contenuta nella lettera del 10 novembre 2015 indirizzata dal Primo Ministro inglese David Cameron al Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk nell'ambito dei negoziati sulla Brexit. Detta proposta veniva peraltro richiamata, seppur in termini non esattamente coincidenti, dalla bozza di intesa di cui alla lettera indirizzata da Donald Tusk ai membri del Consiglio europeo del 2 febbraio 2016.

<sup>52</sup> Si veda in questo senso F. SCUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità*, relazione al convegno "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello", Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 12-13 maggio 2015 in *Nomos – Le Attualità nel Diritto*, 2015.

sidarietà incida direttamente sull'effettività dei rapporti di potere tra gli organi costituzionali, ed in particolare sull'incisività delle attività di indirizzo e di controllo parlamentari nei confronti dei Governi anche (e soprattutto) nell'elaborazione del diritto e delle politiche europee.

PARLAMENTI NAZIONALI  
E CONTROLLO DI SUSSIDIARIETÀ  
NELLO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA  
E GIUSTIZIA.  
IL CASO ITALIANO

EUGENIO DE MARCO

**Abstract:** The essay examines the role of the Italian Parliament with regard to the exercise of its supervisory powers on the respect of the principle of subsidiarity in the relationship with the European Institutions. The author analyzes the provisions of law n. 234/2012 (“General rules on Italy’s participation in the formation and implementation of legislation and European Union policies”) and the procedural practices adopted by the Italian Parliament. The essay proceeds by examining the subsidiarity control in the area of freedom, security and justice, with a specific focus on the views expressed by the competent committees of the Italian Parliament, especially in the Senate. The opinions are all favorable but they often come with observations and remarks, including especially those on the proposed regulation on the establishment of the European Public Prosecutor.

**SOMMARIO:** 1. Governo, Parlamento nazionale e Istituzioni europee: qualche considerazione preliminare sul quadro costituzionale italiano nel crescente rapporto con le Istituzioni dell’Unione europea. – 2. Il ruolo del Parlamento italiano nell’esercizio delle funzioni di vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà: adeguamenti della normativa interna con particolare riguardo alle innovazioni contenute nella legge n. 234 del 2012. – 3. (*segue*): e le procedure di collegamento con l’attività degli organismi dell’Unione europea a termini dei regolamenti parlamentari. – 4. Sul controllo di sussidiarietà nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: qualche considerazione preliminare sui settori interessati e sulla tipologia di compiti di spettanza parlamentare. – 5. il ruolo svolto dal Parlamento italiano: una casistica piuttosto limitata di pareri, nel contesto comunque di un maggior ruolo assolto dal Senato. – 6. Considerazioni conclusive sul ruolo del Parlamento italiano: un quadro

contrassegnato da pareri di conformità spesso accompagnati da osservazioni e rilievi.

## **1. Governo, Parlamento nazionale e Istituzioni europee: qualche considerazione preliminare sul quadro costituzionale italiano nel crescente rapporto con le Istituzioni dell'Unione europea**

Un approccio al tema oggetto del presente contributo richiede, in via preliminare, qualche considerazione di massima sul quadro costituzionale italiano anche e soprattutto nel suo crescente rapporto con le Istituzioni europee.

Non occorre spendere parole, volendo risalire alle origini, in merito all'opzione dei nostri Costituenti per una forma di governo parlamentare caratterizzata dalla centralità del Parlamento a fronte di un ruolo "debole" dell'Esecutivo, in un contesto contraddistinto da "correttivi" costituzionali costituiti dal ruolo conferito a "poteri garantiti", quali in particolare il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale. Onde anche la qualifica della nostra forma di governo – sempre nell'ottica del quadro costituzionale di riferimento – come "Repubblica parlamentare atipica", rispetto al tipo tradizionale di repubblica parlamentare<sup>1</sup>.

Un quadro, peraltro, quello delineato dai Costituenti, che ha subito diverse "distorzioni" nella realtà, a termini cioè, per ricorrere ad una formula risalente ma entrata nell'uso, di "costituzione materiale"<sup>2</sup>.

Così è, anzitutto, per la mancata realizzazione nelle varie fasi di esperienza costituzionale repubblicana, sia pure per ragioni diverse, di quella centralità parlamentare pur prefigurata dai Costituenti: mancata realizzazione non compensata dall'assunzione di un adeguato ruolo dell'Esecutivo in qualche modo comparabile ai più funzionali modelli del premierato britannico o del cancellierato tedesco, nonostante i ripetuti tentati-

---

<sup>1</sup> Cfr., in tal senso, P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 2011, p. 65.

<sup>2</sup> Cfr., al riguardo, A. CATELANI, S. LABRIOLA (a cura di), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Milano, Giuffrè, 2001.

vi di rafforzarlo per il tramite soprattutto di riforme dei sistemi elettorali di stampo più o meno palesemente maggioritario<sup>3</sup>.

Ma così è anche per la ricorrente assunzione, a fronte di sostanziali inadeguatezze dei tipici organi di indirizzo politico – quali appunto il Parlamento (maggioranza parlamentare) e il Governo –, di ruoli di vera e propria supplenza da parte dei poteri garanti, al di là di quanto desumibile dal quadro costituzionale di riferimento, pur senza ovviamente rasentare la rottura<sup>4</sup>.

E' anche tenendo conto dei rilievi testé effettuati che va considerato il rapporto dei nostri organi di indirizzo politico con le Istituzioni europee.

Senza qui riprendere quanto ampiamente illustrato in altre parti della presente ricerca<sup>5</sup>, basti ricordare soltanto come il Trattato di Lisbona abbia incontestabilmente rafforzato il ruolo degli organi di governo degli Stati membri nei processi decisionali dell'Unione europea.

Da una parte, infatti, l'assunzione a pieno titolo nel quadro istituzionale dell'Unione del Consiglio europeo, quale massima istituzione di indirizzo politico della stessa Unione, ha compor-

---

<sup>3</sup> Come il sistema prevalentemente maggioritario introdotto con le leggi nn. 276 e 277 del 1993, a seguito del *referendum* abrogativo del 1993, e il sistema pseudoproporzionale, dagli effetti marcatamente maggioritari, introdotto con la legge n. 270 del 2005. A sperimentazione differita, con operatività cioè solo a partire dal 1° luglio 2016, è invece il sistema elettorale con premio di maggioranza alla sola Camera dei deputati di cui alla legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*), adottato a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014; anche se l'effettiva funzionalità di quest'ultimo sistema elettorale è in definitiva correlata all'esito del progetto di riforma costituzionale "Renzi-Boschi", uno dei cui punti cardine è costituito dal superamento del bicameralismo paritario.

<sup>4</sup> Basti pensare ai ruoli di vera e propria "supplenza istituzionale" a volte assunti dal Presidente della Repubblica soprattutto nei momenti di maggiore inadeguatezza partitica, con l'investitura tra l'altro di "governi tecnici", in realtà veri e propri governi del Presidente; o al ruolo assunto dalla Corte costituzionale le cui sentenze, talvolta anche creative di diritto e paralegislative, ne hanno fatto un organo a volte promotore, se non quando artefice, di riforme e svolte legislative e di cui un esempio eclatante è rappresentato dalla testé richiamata sentenza n. 1 del 2014 in materia elettorale. E tutto questo a prescindere dal ruolo di "supplenza" che è venuta sempre più assumendo la magistratura, intervenendo sia nei confronti dei partiti politici, per porre argine soprattutto a forme diffuse di finanziamenti illeciti, sia avviando indagini relative a gravi disfunzioni e abusi nella pubblica amministrazione.

<sup>5</sup> Alle quali pertanto si rinvia.

tato un chiarimento e una formalizzazione del ruolo dei capi di Stato o di governo, dai quali lo stesso Consiglio europeo è composto, nel sistema istituzionale europeo<sup>6</sup>.

D'altra parte, è sempre con il Trattato di Lisbona che, nel quadro di un nuovo assetto istituzionale europeo, si è delineato anche un nuovo ruolo dei parlamenti nazionali<sup>7</sup>.

Un ruolo che vede un rafforzato coinvolgimento nelle procedure dell'UE degli stessi parlamenti. Basti considerare infatti l'enunciazione di principio, contenuta nell'articolo 12 TUE/Lisb, ai sensi del quale i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione venendo, tra l'altro, informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi della stessa Unione, vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà, partecipando, nell'ambito dello spazio "libertà, sicurezza e giustizia", ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust<sup>8</sup>.

Un particolare rilievo assume ovviamente, nell'ottica della presente ricerca, il ruolo degli stessi parlamenti quali garanti del rispetto del principio di sussidiarietà. Principio che viene ulte-

<sup>6</sup> Cfr., F.-X. PRIOLLAUD – D. SIRITZKY, *L'Europe du Traité de Lisbonne*, Paris, 2008, p. 36. Innovazione, quella ora richiamata, cui si è aggiunta, ad ulteriore rafforzamento del ruolo del Consiglio europeo – Istituzione per la sua struttura rappresentativa ai più alti livelli degli esecutivi degli Stati membri – la sostituzione, sempre con il Trattato di Lisbona, della presidenza a turno di durata semestrale, con una presidenza stabile, con una nuova figura cioè di presidente eletto a maggioranza qualificata dallo stesso Consiglio europeo per un periodo di due anni e mezzo con mandato rinnovabile una volta, con funzioni anche di rappresentanza esterna dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza comune.

<sup>7</sup> Un ruolo che ha ripreso in ampia misura quello già attribuito ai parlamenti nazionali nel Progetto di Trattato costituzionale europeo del 2004, peraltro decaduto a seguito degli esiti negativi dei *referendum* tenutisi in Francia il 29 maggio 2005 e in Olanda il 1° giugno 2005. Tanto da fare allora ravvisare nel testo del Progetto di Trattato costituzionale europeo un "vero e proprio ingresso dei parlamenti nazionali nel sistema istituzionale comune" (cfr. F. PETRANGELI, *Il quadro istituzionale*, in AA.VV., *Una Costituzione per l'Europa?*, a cura di F. PETRANGELI, Roma, 2004, p. 76).

<sup>8</sup> Sulla molteplicità dei modi in cui il Trattato di Lisbona sottolinea il ruolo dei parlamenti nazionali nell'ambito del sistema europeo si veda, in particolare, P. BILANCIA, *The Role and Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, n. 2, pp. 275 s..

riormente esteso e rafforzato precisandone da una parte la riferibilità (con possibilità quindi di intervento dell'Unione) anche agli obiettivi che non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri a livello regionale e locale, oltre che a livello centrale (art. 5 TUE/Lisb, par. 3); e garantendone ulteriormente l'effettività con l'attribuzione appunto ai parlamenti nazionali del compito di vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista nell'allegato Protocollo (numero 2) «*Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*» (art. 5 TUE/Lisb, par. 3, ult. comma).

Protocollo che, in combinato disposto e sviluppando quanto contenuto nel parimenti allegato Protocollo (numero 1) «*Sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*» – concernente tra l'altro gli obblighi di informazione e le procedure di comunicazione di documenti, programmi e in particolare dei «*progetti di atti legislativi*» da parte della Commissione e di altre istituzioni dell'Unione ai parlamenti nazionali che possono a loro volta inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione «*un parere motivato in merito alla conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà...*» (art. 3 Prot. n. 1) –, rafforza il ruolo dei parlamenti nazionali nell'espletamento delle loro funzioni di vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà<sup>9</sup>, prevedendo in particolare che:

– ciascun parlamento nazionale, o camera di esso, può entro otto settimane dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo europeo inviare, consultati all'occorrenza gli organi legislativi regionali, ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione «*un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà*» (art. 6 Prot. n. 2);

– se i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà rappresentano almeno un terzo dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali (due voti per ciascun parlamento) – o un quarto di voti se si tratti di un progetto riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia – il progetto deve essere riesaminato dalla Commissione (o altra istituzione comunitaria, o gruppo

---

<sup>9</sup> A termini dell'articolo 5, paragrafo 3, comma 2, e dell'articolo 12, lettera b), TUE/Lisb.

di Stati, proponente); la decisione in merito da parte dell'istituzione comunitaria che ha proceduto al riesame deve essere motivata (*Yellow card mechanism*) (art. 7, par. 2, Prot. n. 2);

– se i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà rappresentano invece almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, l'eventuale parere motivato della Commissione di mantenere il progetto e i pareri contrari motivati dei parlamenti nazionali sono sottoposti al legislatore dell'Unione; in tal caso, prima della conclusione della prima lettura, se il Consiglio a maggioranza del 55% dei suoi membri o il Parlamento a maggioranza dei suoi voti ritiene il progetto legislativo dell'Unione non compatibile con il principio di sussidiarietà, il progetto stesso non forma oggetto di ulteriore esame (*Orange card mechanism*) (art. 7, par. 3, Prot. n. 2);

– ogni parlamento o camera di un parlamento nazionale, infine, per il tramite del proprio Stato, può impugnare di fronte alla Corte di giustizia un atto legislativo dell'UE per violazione del principio di sussidiarietà entro due mesi dalla sua pubblicazione (art. 8 Prot. n. 2).

Rinviando, peraltro, per un più approfondito esame anche di questi ulteriori profili, ad altre parti della presente ricerca, per quanto riguarda il “caso italiano”<sup>10</sup> va preliminarmente rilevato, seppure in un'ottica del tutto generale, come il rapporto delle nostre Istituzioni di governo con le Istituzioni europee, nel quadro dell'assetto delineato dal Trattato di Lisbona e ad esso successivo, risenta di alcuni fattori contingenti correlati anche alla ricorrente instabilità e mutevolezza del nostro quadro di governo.

Da una parte, infatti, non si può disconoscere come l'instabilità governativa non abbia certo contribuito a rafforzare il nostro ruolo in sede di Consiglio europeo. L'avvicinarsi di Presidenti del Consiglio diversi nell'Istituzione europea *de quo*<sup>11</sup>, pur senza nulla togliere alla loro rappresentatività e autorevolezza, si è inevitabilmente riflesso sulla continuità dei nostri

<sup>10</sup> Al quale sono specificamente dedicate le pagine del presente contributo.

<sup>11</sup> Basti pensare ai governi succedutisi dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, ad oggi: dal 4° “governo Berlusconi” al “governo Monti”, ad esso subentrato nel novembre 2011 e oltre tutto qualificato come “governo tecnico”, al “governo Letta”, rimasto in carica per meno di un anno (dall'aprile 2013 al febbraio 2014), all'attuale “governo Renzi”.



indirizzi nel Consiglio europeo, soprattutto se il raffronto viene fatto con la ben maggiore stabilità di presenze come quella del Presidente della Repubblica francese o del Cancelliere tedesco o del *Premier* britannico<sup>12</sup>.

D'altra parte, lo stesso nostro Parlamento, pur nel rinnovato ruolo di partecipazione ai processi decisionali europei conseguente al Trattato di Lisbona, ha inevitabilmente finito per risentire, oltre che del modificarsi anche frequente delle maggioranze di governo, delle discrepanze, del mancato coordinamento normativo in tema di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà.

All'adeguamento del quadro normativo di riferimento a livello di legislazione ordinaria non ha fatto riscontro – come si vedrà nel prosieguo del presente elaborato – alcun adeguamento a livello di modifiche dei regolamenti parlamentari, nonostante i ripetuti rinvii ad essi contenuti nella stessa legislazione per quanto riguarda la regolamentazione specifica delle modalità partecipative e del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Per non dire poi, sul piano della concreta esperienza, di qualche caso in cui la mancanza di un adeguato coordinamento ha portato al delinarsi sullo scenario europeo di posizioni differenziate tra Parlamento e Governo<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Basti pensare, oltre all'esempio della V Repubblica francese il cui presidente a termini di Costituzione viene eletto ogni cinque anni a suffragio universale diretto, alle esperienze di governo della Repubblica federale tedesca o del Regno Unito sempre dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ad oggi: periodo caratterizzato dall'ininterrotto cancellierato di Angela Merkel in Germania e dal premierato di David Cameron nel Regno Unito dall'11 maggio 2010 (data della sua successione a David Brown) a tutt'oggi.

<sup>13</sup> Basti richiamare, al riguardo, un eloquente esempio. Nel giugno 2010 la Commissione permanente Agricoltura e produzione agroalimentare del Senato italiano approvava un parere contrario, per ritenuta violazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sulla proposta di decisione del Consiglio dell'Unione relativa all'importazione nell'UE di prodotti di pesca originari della Groenlandia (cfr. Doc. XVIII, n. 41). Il parere non ebbe seguito per le ragioni indicate dalla Commissione europea con puntuale risposta al Senato italiano del 26 agosto 2010. Singolare però è il fatto che in seno al Consiglio dell'UE il governo italiano avesse sostenuto la proposta di decisione europea! (si veda al riguardo C. FASONE, *Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, n. 4, pp. 824 ss.).

## 2. Il ruolo del Parlamento italiano nell'esercizio delle funzioni di vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà: adeguamenti della normativa interna con particolare riguardo alle innovazioni contenute nella legge n. 234 del 2012

Un esame del ruolo del Parlamento italiano nell'esercizio delle funzioni di vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà deve ovviamente prendere le mosse dal quadro normativo di riferimento attualmente fornito dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante «*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*» ed entrata in vigore il 19 gennaio 2013. Legge le cui finalità – come espressamente enunciato nell'art. 1 della stessa – sono quelle di disciplinare «*il processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell'Unione europea*» e di garantire «*l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, in coerenza con gli articoli 11 e 117 della Costituzione, sulla base dei principi di attribuzione, di sussidiarietà, di proporzionalità, di leale collaborazione, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica*»<sup>14 15</sup>.

---

<sup>14</sup> Non che in precedenza mancassero normative concernenti la partecipazione dell'Italia ai processi normativi dell'Unione europea, anche con riferimento alla partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà nell'ambito delle procedure previste dai Trattati dell'Unione. Cfr., in proposito, la L. 5 febbraio 2005, n. 11, recante «*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*», già modificata con L. 4 giugno 2010, n. 96, recante «*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2009*» e il cui art. 9 introduceva nella L. n. 11 del 2005 un apposito articolo (il 4-*quater*) intitolato «*Partecipazione delle Camere alla verifica del principio di sussidiarietà*».

<sup>15</sup> Con riferimento poi ai rapporti con l'UE in materia di finanza pubblica la legge 7 aprile 2011, n. 39, recante «*Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri*» ha disposto che «*Gli atti, i progetti di atti e i documenti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito del semestre europeo, contestualmente alla loro ricezione, sono trasmessi dal Governo alle Camere ai fini dell'esame a norma dei rispettivi regolamenti, nonché dell'esercizio delle attività di cui all'articolo 4*» (relativo al controllo sulla finanza pubblica) (art. 1, comma 2,

Uno degli aspetti più rilevanti, ai fini della presente ricerca, della L. n. 234/2012 – modificativa della precedente legislazione al fine di adeguarla al Trattato di Lisbona – è costituito appunto dalla regolamentazione di principio della partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà.

Pur senza qui indugiare sulle linee d'insieme della legge *de quo* occorre però preliminarmente sottolineare come essa dia ampio spazio, dedicandovi un apposito Capo<sup>16</sup> e assumendolo tra i «*Principi generali*»<sup>17</sup>, al ruolo partecipativo del Parlamento nazionale nelle scelte dell'Italia in ambito europeo e nella formazione degli atti dell'Unione europea. Un ruolo che, in coordinamento con il Governo, comporta un coinvolgimento delle Camere parlamentari in diverse fasi e a diversi livelli<sup>18</sup>.

---

L. cit.); e che «*Il Ministro dell'economia e delle finanze, entro quindici giorni dalla trasmissione delle linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'Unione europea elaborate dal Consiglio europeo, riferisce alle competenti Commissioni parlamentari, fornendo una valutazione dei dati e delle misure prospettate dalle linee guida, nonché delle loro implicazioni per l'Italia, anche ai fini della predisposizione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma*» (art. 1, comma 3, L. cit.).

<sup>16</sup> Cfr. il Capo II, espressamente intitolato «*Partecipazione del Parlamento alla definizione della politica europea dell'Italia e al processo di formazione degli atti dell'Unione europea*».

<sup>17</sup> Cfr. art. 3 L. 234/2012 cit.

<sup>18</sup> Tra gli scritti in argomento si vedano: 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*, 2012; S. CAVATORTO, *Il Trattato di Lisbona nel Parlamento italiano, oltre il permissivo consensus*, in P. BELLUCCI e N. CONTI (a cura di), *Gli italiani e l'Europa: opinione pubblica, élite politica e media*, Roma, 2012, pp. 83 ss.; C. CUPELLI, *La nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE, legge 24 dicembre 2012, n. 234: il commento*, in *Diritto penale e processo*, n. 2, 2013; A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE. Parte I, prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in <http://www.federalismi.it>, 2013, n. 2; C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Riv. dir. int.*, 2013, pp. 701 ss.; C. GRANDI, *Processo decisionale europeo e democrazia penale. Osservazioni a margine della "legge quadro" n. 234 del 2012*, in *Diritto penale contemporaneo*, [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 12 giugno 2013; G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in A. MANZELLA e

Si va così dall'informazione e consultazione delle Camere da parte del Governo, che deve anche tenere conto degli indirizzi da esse eventualmente formulati, prima delle riunioni del Consiglio europeo e più in generale ai sensi e nei casi di cui all'art. 4 L. n. 234 cit. (tra i quali le periodiche informazioni e consultazioni nell'ambito delle procedure relative al principio del pareggio di bilancio da ultimo introdotte nella Carta costituzionale<sup>19</sup>), alle più specifiche informazioni e consultazioni, sempre delle Camere da parte del Governo, su accordi tra gli Stati membri dell'UE in materia finanziaria e tributaria a termini dell'art. 5 L. n. 234 cit.

Particolari doveri di informazione e consultazione delle Camere da parte del Governo sono poi posti con specifico riferimento alla «*Partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione europea*» come da art. 6 L. ult. cit.: doveri che comportano, tra l'altro, la trasmissione alle Camere dei progetti di atti dell'UE e dei relativi documenti di consultazione; un costante e tempestivo aggiornamento anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale; l'inoltro sempre alle Camere di una relazione illustrativa, elaborata dall'amministrazione con competenza prevalente nella materia, che dia conto di alcuni elementi tra i quali, oltre ad una valutazione della correttezza giuridica del progetto e della sua conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità (profili, questi, su cui si tornerà tra breve con specifico riferimento al controllo parlamentare di sussidiarietà), una valutazione complessiva del progetto anche con evidenziazione dei punti per i quali si ritengano «*necessarie od opportune modifiche*»; l'impatto finanziario del progetto non solo a livello nazionale ma anche a livello locale; ecc.

Significative sono anche le disposizioni della legge *de quo* relative alla «*Partecipazione delle Camere al dialogo politico con*

---

N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014, pp. 205 ss.; F. SCUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità*, in *Nomos: le attualità del diritto*, 2015, pp. 1 ss.; L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla Legge 24-12-2012 n. 234 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*, Napoli, 2015.

<sup>19</sup> Vale a dire, le procedure di cui al comma 6 dell'art. 81 Cost., come sostituito dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

*le istituzioni dell'Unione europea»* ex art. 9 L. ult. cit.: disposizioni che contemplano tra l'altro la possibilità per le stesse Camere di «*far pervenire alle istituzioni dell'Unione europea e contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee»*, anche tenendo conto di osservazioni e proposte eventualmente formulate dalle regioni.

Così come particolare rilievo assume (pur trattandosi di possibilità già contemplata sia pure con qualche diversità dalla L. n. 11 del 2005, all'art. 4) la possibilità ai sensi dell'art. 10 L. n. 234 cit. di richiesta da parte di ciascuna Camera al Governo «*di apporre in sede di Consiglio dell'Unione europea la riserva di esame parlamentare sul progetto o atto in corso di esame*»: riserva la cui apposizione comporta l'apertura di un termine di 30 giorni, solo dopo il decorso del quale lo stesso Governo può procedere, anche in mancanza della pronuncia parlamentare, alle attività dirette alla formazione dei relativi atti dell'Unione. Si tratta quindi di un termine potenzialmente sospensivo dei lavori del Consiglio dei ministri dell'UE, anche se la ristrettezza dei tempi lasciati alle Camere per esprimersi potrebbe sminuirne l'efficacia<sup>20</sup>.

Disposizioni, quelle testé richiamate della L. n. 234/2012, alle quali se ne potrebbero aggiungere diverse altre, non meno rilevanti sempre in tema di ruolo delle nostre Camere parlamentari a livello di formazione di normative e di definizione di politiche europee: dal ruolo in tema di procedure semplificate di modifica di norme dei Trattati (art. 11) a quello concernente il «*meccanismo del freno d'emergenza*» (art. 12)<sup>21</sup>; dal ruolo spettante in merito alle relazioni che annualmente il Governo deve trasmettere alle stesse Camere (art. 13) a quello concernente le

---

<sup>20</sup> Sulla riserva di esame parlamentare ex art. 4 L. n. 11 del 2005, nelle due relative ipotesi di riserva obbligatoria e riserva facoltativa, cfr. M. CARTABIA, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in *AIC, Annuario 2005*, Padova, 2007.

<sup>21</sup> Anche se non si è mancato di osservare che con tale meccanismo «sembra che il legislatore del 2012 si sia preoccupato più che altro di prefigurare un intervento del Parlamento quanto più possibile privo di formalismi o quanto meno possibile legato a logiche bicamerali [...] con l'intento di ridurre al minimo il rischio che una inerzia (o un semplice rallentamento) dell'attività parlamentare determini un blocco dell'azione del Governo in sede europea» (cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano. Le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, cit., p. 219).

informazioni su procedure giurisdizionali e di precontenzioso riguardanti l'Italia che il Governo deve trasmettere trimestralmente alle Camere, oltre che alla Corte dei conti e alle regioni e province autonome (art. 14); dal controllo parlamentare sulle procedure d'infrazione riguardanti l'Italia (art. 15) al ruolo correlato alla relazione trimestrale sui flussi finanziari con l'UE che il Governo deve presentare trimestralmente sempre alle Camere, oltre che alle regioni e alle province autonome (art. 16), fino alle dovute e motivate informative sulla nomina di membri italiani di istituzioni dell'UE (art. 17).

Funzioni e ruoli delle Camere, tutti questi ed altri ancora, che per esigenze di brevità tralasciamo di considerare, per focalizzare l'attenzione su un punto cardine della presente ricerca, vale a dire la partecipazione delle nostre Camere parlamentari al controllo di sussidiarietà, un compito, questo, espressamente previsto dall'art. 8 della L. 234/2012, appunto intitolato «*Partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà*».

Ed invero, se il controllo parlamentare di sussidiarietà non rappresenta – come già detto – una novità nei rapporti con le istituzioni europee<sup>22</sup>, non di meno esso trova una più compiuta

---

<sup>22</sup> Come già ricordato (cfr. supra, nota 14), con la L. n. 96 del 2010 veniva introdotto nella L. n. 11 del 2005 (recante “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”) un apposito articolo, il 4-quater, sulla «Partecipazione delle Camere alla verifica del principio di sussidiarietà», nel quale si prevedeva, tra l'altro, che al fine di permettere un efficace esame parlamentare in merito alla vigilanza dei due rami del Parlamento «sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea», il Governo dovesse fornire «entro tre settimane dall'inizio del suddetto esame, un'adeguata informazione sui contenuti e sui lavori preparatori relativi alle singole proposte», oltre che sugli orientamenti assunti in merito dal Governo (o che lo stesso intendesse assumere). D'altronde, se l'introduzione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario con l'art. 3B del Trattato di Maastricht non trovava riscontri nella «Dichiarazione sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea» allegata allo stesso Trattato, non si era fino da allora mancato di sottolineare in dottrina come «la salvaguardia di un ruolo non marginale dell'istituto parlamentare [...fosse] affidata ai meccanismi procedurali attraverso i quali esso [...sarebbe stato] posto in grado di partecipare alle decisioni comunitarie connesse agli interventi adottati in via sussidiaria» (P. CARETTI, Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale, in Quaderni costituzionali, 1993, n. 1, p. 23).

regolamentazione di principio nel richiamato articolo 8 della L. n. 234 cit.

Tale articolo, infatti, pur rinviando per le modalità ai rispettivi regolamenti parlamentari, sancisce, anzitutto, il “diritto” (sia consentito il ricorso ad un termine giuridicamente improprio, ma efficace) di ciascuna Camera di esprimere *sua sponte* un «*parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell’Unione europea ovvero delle proposte di atti basate sull’art. 352 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea* [<sup>23</sup>], *ai sensi del Protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull’Unione europea e sul funzionamento dell’Unione europea*» (art. 8, comma 1). Pur trattandosi probabilmente di una mera sfumatura del nuovo formulato legislativo, si può anche osservare come nella L. n. 96 del 2010 (nella disposizione integrativa della L. n. 11 del 2005<sup>24</sup>) si potesse piuttosto l’accento sul pur doveroso compito del Governo di informare le Camere ai fini dell’espletamento del loro ruolo di vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà; sicché la nuova formulazione può apparire più incisiva e tale comunque da far venire meno eventuali dubbi sulla possibilità di autonome iniziative di stimolo e impulso in merito delle stesse Camere.

A ciò si aggiunga – ed è questo un punto su cui la precedente normativa nulla disponeva – che il parere motivato che ciascuna Camera formula è da essa stessa direttamente inviato – in conformità del resto con quanto disposto nel Protocollo «*Sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*» – ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell’UE e della Commissione europea, contestualmente alla trasmissione anche al Governo (art. 8, comma 2).

Come pure, nell’ottica di un maggior coinvolgimento delle autonomie regionali, è prevista la possibilità per le Camere di consultare, secondo modalità previste nei rispettivi regolamenti e sempre in conformità con quanto disposto nel Protocollo *de*

---

<sup>23</sup> Articolo, il 352 del TFUE/Lisb, che si riferisce alle disposizioni del Consiglio, deliberate all’unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, relative ad una azione dell’UE che appaia necessaria per realizzare «uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine».

<sup>24</sup> Cfr. *supra*, nota 22.

quo, i consigli e le assemblee delle Regioni e Province autonome (art. 8, comma 3)<sup>25</sup>.

In definitiva, quindi, la richiamata normativa della L. n. 234 del 2012, si informa appieno a quel “maggior ruolo” delle istituzioni parlamentari, anche in un contesto di maggiore autonomia nei confronti delle iniziative governative, nella partecipazione al processo di formazione degli atti dell’Unione europea con particolare riguardo all’esercizio delle funzioni di vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà. Pur ovviamente rinviando, per quanto attiene alla più specifica definizione delle modalità, ai regolamenti dei due rami del Parlamento.

### **3. (segue): e le procedure di collegamento con l’attività degli organismi dell’Unione europea a termini dei regolamenti parlamentari**

All’adeguamento della legislazione alle innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona non ha però fatto riscontro alcun adeguamento a livello di modifiche dei regolamenti parlamentari: e ciò nonostante, come si è più volte evidenziato, la normativa della L. 234 del 2012 rinvii ripetutamente agli stessi regolamenti parlamentari per quel che riguarda la specifica regolamentazione delle modalità partecipative.

Ed invero, gli aggiornamenti delle disposizioni contenute nel Capo XXVIII del Regolamento della Camera dei deputati – sulle «*procedure di collegamento con l’attività di organismi comunitari e internazionali*» – e nel Capo XVIII del Regolamento del Senato della Repubblica – a sua volta analogamente intitolato<sup>26</sup> – non sono in alcun caso rispettivamente successivi al 1999 e al 2003: tutti antecedenti quindi al Trattato di Lisbona.

Così è, solo per fare qualche significativo esempio, anche per disposizioni quali quelle concernenti: l’istituzione presso la Camera dei deputati della Commissione politiche dell’Unione

---

<sup>25</sup> Cfr., per taluni riferimenti anche alla precedente normativa, C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3 aprile 2013.

<sup>26</sup> Con la sostituzione peraltro del riferimento alle “Comunità europee” con quello all’“Unione europea” (delibera del 6-2-2003 vigente dal 14-2-2003).



europea con «*competenza generale sugli aspetti ordinamentali dell'attività e dei provvedimenti delle Comunità europee e dell'attuazione degli accordi comunitari*»<sup>27</sup>, con funzioni e compiti consultivi, conoscitivi, di esame e di indirizzo<sup>28</sup>; o l'istituzione presso il Senato della Repubblica di omonima commissione con analoghe competenze consultive, conoscitive, relazionali ecc.<sup>29</sup>.

E nemmeno vi è, anche nelle disposizioni più aggiornate, alcun esplicito riferimento allo stesso principio di sussidiarietà e alla vigilanza sul suo rispetto ai sensi del Trattato di Lisbona<sup>30</sup>.

A tali lacune si è ovviato, peraltro, in attesa di un adeguamento dei regolamenti parlamentari, attraverso procedure interne adottate su base sperimentale<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Reg. Camera, art. 126, comma 1, come da ultimo modificato il 27 luglio 1999.

<sup>28</sup> Reg. Camera artt. 126, comma 2, 126-bis e 126-ter, come modificati da ultimo il 27 luglio 1999; 127 e 127-bis, come modificati da ultimo il 1° agosto 1996.

<sup>29</sup> Reg. Senato, capo XVIII, come modificato da ultimo il 6 febbraio 2003.

<sup>30</sup> E' vero che l'art. 23 del Regolamento del Senato nel disciplinare le competenze della Commissione Politiche dell'Unione europea prevede che la stessa Commissione possa esprimere pareri e formulare osservazioni e proposte su disegni di legge e schemi di atti normativi del Governo in merito, tra l'altro, «*al rispetto del principio di sussidiarietà nei rapporti tra l'Unione europea e lo Stato e le Regioni, di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione*». A prescindere, però, da ogni altra considerazione, si tratta di disposizione antecedente al Trattato di Lisbona e al relativo Protocollo sulla sussidiarietà, dal momento che le ultime modifiche apportate al richiamato art. 23 Reg. Senato risalgono al 6 febbraio 2003.

<sup>31</sup> Sulle "procedure sperimentali" alla cui definizione hanno fatto ampio ricorso entrambe le Camere cfr. C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, n. 2, pp. 366 ss. Più in generale, sulle fasi di sviluppo nell'evoluzione dell'intervento delle Camere in materia europea, anche per il tramite dello strumento regolamentare, cfr. A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, n. 4, specie pp. 1155 ss. Cfr. altresì, M.T. NIGRO, *Parlamento e Unione Europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009, n. 1, pp. 82 s. ([www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)). Su una proposta di riforma del Regolamento della Camera adottata dalla Giunta per il Regolamento l'8 gennaio 2014, che codificherebbe diverse procedure sperimentali in uso presso la stessa Camera, nonché su una risoluzione della XIV Commissione politiche dell'UE del Senato del 23 ottobre 2013 di auspicio di aggiornamento delle prassi e delle disposizioni del relativo Regolamento in

In particolare, la Giunta per il regolamento della Camera, con due pareri rispettivamente del 2009 e del 2010<sup>32</sup> ha attribuito in via sperimentale alla XIV Commissione Politiche dell'UE «la verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi di cui all'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità»<sup>33</sup>. Verifica che la Commissione deve concludere entro 40 giorni dall'assegnazione del progetto di atto normativo comunitario<sup>34</sup>.

Su richiesta peraltro del Governo, di un quinto dei componenti della medesima Commissione (ovvero di rappresentanti dei Gruppi in Commissione di pari consistenza numerica) o di un decimo dei componenti dell'Assemblea (ovvero di presidenti di Gruppi di pari consistenza numerica), da avanzare entro 5 giorni dalla data della deliberazione della Commissione *de quo*, il documento motivato della stessa Commissione può essere sottoposto all'Assemblea; alla trasmissione segue una discussione, con tempi contingentati, al termine della quale si procede direttamente al voto del documento della Commissione; il procedimento deve comunque concludersi entro 8 settimane dalla trasmissione del progetto. Sono ammissibili il rinvio in Commissione, purché vengano rispettati i termini previsti, nonché una ulteriore richiesta di rimessione in Assemblea della nuova decisione. E' previsto inoltre che qualora la rimessione in Assemblea abbia ad oggetto una decisione favorevole della XIV Commissione, venti deputati o uno o più presidenti di Gruppo di pari consistenza possano presentare un ordine del giorno motivato che esponga le ragioni per cui ritengano che il progetto non sia conforme al principio di sussidiarietà<sup>35</sup>.

In conformità al Protocollo sulla sussidiarietà, la Presidenza della Camera invierà alle Istituzioni europee i documenti

---

materia cfr. F. SCUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo*, cit., pp. 14 s. e bibliografia citata in nota.

<sup>32</sup> E precisamente: «Parere su questioni concernenti le procedure di raccordo tra la Camera dei deputati e le Istituzioni europee» del 6 ottobre 2009 e «Parere sull'esame in Assemblea del documento della XIV Commissione concernente la conformità al principio di sussidiarietà e sull'esame delle relazioni sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» del 14 luglio 2010, integrativo del precedente.

<sup>33</sup> Parere del 2009, punto 2. a.

<sup>34</sup> Parere del 2010, punto 2.

<sup>35</sup> Parere del 2010, punti 1, 2, 3 e 4.

contenenti una decisione motivata negativa in materia di sussidiarietà approvati in Commissione o in Assemblea, fermo restando però che la Commissione parlamentare può espressamente richiedere che vengano anche trasmessi i documenti contenenti una decisione favorevole<sup>36</sup>.

Ad una diversa procedura ha invece informato l'attività di verifica della conformità del principio di sussidiarietà il Senato. Ed invero, anziché affidarne la verifica alla Commissione per le Politiche dell'Unione europea secondo il criterio seguito per la Camera dei deputati, per il Senato, con impostazione avallata dal suo stesso Presidente e in sintonia con gli indirizzi espressi da un apposito comitato,<sup>37</sup> si è seguito il criterio di fare esprimere la propria opinione alle commissioni competenti per materia alle quali le proposte legislative europee vengono assegnate in via diretta, conferendo alla corrispondente XIV Commissione permanente Politiche dell'UE del Senato una funzione consultiva nei confronti delle commissioni cui sono assegnate le proposte, pur mantenendo un ruolo trainante alla stessa Commissione politiche dell'UE che in caso di inerzia delle commissioni competenti per materia può sostituirsi ad esse<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Parere del 2010.

<sup>37</sup> Comitato istituito su decisione della Giunta per il Regolamento alla vigilia del Trattato di Lisbona, composto da un rappresentante per ogni gruppo parlamentare e coordinato dal presidente della Commissione Politiche dell'UE, con compiti di istruttoria in vista di un aggiornamento delle disposizioni del Regolamento dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Il Presidente del Senato, a sua volta, prima dell'inizio dell'attività del Comitato, con lettera del 1° dicembre 2009, data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona, delineava una procedura sperimentale che consentisse l'esercizio del controllo di sussidiarietà sulla base delle disposizioni ordinarie contenute nel vigente Regolamento del Senato. La commissione formulava quindi delle proposte di innovazione, la principale delle quali prevedeva che l'art. 144 del Regolamento del Senato venisse modificato in modo da consentire che il controllo di sussidiarietà fosse effettuato nell'ambito della stessa procedura seguita per l'esame degli atti preparatori della legislazione dell'UE, in sintonia quindi con la procedura sperimentale delineata dal Presidente del Senato (cfr. D.A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in cammino – Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, 28 gennaio 2011, § 4).

<sup>38</sup> Questo ai sensi dell'art. 144 Regolamento Senato. Di recente, sul ruolo della XIV Commissione nelle procedure del Senato sul controllo di sussidiarietà e sugli sviluppi intervenuti nel 2014 nella composizione e funzioni della

#### 4. Sul controllo di sussidiarietà nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: qualche considerazione preliminare sui settori interessati e sulla tipologia di compiti di spettanza parlamentare

La realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri costituisce, come è noto, uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione europea. L'enunciazione di massima assunta tra i principi comuni del Trattato di Lisbona – ai sensi della quale «L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima» (art. 3, punto 2, TUE/Lisb) – trova, invero, ampio riscontro nella puntuale distinzione delle questioni relative a tale spazio in quattro settori concernenti: le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione; la cooperazione giudiziaria in materia civile; la cooperazione giudiziaria in materia penale; la cooperazione di polizia. Settori ai quali sono rispettivamente dedicati i Capi 2, 3, 4 e 5 del Titolo V della Parte III del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE/Lisb)<sup>39</sup>.

Nell'ambito delle disposizioni del Trattato relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia – disposizioni sulle quali non si ritiene di soffermarsi in via generale in questa sede, rinviando ad altre parti della presente ricerca<sup>40</sup> – ricorrono anche

---

stessa Commissione cfr. C. FASONE, *In attesa della riforma costituzionale, alcune recenti evoluzioni nella 14° Commissione sui raccordi tra Stato, Regioni e Unione europea*, in *Forum quaderni costituzionali rassegna: rivista telematica mensile*, n. 1, 2015.

<sup>39</sup> Anche se va ricordato che il Protocollo (n. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia esclude tali Stati dall'applicazione delle norme di cui al Titolo V TFUE/Lisb.

<sup>40</sup> Spazio, quello di libertà, sicurezza e giustizia, sul quale si vedano comunque, tra i numerosi scritti esistenti, anche in prospettive antecedenti al Trattato di Lisbona: P. BILANCIA, *L'effettività nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, n. 2, pp. 345 ss.; G. AMATO, E. PACIOTTI (a cura di), *Verso l'Europa dei diritti – lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, Bologna, 2005; G. CAGGIANO, *L'evoluzione dello spazio*

talune specifiche previsioni relative a ruoli assolti dai parlamenti nazionali, previsioni che occorre invece richiamare, prima di passare a considerare il contesto italiano.

Spetta anzitutto ai parlamenti nazionali vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà, conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, per quanto riguarda le proposte e le iniziative legislative presentate nel quadro dei Capi riguardanti la cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia<sup>41</sup>.

I parlamenti nazionali debbono essere informati, insieme al Parlamento europeo, su vari aspetti delle questioni di cui al Titolo *de quo*: dei contenuti e dei risultati della valutazione oggettiva e imparziale, cui gli Stati membri debbono procedere in collaborazione con la Commissione; «*dell'attuazione, da parte delle autorità degli Stati membri, delle politiche dell'Unione di cui al presente titolo, in particolare al fine di favorire la piena applicazione del riconoscimento reciproco*»<sup>42</sup>; dei lavori del comitato permanente istituito in seno al Consiglio «*al fine di assicurare all'interno dell'Unione la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna*», favorendo «*il coordinamento dell'azione delle autorità competenti degli Stati membri*»<sup>43</sup>.

Inoltre, i parlamenti nazionali debbono essere informati della specifica proposta della Commissione, sulla quale il Consiglio è chiamato a decidere, in tema di diritto di famiglia di cui

---

*di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva dell'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007; S. CARRERA e F. GEYER, *The reform Treaty and Justice and Home Affairs*, in [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu), 2007; U. DRAETTA, N. PARISI e D.G. RINOLDI, *Lo "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" dell'Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, Napoli, 2007; L. CAFARI PANICO, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel Trattato di riforma: le disposizioni generali*, in *Sud in Europa*, 2008; M. CREMONA, J. MONAR, S. POLI, *The External Dimension of the European Union's area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, 2011; B. NASCIBENE, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011; D.G. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel diritto dell'integrazione europea. I. Principi generali e aspetti penalistici*, Napoli, 2012; C. FAVILLI, *Spazio di sicurezza, libertà e giustizia*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 2014.

<sup>41</sup> Art. 69 TFUE/Lisb.

<sup>42</sup> Art. 70 TFUE/Lisb.

<sup>43</sup> Art. 71 TFUE/Lisb.

al punto 3 dell'art. 81 TFUE/Lisb: in tal caso, peraltro, «*se un parlamento nazionale comunica la sua opposizione entro sei mesi dalla data di tale informazione, la decisione non è adottata*»; in mancanza invece di opposizione, il Consiglio può adottare la decisione<sup>44</sup>.

Ed ancora: i parlamenti nazionali sono associati, insieme al Parlamento europeo, alla valutazione delle attività di Eurojust<sup>45</sup>, secondo modalità fissate con regolamenti deliberati dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria<sup>46</sup>. Mentre, secondo modalità fissate con regolamenti sempre del Parlamento europeo e del Consiglio, i parlamenti nazionali sono associati al controllo delle attività di Europol<sup>47 48</sup>.

---

<sup>44</sup> Art. 81, punto 3, ult. comma, TFUE/Lisb.

<sup>45</sup> Cui spetta il compito, ai sensi dell'art. 85, punto 1, comma 1, TFUE/Lisb, «*di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol*». Si vedano in dottrina, tra i vari scritti in argomento, anche prima del Trattato di Lisbona, risalendo come è noto a prima di esso l'istituzione di Eurojust: G. DE AMICIS, *Riflessioni su Eurojust*, in *Cass. Pen.*, 2002, pp. 3606 ss.; E. APRILE, F. SPIEZIA, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009; C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. Pen.* 2010, pp. 1146 ss.; G. DE AMICIS, G. SANTALUCIA, *La vocazione giudiziaria dell'Eurojust tra spinte sovranazionali e timidezze interne*, in *Cass. Pen.*, 2011, pp. 2966 ss.

<sup>46</sup> Art. 85, punto 1, comma 2, TFUE/Lisb.

<sup>47</sup> Cui spetta il compito, ai sensi dell'art. 88, punto 1, TFUE/Lisb «*di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione*». Tra i vari scritti su Europol, istituzione anch'essa risalente a prima del Trattato di Lisbona, si vedano: F. BOSCHI ORLANDINI, *Evoluzione e prospettive della cooperazione di polizia nell'Unione europea: la convenzione Europol*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, n. III, pp. 1099 ss.; C. GREWE, *La Convention Europol: l'emergence d'une police européenne?*, Presses universitaires de Strasbourg, 2001; F. MUNARI, C. AMALFITANO, *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*, in *Sud in Europa*, giugno, 2007; A. COLONNA VILASI, *Europol e la cooperazione fra gli organi di polizia degli Stati membri dell'Unione europea in materia di criminalità*, Roma, 2008; F. ROBERTI, R. ANGRISANI,

## 5. Il ruolo svolto dal Parlamento italiano: una casistica piuttosto limitata di pareri, nel contesto comunque di un maggior ruolo assolto dal Senato

Dopo quanto richiamato nel precedente paragrafo, passando al “caso italiano” si può anzitutto constatare come i pareri espressi dall’una o dall’altra Camera, o da entrambe le Camere del Parlamento italiano sull’applicazione del principio di sussidiarietà per quanto riguarda proposte e iniziative legislative presentate dalle istituzioni europee competenti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia non sono molto numerosi; e comunque il maggior numero di essi è costituito da pareri del Senato<sup>49</sup>.

Dal punto di vista procedurale sia in Senato sia nella Camera dei deputati la verifica di conformità al principio di sussidiarietà si è basata sui pareri espressi dalla XIV Commissione permanente “Politiche dell’Unione europea”; senza sottoposizione quindi dei documenti in esame all’Assemblea.

Quanto agli atti delle istituzioni europee sottoposti al vaglio del Senato e sui quali esso si è espresso vanno annoverati:

– proposta di decisione-quadro del Consiglio sul *«Diritto all’interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali»*, proposta – come rilevato nel parere della Commissione del Senato – inquadrabile nell’ambito della politica dell’UE «volta a migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, al fine di garantire lo sviluppo e il mantenimento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia», nonché facente «parte di un pacchetto di misure volte a garantire norme minime comuni per una migliore tutela di indagati e imputati in procedimenti penali», oltre che attinente a un diritto, quale quello «all’interpretariato e

---

*L’ufficio europeo di polizia Europol nel Sistema della cooperazione internazionale*, Roma, 2015.

<sup>48</sup> Si riscontra, comunque, negli ultimi tempi, una riduzione dei pareri motivati dei parlamenti nazionali (come da allegati Protocolli nn. 1 e 2, per i quali cfr. *supra*, § 1) anche al di fuori dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: e questo anche perché – come sottolineato nella Relazione annuale 2014 della Commissione in materia di sussidiarietà e proporzionalità – «nel corso degli anni la Commissione ha introdotto procedure intese a valutare la conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità nelle varie fasi del processo decisionale, secondo i principi del legiferare meglio».

<sup>49</sup> Alcuni pareri, inoltre, sono stati espressi a ridosso dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009. Così i pareri espressi in Senato il 30 luglio 2009 e il 18 novembre 2009.

alla traduzione [...] sancito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo»<sup>50</sup>;

– due atti comunitari rispettivamente intitolati «*Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini*» e «*Giustizia, libertà e sicurezza in Europa dal 2005: valutazione del programma e del piano d'azione dell'Aja*» – programma, questo, riferito al periodo 2005-2009, e il cui successivo atto di programmazione in materia di giustizia e di libertà sarebbe stato il «*Programma di Stoccolma*»<sup>51</sup>, valevole per il periodo 2010-2014, come da tipo di strumento codificato nel nuovo art. 68 TFUE, a termini del quale «*il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*» – e da valutare, sempre come rilevato dalla XIV Commissione del Senato, tenendo conto, tra l'altro, «degli articoli 85 e 88 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, che disciplinano EUROJUST ed EUROPOL e prevedono per entrambi che un regolamento, da adottare secondo la procedura legislativa ordinaria (codecisione tra Parlamento europeo e Consiglio), ne determini la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti» e che «su EUROJUST dovrà prevedere le modalità per associare il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali alla valutazione delle sue attività», mentre su EUROPOL il relativo regolamento «dovrà fissare le modalità di controllo delle sue attività da parte del Parlamento europeo, controllo cui saranno associati i Parlamenti nazionali»<sup>52</sup>;

– una proposta di decisione quadro del Consiglio relativa «*Alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI*»: proposta rispondente, come rilevato dalla XIV commissione del Senato, «all'esigenza di perseguire efficacemente i reati di abuso, sfruttamento sessuale dei minori e pedo-

---

<sup>50</sup> Parere della XIV Commissione del Senato del 30 luglio 2009 (antecedente, quindi, all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) sulla proposta presentata dalla Commissione (COM (2009) 338 def.) (Atto comunitario n. 41).

<sup>51</sup> Avente ad oggetto «*Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*».

<sup>52</sup> Parere della XIV Commissione del Senato del 18 novembre 2009 (alla vigilia, quindi, dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) sulle proposte COM (09) 262 def. (Atto comunitario n. 39) e COM (09) 263 def. (Atto comunitario n. 40).



pornografia attraverso un approccio multidisciplinare che comprende sia la prevenzione e la protezione dei diritti umani delle vittime, sia un'azione giudiziaria mirata a perseguire efficacemente tali reati» ed in linea con le disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE e con diverse dichiarazioni internazionali in materia<sup>53</sup>;

– una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio avente lo stesso oggetto della decisione quadro del Consiglio testé richiamata, essendo la stessa decaduta a seguito della sopraggiunta entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha esteso – come si legge nel parere *de quo* della XIV Commissione permanente del Senato – «anche alla cooperazione giudiziaria in materia penale la procedura legislativa ordinaria» e, pur riprendendo sostanzialmente la predetta proposta di decisione quadro, ha previsto «una gradazione tra i diversi tipi di reato, con pene detentive diversificate, in molti casi più miti rispetto a quelle precedentemente ipotizzate»<sup>54</sup>;

– una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente «*la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la decisione quadro 202/629/GAI*»: una proposta anch'essa che riprende una decaduta decisione quadro già presentata dalla Commissione europea e decaduta a causa della sopraggiunta entrata in vigore del Trattato di Lisbona «che ha esteso anche alla cooperazione giudiziaria in materia penale la procedura legislativa ordinaria» e in sintonia – come puntualizzato dalla XIV commissione del Senato – con quanto ribadito, tra l'altro, dal c.d. “*Programma di Stoccolma*” con riguardo alla «volontà di rendere l'Unione un autentico spazio comune e solidale di protezione, con interventi particolarmente coordinati contro il fenomeno della tratta degli esseri umani»<sup>55</sup>;

– una comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo in associazione con i parlamenti nazionali; comunicazione – come sottolineato tra

---

<sup>53</sup> Parere della XIV Commissione del Senato del 30 luglio 2009 sulla proposta COM (2009) 135 def. (Atto comunitario n. 30).

<sup>54</sup> Risoluzione della XIV Commissione permanente del Senato del 18 maggio 2010 sulla proposta COM (2010) 94 def.

<sup>55</sup> Risoluzione della XIV Commissione permanente del Senato dell'8 giugno 2010 sulla proposta COM (2010) 95 def.

l'altro dalla XIV Commissione del Senato – da valutare in base all'art. 12, lett. c), TUE che prevede che i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione....«partecipando nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato» e all'art. 88 del Trattato TFUE che prevede – come già ricordato<sup>56</sup> – che «l'Europol ha il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione»<sup>57</sup>;

– una proposta di regolamento del Consiglio avente ad oggetto la «Istituzione della Procura europea»<sup>58</sup>: proposta – come rilevato nel parere della XIV Commissione politiche dell'Unione europea – inserita in un «pacchetto legislativo inteso a rafforzare gli aspetti istituzionali della tutela finanziaria dell'Unione»; da valutare tenendo conto della contestuale comunicazione della Commissione europea recante il titolo «Migliorare la governance dell'OLAF e rafforzare le garanzie procedurali nel quadro delle indagini: approccio graduale di accompagnamento all'istituzione della procura europea» e della

<sup>56</sup> Cfr. *supra*, nota 47.

<sup>57</sup> Risoluzione della XIV Commissione del Senato del 30 marzo 2011 sulla comunicazione COM (2010) 776 def. del 17 dicembre 2010 (Atto comunitario n. 69).

<sup>58</sup> Tra i numerosi scritti sulla Procura europea si vedano: G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013; N. PARISI, *La Procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *I quaderni europei*, Collana online, gennaio 2013, n. 48; R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile della Procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale armonizzato? La questione in gioco*, in *Dir. pen. cont.*, 2013; T. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci e ombre*, in *Archivio penale*, 2014, n. 1, pp. 149 ss.

parimenti contestuale proposta di regolamento relativa all'istituzione della «*Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust)*»; nonché sempre da valutare in base al fatto che «le indagini penali relative a casi di frode lesive degli interessi finanziari dell'Unione si scontrano spesso con il divergere degli ordinamenti nazionali e con la disomogeneità delle attività di contrasto negli Stati membri, senza essere quindi in grado di garantire un livello equivalente di protezione e contrasto»<sup>59</sup>;

– Una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, contestuale come già detto alla proposta sopra menzionata, relativa all'istituzione della «*Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust)*»; proposta che – inserendosi in un contesto nel quale è espressamente affidato a Eurojust «*il compito di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni*» (art. 85 TFUE) – fa salvi gli elementi che si sono dimostrati efficaci per la gestione e il funzionamento di Eurojust (già istituito nel 2002<sup>60</sup> e del quale il “nuovo Eurojust” costituisce il “successore legale”), «ma ne modernizza il funzionamento e la struttura in linea con il Trattato di Lisbona e i criteri della dichiarazione comune»<sup>61</sup>.

La Camera, a sua volta, si è espressa – come già detto – su un numero minore di proposte di atti delle istituzioni europee, anch'esse sottoposte al vaglio della XIV Commissione del Senato. Così:

– su una proposta comunicata dalla Commissione europea relativa ad «*Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini*» si sono espresse le commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e II

---

<sup>59</sup> Risoluzione della II Commissione permanente (Giustizia) del Senato del 19 novembre 2013 sulla proposta COM (2013) 534 def., previo parere della XIV Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) del 16 ottobre 2013, cui si riferiscono le citazioni sopra riportate.

<sup>60</sup> Con decisione 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002 «al dichiarato scopo di rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata nella Unione europea».

<sup>61</sup> Risoluzione della II Commissione permanente (Giustizia) del Senato del 19 novembre 2013 sulla proposta COM (2013) 535 def., previo parere della XIV Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea).

(Giustizia) della Camera, tenuto conto di una risoluzione approvata dal Parlamento europeo e preso atto e condividendo il parere espresso dalla XIV commissione Politiche dell'Unione europea: nonché argomentando in linea con quanto già ritenuto pochi giorni prima dalla omologa XIV commissione del Senato<sup>62</sup>.

– come pure su un'altra proposta concernente una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa «*Alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia...*» ed oggetto di documento finale della II Commissione (Giustizia) della Camera, sempre acquisito il parere della Commissione Politiche dell'Unione europea della stessa Camera; proposta che era stata in precedenza sottoposta al vaglio della omologa XIV commissione del Senato, con esiti analoghi<sup>63</sup>.

Anche la proposta di regolamento per la «*Istituzione della Procura europea*», concernente come si è visto la cooperazione giudiziaria in materia penale con specifico riferimento ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione<sup>64</sup>, già sottoposta al vaglio della XIV Commissione politiche dell'Unione europea del Senato, veniva assegnata per competenza alla II Commissione (Giustizia) e per parere con verifica di conformità al principio di sussidiarietà alla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati, senza che peraltro la procedura si concludesse in termini. Né ad alcun esito si perveniva, sempre alla Camera, per la contestuale proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione della «*Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust)*»<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Sulla stessa proposta (COM (2009) 262 def.) oggetto in data 1° dicembre 2009 del richiamato documento delle Commissioni riunite della Camera, la XIV Commissione del Senato si era infatti espressa il precedente 18 novembre; mentre la risoluzione approvata dal Parlamento europeo era ancora più recente, essendo del 25 novembre.

<sup>63</sup> Sulla proposta *de quo* (COM (2010) 94 def.) oggetto in data 26 gennaio 2011 del richiamato documento della Commissione Giustizia della Camera, previo parere della Commissione Politiche dell'Unione europea della stessa Camera del 29 giugno 2010, la XIV Commissione del Senato si era infatti espressa il 18 maggio 2010.

<sup>64</sup> Vale a dire la già richiamata proposta COM (2013) 534.

<sup>65</sup> Vale a dire la già richiamata proposta COM (2013) 535.

## 6. Considerazioni conclusive sul ruolo del Parlamento italiano: un quadro contrassegnato da pareri di conformità spesso accompagnati da osservazioni e rilievi

Una prima conclusione che si può trarre dalle sia pur sinteticamente richiamate conclusioni delle commissioni di entrambi i rami del nostro Parlamento in merito alle proposte di atti dell'UE oggetto di vaglio è che in tutti i casi sono stati espressi pareri di conformità al principio di sussidiarietà oltre che a quello di proporzionalità<sup>66</sup>, non senza peraltro osservazioni e rilievi.

---

<sup>66</sup> Con formulazioni anche dettagliate. Così, ad esempio: «La proposta è conforme al principio di sussidiarietà, in quanto l'obiettivo di stabilire norme minime comuni non può essere raggiunto singolarmente dagli Stati membri, ma può essere realizzato solo a livello comunitario, ed è conforme al principio di proporzionalità, considerato che l'intervento dell'Unione non va oltre quanto necessario per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato» (parere commissione Senato su COM (2009) 338 def. (Atto comunitario n. 41) «*Diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali*»); «L'adozione di interventi normativi puntuali da parte delle istituzioni europee in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia, oltre che per il contrasto alla criminalità e al terrorismo appare...pienamente giustificata anche sotto il profilo del principio di sussidiarietà» (parere commissione Camera su COM (2009) 262 def. «*Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini*»); «Il principio di sussidiarietà appare rispettato, in quanto per molti aspetti i reati di abuso e sfruttamento di minori presentano una forte connotazione transfrontaliera. Infatti, la diversità delle pene previste nei vari ordinamenti europei, la vulnerabilità delle vittime di tali reati, sovente provenienti da paesi extraeuropei, l'utilizzo di massa di Internet, nonché il deprecabile fenomeno del turismo sessuale rendono corretto e preferibile un approccio europeo e pertanto rispettato il principio di sussidiarietà. Anche il principio di proporzionalità appare rispettato, non ravvisandosi nella proposta interventi eccedenti quelli necessari» (parere commissione Senato su COM 2009 135 def. (atto comunitario n. 30) «*Decisione quadro del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI*»); «La proposta di direttiva risulta conforme al principio di sussidiarietà in quanto la rilevante dimensione transfrontaliera dei reati a danno dei minori e la diversità delle discipline nazionali vigenti che ostacola il coordinamento fra le autorità competenti e che alimenta la tendenza a commettere i reati negli Stati membri ove vigono norme meno severe richiedono un'azione al livello dell'Unione europea; la proposta di direttiva risulta conforme al principio di proporzionalità, in quanto si limita a prevedere disposizioni minime relative alla definizione dei reati e delle relative sanzioni» (parere commissione Senato su COM (2010) 94 def. «*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI*»); «...la proposta di direttiva risulta conforme al principio di sussidiarietà, in quanto la diversità delle discipline nazionali vi-

Osservazioni e rilievi a volte formali o anche soltanto auspicî<sup>67</sup>, ma altre volte più incisivi.

In particolare, fortemente incisivi appaiono i rilievi mossi dalla Commissione Giustizia del Senato sulla «*Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea*»<sup>68</sup>: rilievi che vanno «dalle perplessità nella parte in cui non (si) stabilisce alcun criterio attraverso il quale poter predeterminare i soggetti legittimati a comporre la rosa di candidati che la Commissione deve presentare al Parlamento e al Consiglio»; al-

---

genti, che ostacola il coordinamento fra le autorità competenti, richiede un'azione al livello dell'Unione europea, per ravvicinare il diritto penale sostanziale e le norme procedurali degli Stati membri in modo più ampio di quanto preveda l'attuale decisione quadro del 2002; la proposta di direttiva risulta conforme al principio di proporzionalità, in quanto si limita al minimo richiesto per realizzare gli obiettivi indicati a livello europeo e non va al di là di quanto necessario a tal fine» (parere commissione Senato su COM (2010) 95 def. «*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la decisione quadro 2002/629/GAI*»); «L'atto è conforme al principio di sussidiarietà. Il problema dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (le cosiddette frodi alimentari) è affrontato in maniera più sinergica ed efficace se l'azione viene portata a livello europeo attraverso una struttura di Procura quale quella definita nella proposta di regolamento, e che abbia quindi una visione generale e globale delle indagini penali a livello europeo, elemento che oggi è lacunoso. Da un punto di vista ordinamentale, è solo l'Unione europea...in grado di proporre la creazione di un organismo di dimensione e poteri europei. Per questi motivi, la proposta rispecchia pienamente il principio di sussidiarietà, poiché l'Unione interviene in un ambito dove i singoli Stati autonomamente non raggiungerebbero la stessa efficacia» (parere commissione Senato su COM (2013) 534 «*Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea*»).

<sup>67</sup> Come, per citare soltanto qualcuno dei tanti esempi, l'auspicio che «...la definizione in tempi rapidi di una politica comune in materia di asilo tenga conto nel contempo dell'interesse collettivo dell'Unione europea e delle specificità di ciascuno Stato membro...» (parere commissione Senato su COM (2009) 262 def. «*Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini* »); o l'auspicio che «si promuova la creazione di una cultura giudiziaria europea mediante il rafforzamento della conoscenza dell'ordinamento europeo e lo scambio di esperienze tra gli operatori della giustizia e la magistratura ordinaria e amministrativa attraverso Eurojust»; (parere commissione Camera su COM (2009) 262 def. «*Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini* »); o anche la possibile valutazione della «opportunità di inserire un riferimento alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (parere commissione Senato su COM (2009) 338 def. (Atto comunitario n. 41) «*Diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali*»); ecc.

<sup>68</sup> COM (2013) 534.

le improprietà e imprecisioni – non meramente formali ma tali da poter generare «prevedibili contrasti e incertezze interpretative» – della disposizione secondo cui il Procuratore europeo deve essere «revocato allorquando abbia commesso una “colpa grave”»; alle «perplexità rilevanti» che investono la delicata disciplina relativa alle misure investigative contemplate, diverse delle quali «potrebbero essere disposte ovunque, senza alcuna autorizzazione dell’autorità giudiziaria nazionale, addirittura anche a prescindere dal fatto che le discipline di legge nazionali, o – nel caso italiano – direttamente gli articoli 14 e 15 della Carta costituzionale, impongano una espressa riserva di giurisdizione»; ai «profili di criticità» relativi al «riferimento alla sconosciuta categoria del “reato minore”», peraltro ai sensi di una emananda direttiva UE; fino ai «maggiori dubbi e rischi di potenziale antinomia con l’articolo 111 della nostra Costituzione» che presenta l’articolo della proposta di Regolamento in oggetto relativo alla «ammissibilità delle prove».

Tanto che ci si potrebbe anche interrogare sulla compatibilità di tali criticità con il parere favorevole espresso dalla Commissione politiche dell’Unione europea sulla conformità della proposta di Regolamento in oggetto con il principio di sussidiarietà<sup>69</sup>.

In realtà, il tema della Procura europea si è rivelato tra i più complessi e problematici anche a livello di Unione, tanto che ad esso è stato dedicato a Parigi un Incontro interparlamentare il 17 settembre 2014.

A seguito di diversi pareri motivati – tra i quali quelli anche fortemente critici del Senato ceco, del Senato e della Camera dei rappresentanti olandesi, del Senato francese, della *House of Commons* e della *House of Lords* del Regno Unito<sup>70</sup> – si è avviata la procedura del “cartellino giallo”: anche se la Commissione europea, pur esprimendo l’intenzione di tenere nel debito conto il contenuto dei pareri motivati espressi dai parlamenti nazionali – ha ritenuto di confermare la proposta ritenendola conforme al principio di sussidiarietà.

---

<sup>69</sup> Parere di conformità peraltro espresso anche dalla omologa Commissione della Camera dei deputati, senza che peraltro la Commissione Giustizia della stessa Camera concludesse i propri lavori.

<sup>70</sup> Con motivazioni variamente articolate sulla non conformità al principio di sussidiarietà.

Allo stato, pertanto, pur non essendo mancati anche significativi passi in avanti<sup>71</sup>, resta comunque il fatto che la questione del progetto di Procura europea, che trae origine dal Trattato di Lisbona, resta *in itinere*<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup>Si evidenziava infatti (Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 2 marzo 2015, nota presidenza con destinatario il Consiglio, con oggetto: Proposta di regolamento che istituisce la Procura europea), nel dibattito orientativo sullo stato dei lavori, che: «la presidenza lettone del Consiglio (...aveva) proseguito i lavori della precedente presidenza italiana in vista della messa a punto dei primi cinque capi del regolamento, che riguardano la maggior parte delle questioni importanti per il funzionamento della Procura in quanto includono le norme che ne regolano lo status, la struttura e l'organizzazione, la procedura relativa alle indagini, all'azione penale e al procedimento penale nonché il controllo giurisdizionale. Sotto la presidenza lettone (...venivano) organizzati sette giorni di riunione del Gruppo di lavoro competente "Cooperazione in materia penale" e una discussione in sede di CATS. Le riunioni si (...svolgevano) in una atmosfera molto costruttiva e si (...facevano) notevoli passi avanti, in particolare per quanto riguarda i dettagli relativi all'organizzazione interna dell'Ufficio e l'importante questione del modo in cui sarà organizzata l'attività transfrontaliera della Procura...». A sua volta, il Parlamento europeo, in una relazione interlocutoria del 19 marzo 2015, avanzava una proposta di risoluzione sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea: proposta di risoluzione che è stata approvata dallo stesso Parlamento europeo il 29 aprile 2015 e nella quale si reputa fondamentale garantire la creazione di «una Procura europea indipendente», con «una chiara ripartizione delle competenze tra la Procura europea e le autorità nazionali», dotata di «una struttura efficiente per la gestione efficace delle cause». Altri punti della risoluzione riguardano: le «misure investigative e ammissibilità delle prove»; l'«accesso al controllo giurisdizionale»; la «tutela giuridica coerente per indagati e imputati». Va d'altro canto menzionata, pur non avendo propriamente ad oggetto il tema della Procura europea, la «Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2015 sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche», risoluzione nella quale si sottolinea, in particolare, la necessità di azioni coordinate degli Stati membri per prevenire la radicalizzazione e lottare contro il terrorismo e di un'azione europea unitaria, nonché del «potenziamento degli strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia esistenti nell'UE».

<sup>72</sup> Si veda, anzi, in proposito, la preoccupata dichiarazione dello scorso dicembre 2015 del nostro Ministro della Giustizia Andrea Orlando. Su talune questioni ancora aperte dell'*iter* legislativo di istituzione della Procura europea cfr. A. SCARAMUZZINO, *Il Pubblico Ministero Europeo*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 4-9-2015.



# EL CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD EN ESPAÑA. INSERCIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO MULTINIVEL Y REGULACIÓN Y PRÁCTICA INTERNA

TERESA FREIXES SANJUÁN

**Abstract:** The author will briefly analyze the subsidiarity control mechanism as performed by the Spanish Parliament. The essay will focus mainly on three aspects: the multilevel constitutionalism perspective, the issues with the subsidiarity control in the Spanish legal system and the problems that it generated with regard to parliamentary dynamics, the current political situation of Cataluña.

Voy a abordar mi análisis, sucinto, porque no hay tiempo ni espacio para entrar a fondo, en torno a tres ejes: La perspectiva del constitucionalismo multinivel, los problemas del control de la subsidiariedad en España y los problemas que ha desencadenado, en cuanto a las relaciones entre parlamentos, la actual situación política de Cataluña.

SOMMARIO: 1. Las relaciones entre parlamentos en el constitucionalismo multinivel. – 2. Los problemas del control de la subsidiariedad en España. – 3. El caso de Cataluña.

## **1. Las relaciones entre parlamentos en el constitucionalismo multinivel**

Como he explicado en numerosas ocasiones, ya el Libro Blanco “Gouvernance européenne” comenzaba diciendo: “Los dirigentes políticos de toda Europa se enfrentan hoy día a una verdadera paradoja. Por una parte, los ciudadanos europeos esperan de ellos que les proporcionen soluciones a los grandes problemas de nuestras sociedades. Por otra parte, estos mismos

ciudadanos tienen cada vez menos confianza en las instituciones y la política, o bien simplemente se desinteresan de todo ello”<sup>1</sup>.

Con tal afirmación, desde el Libro Blanco se abrió un debate, interinstitucional por una parte, y con la sociedad civil por otra, a través del cual se han ido detectando las múltiples facetas que presentan estos problemas y, al mismo tiempo, apuntando propuestas dirigidas a intentar proporcionar una respuesta adecuada a estas cuestiones. El debate tuvo sus repercusiones en las regulaciones de los Tratados de la Unión, especialmente cuando, a partir de la fallida Constitución Europea, se incorporó, tanto en el Tratado de Lisboa, como en los Protocolos sobre los parlamentos nacionales y sobre el control de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, la colaboración legislativa entre los distintos niveles jurídicos de ordenamientos, entre la Unión, los Estados miembros y, en su caso, las regiones con competencias legislativas<sup>2</sup>.

A partir de ese momento, ya no ha sido posible abordar una temática legal sin tener en cuenta los distintos niveles de ordenamientos jurídicos que pueden incidir en el objeto de análisis. De hecho, la mayor parte de las instituciones jurídicas están reguladas en más de un ordenamiento. La globalización, reforzando al Derecho Internacional tanto bilateral como multilateral, la integración europea y el principio de primacía del Derecho de la UE, el desencadenamiento de procesos de resituación de competencias en órganos infraestatales derivada de la necesidad de abordar mejor las políticas que más inciden en la vida de los ciudadanos, han originado que sea necesario afrontar el estudio de instituciones, derechos, órganos, garantías, etc. no sólo en los ordenamientos jurídicos clásicos del estado-nación, sino también en otros niveles de ordenamientos, en dependencia del grado de internaciona-

---

<sup>1</sup> COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. *Gouvernance européenne. Un livre blanc*. Bruxelles, 25.7.2001 COM (2001)428. Pág. 3.

<sup>2</sup> Para todos estos antecedentes, ver FREIXES, T. y REMOTTI, J.C. *El futuro de Europa: Constitución y derechos fundamentales*. Ed. conjunta de las universidades de Valencia, UNED y Santiago de Compostela y el Instituto Europeo de Derecho, Valencia, 2002. También, tras el Tratado de Lisboa, Freixes, T. *El legado de Jean Monnet*. Reial Academia de Doctors. Barcelona. 2010. Págs. 72 a 77. También el monográfico “Unión Europea” coordinado por GIL-ROBLES, J.M. *Revista de las Cortes Generales*. Número monográfico, 70, 71 y 72, Primer, segundo y tercer cuatrimestres 2007. Madrid, 2008.

lización o regionalización de la materia objeto de estudio y del nivel de integración jurídica resultante de estos procesos<sup>3</sup>. Porque, en fondo, el debate sobre la gobernanza, se planteaba también desde la perspectiva conceptual que la ha venido considerando como medida de acercamiento de la ciudadanía al principio del buen gobierno a todos los niveles, incluido el ámbito jurídico<sup>4</sup>.

Por ello, el objeto de esta aportación relativa a España, no puede situarse en contextos puramente “locales” sino que debe abordarse en el marco de las relaciones interparlamentarias entre el Parlamento Europeo, las Cortes Generales y los parlamentos de las Comunidades Autónomas, especialmente, por razones obvias, el Parlamento de Cataluña.

También, en este análisis, tenemos que tener en cuenta que el reparto de las competencias en el interior de los estados federales, regionales o el Estado autonómico español, se define también en el marco de normas constitucionales, de primer o de segundo grado. Las constituciones de los estados, como normas constitucionales primarias o de primer grado, definen el marco general de tal reparto, que se concreta en las diversas normas constitucionales secundarias, quasiconstitucionales, constitucio-

---

<sup>3</sup> FREIXES, T. “Constitucionalismo multinivel e integración europea”. En T. Freixes, Y. Gómez, A. Rovira (Coord.). *Constitucionalismo multinivel y relaciones entre parlamentos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.

<sup>4</sup> El concepto politológico “Gobernanza multinivel” ha tenido una entrada menos “traumática” en el debate académico que el de “constitucionalismo multinivel” o “sistema jurídico multinivel”, pues la dogmática clásica parecía oponerse al mismo, cosa que se ha demostrado que no es así. Ver, al respecto, Obras como la coordinada por BILANCIA, P. y DE MARCO, E. *La tutela multilevello dei Diritti*, Giuffrè Editore, Milano 2004 (con la participación de, entre otros, T. Freixes, G. Zagrebelsky, A. Barbera, V. Onida, F. Pizzetti). También en POLICASTRO, P. *Challenges of Multi-Level Constitutionalism* (ed. con J. Nergelius y K. Urata), Polpress, Kraków 2004. Estas publicaciones han marcado profundamente el debate acerca del constitucionalismo multinivel, extendiéndolo a los nuevos estados miembros de la UE resultado de las ampliaciones de 2004 y 2008, así como a Japón. En Estados Unidos, Weiler también se hizo eco de este debate, tal como puede verse en la obra coordinada conjuntamente con Wind, M. *European Constitutionalism Beyond the State*. Cambridge, 2004. Asimismo, con posterioridad al Tratado de Lisboa, reafirmando el constitucionalismo multinivel, véase Pernice, I. “The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action”. *Columbia Journal of European Law*, vol. 15, nº 3, 2009.

nales derivadas o constitucionales de segundo grado, como las constituciones de los *Länder* alemanes y los estatutos de las regiones italianas o las comunidades autónomas españolas. Señalaremos aquí que la consideración, por ejemplo, en España, de los estatutos de autonomía como normas con valor constitucional, se ha generalizado desde hace ya largo tiempo<sup>5</sup>. La calificación constitucional de los estatutos como “normas institucionales básicas” de las comunidades autónomas (art. 147.1 CE) con un contenido mínimo fijado constitucionalmente (art. 147.2 CE), con un proceso de aprobación y de reforma con características especiales y su integración en el denominado “bloque de la constitucionalidad”<sup>6</sup> por la jurisprudencia constitucional, justifica para gran parte de la doctrina que se consideren normas constitucionales de segundo grado sujetas, eso sí, ineludiblemente, a la Constitución<sup>7</sup>.

De este modo, El parlamento, cualquier parlamento, no legisla ya en forma aislada y sin tener en cuenta los distintos niveles de producción normativa. La integración de diferentes tipos de estados en la Unión Europea, por una parte, donde el Parlamento Europeo es co-legislador (con el Consejo) y adopta normas que precisan de transposición o implementación interna, obliga a tener en cuenta las conexiones que se puedan producir entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, especialmente cuando, con la entrada en vigor del Tratado de

---

<sup>5</sup> Ruipérez utiliza el concepto italiano de *Costituzione in senso sostanziale* para otorgar valor constitucional a los estatutos de autonomía. Ver RUIPÉREZ, J. *La protección constitucional de la autonomía*. Tecnos, Madrid, 1994. Pág. 223. Rubio Llorente también otorga valor constitucional a los estatutos de autonomía, bajo la denominación de “normas constitucionales derivadas”. Ver RUBIO LLORENTE, F. *La forma del poder*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993. Págs. 114-115.

<sup>6</sup> Concepto acuñado por el Tribunal Constitucional en la sentencia dictada sobre la LOAPA (Ley orgánica de armonización del proceso autonómico), en la que crea el bloque y juzga la ley impugnada de acuerdo con tal criterio interpretativo, declarando anticonstitucional gran parte de la mencionada ley. STC 76/1983, de 5 de agosto.

<sup>7</sup> Para Otto, el conjunto de normas integradas en el bloque de la constitucionalidad (los estatutos de autonomía entre ellas) cumple en nuestro sistema la función que en los estados federales corresponde a la Constitución federal. Ver, OTTO, I. de *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Ariel, Barcelona, 1988. Pág. 258.

Lisboa<sup>8</sup> se ha ampliado la cooperación legislativa entre ambos niveles parlamentarios mediante el instrumento de la denominada “alerta temprana” dirigida a controlar el cumplimiento del principio de subsidiariedad<sup>9</sup>. Los parlamentos nacionales, de este modo, elevan hacia “arriba” la detección fiable de los indicadores europeos con que debe contar la legislación nacional. Pero, por otra parte, varios de los estados de la UE, cuentan con un reparto interno de competencias entre el Estado<sup>10</sup> y las entidades subestatales con competencias legislativas, ya sean federales, regionales o autonómicos, cuyas regiones deberán también colaborar, en sentido descendente, hacia “abajo”, en este proceso legislativo complejo, puesto que el nivel regional, además de poder tener competencias en la transposición, implementación y aplicación de las normas europeas, también puede estar involucrado en el control de la subsidiariedad<sup>11</sup>.

## 2. Los problemas del control de la subsidiariedad en España

Resulta importante, desde la perspectiva de este trabajo, abordar cómo se está aplicando el control sobre el principio de subsidiariedad, concretamente en España. Este principio se introduce en el Derecho de la Unión, primero como orientación hacia los Estados miembros, con la finalidad de acercar la toma de decisión a la ciudadanía (Libro Blanco de la Gobernanza Europea, Tratado de Amsterdam) y, posteriormente, constitucionalizado en los Tratados y en los Protocolos anejos sobre los parlamentos nacionales y el control de la subsidiariedad y proporcionalidad. Con ello se pretendía

---

<sup>8</sup> El Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como sus Protocolos y Anexos, resultado de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007, entraron en vigor el 1 de diciembre de 2009.

<sup>9</sup> Véanse, en este sentido el Protocolo n° 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y el Protocolo n° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>10</sup> En el caso de España, el Título VIII de la Constitución española de 1978, especialmente los artículos 148, 149 y 150.

<sup>11</sup> No entraré aquí, porque el objeto de análisis se sitúa en torno a los parlamentos, en la colaboración ejecutiva o judicial, aunque a veces podrían estar todas ellas interrelacionadas.

estructurar una gobernanza multinivel posibilitando la participación de entidades locales, regiones, estados e instituciones europeas en la toma de decisión.

En ese contexto, además de los arts. 12 f) TUEos Procolos sobre los parlamentos nacionales y sobre la subsidiariedad, son ahora, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, normas con valor de *hard law* incorporando, entre otras regulaciones, el instrumento denominado “alerta temprana”, instaure un plazo de 8 semanas para que los parlamentos nacionales, contando cada uno con dos votos (y con el concurso, en su caso, de los parlamentos de las regiones con competencias legislativas) pueden emitir un informe motivado, el cual puede originar la devolución de una propuesta legislativa comunitaria a la Comisión Europea (que debe enviarles los proyectos de norma antes de su adopción definitiva) en el supuesto que 1/3 de los votos emitidos por los estados sea favorable a la devolución del proyecto a la Comisión (equivale a una especie de veto). Los Estados miembros de la UE han tenido que adaptar su legislación interna para hacer efectivo este mecanismo.

En el caso de España, se reformó la Ley 24/2009, sobre la Comisión Mixta para la Unión Europea y se aprobó una Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado el 27 de marzo de 2010, para que se pudieran emitir los informes relativos a la “alerta temprana”. Pero el funcionamiento práctico de estos instrumentos de cooperación legislativa deja todavía mucho que desear. Si nos fijamos en los Informes emitidos en la citada Comisión Mixta sobre el control de la subsidiariedad, vemos que en ellos no consta que los parlamentos nacionales hayan contado con la opinión de los parlamentos regionales para emitirlos<sup>12</sup>.

Ello puede ser debido a distintas causas. Por una parte, porque organizar que, en 8 semanas, se coordinen las Cortes Generales con 17 parlamentos autonómicos es algo irrealizable. Pero, por otra, también se ha dado el caso, por ejemplo, de que el Parlamento de Cataluña declinó en su momento coordinarse con las Cortes porque quería tener hilo directo con la UE, sin tener en cuenta que la competencia de las relaciones

---

<sup>12</sup> No hace falta más que analizar la información proporcionada por la propia Comisión Mixta para la Unión Europea: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoUE>

internacionales constitucionalmente es competencia exclusiva del Estado (art.149.1.3ª CE).

Otros Estados, como es el caso de Alemania, organizan mejor el ejercicio del control de la subsidiariedad pero, claro, ellos tienen, y utilizan con seriedad, instrumentos de cooperación federal mediante el *Bundesrat*, las conferencias sectoriales y/o de presidentes, cosa que no sucede en nuestro Estado de las Autonomías, donde tales instrumentos son considerados como residuales e inoperantes, porque la coordinación general, que debería ser un principio básico del funcionamiento del sistema autonómico, brilla por su ausencia en la práctica.

Sería, pues, necesario, introducir reformas en este mecanismo de “alerta temprana”. Indicadores no nos faltan para ello. Es importante, al respecto, el “monitoring” realizado por el Comité de las Regiones (CoR en adelante); en los trabajos del Subsidiary Monitoring, Better Regulation and Political Dialogue (Symposium del 19 de febrero de 2016) queda manifiesta esta necesidad de mejora<sup>13</sup>; también podemos fijarnos en el análisis de los resultados de la encuesta OECD-CoR sobre los gobiernos subnacionales, donde se constata la excesiva burocratización y la falta de evaluación de impacto de los instrumentos de control<sup>14</sup>; asimismo, dentro de las 5 prioridades del CoR, establecidas en 2015<sup>15</sup>, se destaca la importancia que tiene la dimensión territorial de la UE, teniendo en cuenta, entre otros, la cooperación transfronteriza, las relaciones entre medios urbanos y rurales, la evolución de la demografía y las migraciones y la necesidad de coordinar los presupuestos públicos. Destaco también, desde esta perspectiva, la conexión entre la ciudadanía y las regiones, focalizada en el estudio “Making rights real”, que es una guía para las autoridades regionales y locales elaborada por el CoR y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en 2014, con la finalidad de potenciar la efectividad de los

---

<sup>13</sup> El documento fue precedido de un debate en CALRE. Puede apreciarse en: [http://www.calrenet.eu/wp-content/uploads/2015/05/CALRE\\_activity\\_report\\_en.pdf](http://www.calrenet.eu/wp-content/uploads/2015/05/CALRE_activity_report_en.pdf)

<sup>14</sup> Véanse los resultados en: <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/Results%20of%20the%20OECD-CoR%20consultation-%20of%20sub-national%20governments/2794-brochureLR.pdf>

<sup>15</sup> Véase: <http://cor.europa.eu/es/activities/Pages/priorities.aspx>

derechos de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE en todos los niveles de gobernanza<sup>16</sup>.

Todo ello, sin embargo, no es percibido por la ciudadanía, porque existe un enorme déficit de comunicación entre Europa y sus ciudadanos, déficit que es necesario eliminar so pena de ahondar aún más en el desapego que se observa hacia las Instituciones o en el desprecio hacia el Estado de Derecho, que es uno de los valores de la Unión, que preside las relaciones entre ésta y los Estados miembros y cuyo déficit puede a su vez originar el despliegue de otros instrumentos de control como es el instrumento preventivo<sup>17</sup> que se está aplicando por primera vez a Polonia y que se sospesa si tendría también que aplicarse a otros Estados como Hungría.

Por otra parte, cabe también destacar la nueva constitucionalización de los instrumentos de control financiero y presupuestario, a partir entre otros, del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, firmado el 2 de marzo de 2012, en el ámbito intergubernamental, concretando las obligaciones de los Estados del euro (y de los que sin formar parte del mismo se avienen a integrarse en este Tratado), que están dirigidas a garantizar la estabilidad presupuestaria y el control del déficit público. En el Tratado se obliga a los Estados signatarios a incorporar la denominada “regla de oro” en su sistema jurídico interno mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante para todas las administraciones públicas (nacionales, regionales y locales) y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional. Todo ello incide en las relaciones entre parlamentos. Es importante al respecto señalar que la efectividad de estas obligaciones está sujeta al control del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea (subrayo, por lo que diré después, que la Comisión Europea ejerce una función de supervisión en este ámbito).

---

<sup>16</sup> Ver la Guía en: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-cormaking\\_rights\\_real-booklet\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-cormaking_rights_real-booklet_en.pdf)

<sup>17</sup> La regulación de este instrumento, y un análisis sobre su alcance en. POPTCHEVA, E. “Understanding the EU Rule of Law mechanism”. Briefing. January 2016. European Parliamentary Research Service. Ver: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573922/EPRS\\_BRI\(2016\)573922\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573922/EPRS_BRI(2016)573922_EN.pdf)



España realizó una reforma constitucional, introduciendo la “regla de oro” en el art. 135 de la Constitución, siguiendo el modelo alemán, como hicieron también otros Estados miembros. Este artículo ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad, vinculando a todas las administraciones públicas, es decir, la del Estado, la de las Comunidades Autónomas, la de las entidades locales y la Seguridad Social, así como al resto de entidades públicas sea cual fuere la forma jurídica de las mismas<sup>18</sup>.

En este punto sería muy importante, sin entrar en este momento a discutir la mayor o menor corrección de esta normativa, a la que considero manifiestamente mejorable, regular con mayor precisión las formas de control del déficit que se ejerce sobre los Estados, especialmente por parte de la Comisión Europea. Tal como está configurado, este control es mucho más cuantitativo que cualitativo, lo que puede comportar graves problemas, sobre todo cuando las desviaciones han sido originadas por la actuación de las entidades regionales, puesto que, en el marco del Derecho de la Unión, se imputan a los Estados miembros. Por ejemplo, tenemos serias dudas sobre cómo se ha generado el déficit en Cataluña, existiendo fundados indicios de la existencia de desviaciones de fondos hacia la financiación del “proceso hacia la independencia”, en detrimento, además, de las políticas sociales<sup>19</sup>; se crean, sin base competencial constitucional, oficinas de una pretendida Agencia Tributaria de Cataluña y se convocan centenares de plazas de funcionarios para ponerlos a su servicio; se crean, con los impuestos de la ciudadanía, lo que se denominan “estructuras de Estado” manifiestamente inconstitucionales, que son suspendidas por el Tribunal Constitucional sin que muchas

---

<sup>18</sup> Véase, FREIXES, T. “La Unión Europea en la globalización: Multinivel jurídico y coordinación económica”. En: *Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*. Tirant lo Blanch, 2015.

<sup>19</sup> Así se puede apreciar en LLADOS, J. y FREIXES, T. *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU. Report on Spain*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies. Bruselas, 2015.

veces se consigan hacer efectivas las resoluciones de este tribunal.

Desde esta perspectiva, se tendría que distinguir, por parte de la Comisión, entre responsabilidades estatales sobre sus propias políticas, exclusivas y compartidas, en su parte alícuota, y las responsabilidades generadas por las entidades regionales en relación con las competencias exclusivas de estas entidades y su parte alícuota en las compartidas con el Estado. Para ello sería necesario ampliar las regulaciones existentes, tanto europeas como nacionales y regionales, aplicando también en este caso el principio de subsidiariedad en la responsabilidad. No olvidemos, tampoco, que en las pasadas elecciones (y quizás en las próximas, si tienen lugar) algunas fuerzas políticas llevaban en sus programas la supresión del art. 135 de la Constitución y que otras, por todo tipo de motivaciones, han venido repitiendo demasiadas veces la consigna de que en Cataluña estaríamos mucho mejor fuera de Europa, fuera de España y fuera del euro.

### **3. El caso de Cataluña**

¿Cómo puede abordarse la situación actual de Cataluña desde esta perspectiva multinivel? De todos es sabido que desde hace varios años, en Cataluña se están produciendo hechos muy graves que ponen en entredicho la posición que la Comunidad Autónoma debería ocupar en este constitucionalismo multinivel al que nos estamos refiriendo. Todo ello partiendo, en su diríamos “fase aguda” de la elaboración del vigente Estatuto de Autonomía, aprobado en 2006.

Todo ello puesto en pie desde que, una vez aprobado el Estatuto de Autonomía de 2006, fueron interpuestos sendos recursos de inconstitucionalidad contra varias de sus cláusulas y el Tribunal Constitucional dictó una sentencia en la que declaró la inconstitucionalidad de unos pocos artículos, haciendo una sentencia interpretativa sobre el resto de impugnaciones. Ello ha sido utilizado por el nacionalismo secesionista como “justificación” del proceso de independencia que han emprendido varios partidos políticos que, hace pocos meses, consiguieron un acuerdo de investidura para formar el gobierno que tiene que conducir a Cataluña a la independencia.

Esta afirmación, no tiene otra finalidad que la de deslegitimar a las instituciones españolas, comenzando por el propio Tribunal y terminando con el Gobierno, las Cortes, el Consejo de Estado, etc. Pero es también utilizada para reclamar que hay que reformar la Constitución para recuperar como constitucionales los artículos que en su día el Tribunal Constitucional anuló. Como si nosotros, desde Cataluña, pudiéramos condicionar, en nuestro propio beneficio, el marco constitucional del que nos dotamos con el conjunto de la ciudadanía en 1978. Como si tuviéramos que ser nosotros, desde Cataluña, los interlocutores privilegiados y, prácticamente, únicos, para abordar y estipular el contenido de la reforma de la Constitución que, más pronto que tarde, se planteará en la próxima legislatura, la que derive de las elecciones del 26 de junio de 2016, puesto que las del 20 de diciembre de 2015 no consiguieron alumbrar gobierno alguno por la ausencia de acuerdos viables entre los partidos políticos.

La resistencia nacionalista a la decisión del Tribunal Constitucional fue tal que el propio Gobierno de la Generalitat encabezó una multitudinaria manifestación para mostrar su oposición a la sentencia, organizada desde el bloque nacionalista. Las elecciones del año 2012 dieron origen a un Parlamento que, por gran mayoría adoptó, en enero de 2013, una “Declaración de soberanía” en la que proclamaba el “derecho a decidir” de Cataluña, es decir, a ejercitar su soberanía política y formar su propio derecho, independientemente del orden jurídico del Estado (se inspiraba en el caso del Kosovo). Esta declaración, previo dictamen del Consejo de Estado, fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, que primero la suspendió y, posteriormente, dictó sentencia declarándola contraria a la Constitución.

Grandes movilizaciones han jalonado este denominado “proceso”, como la cadena humana formada el 11 de setiembre de 2013 o las importantes manifestaciones que, en la misma fecha, tuvieron lugar en los años siguientes. Pretendidamente, en interpretación de sus promotores, Cataluña quería la independencia. Para determinar si ello era cierto, el Gobierno organizó una “consulta” el 9 de noviembre de 1914. Tal consulta no era conforme a Derecho, ya que el Tribunal Constitucional la suspendió. Se aplicó el art. 161.2 CE que dispone la suspensión automática de la resolución recurrida por 5 meses (renovales) a partir de la admisión a trámite del

recurso. El Gobierno de la Generalitat quiso entonces aplicar las disposiciones de los procesos participativos, que estaban en vigor, pero lo hizo sin seguir las normas de procedimiento en ellas previsto ya que intentaba que se asemejara lo más posible a un referéndum. Pese a que los organizadores manifestaron que había sido un éxito y que dos millones de catalanes habían votado a favor de la independencia/derecho a decidir, la consulta se realizó sin ningún tipo de garantía y no puede ser considerada como indicador válido.

Tras una nueva disolución de la cámara, el 27 de septiembre de 2015 se eligió un nuevo parlamento. Dado el fracaso del pretendido referéndum, desde los sectores nacionalistas se intentó darles carácter de “elecciones plebiscitarias”. Si se trata de unas elecciones parlamentarias o plebiscitarias (este último concepto, elecciones plebiscitarias, no existe, puesto que plebiscito es sinónimo de referéndum, aunque con ciertas connotaciones peyorativas, puesto que recuerda votaciones de ensalzamiento del líder propias de democracias débiles, por no decir directamente regímenes totalitarios) la forma de interpretar los resultados es muy distinta. En las elecciones parlamentarias las mayorías se forman por escaños; en los plebiscitos, por votos.

De ahí que, una vez realizadas las elecciones, se hagan lecturas totalmente distintas por unos y por otros. Si en lo que nos fijamos es en los resultados en escaños, entre *Junts pel sí* y la CUP (punto en común entre ambos: separar Cataluña de España) tienen la mayoría absoluta en el Parlamento (117 escaños sobre 135). Si contamos votos, estas dos fuerzas, claras propulsoras de la independencia de Cataluña, no llegan al 50% de adhesiones, pues se quedan cerca del 48% del sufragio expresado y alrededor del 33% del censo de votantes. ¿Por qué con tan escaso apoyo ciudadano se puede conseguir la mayoría absoluta de los diputados en el Parlamento? Hay que ser muy conscientes de que ello es debido a la perversión del sistema electoral que rige la celebración de las elecciones parlamentarias en Cataluña. Efectivamente nos estamos rigiendo por una disposición del Estatuto de Autonomía, adoptada con carácter provisional para las primeras elecciones al Parlamento catalán, a la espera de que el Parlamento aprobara la ley electoral propia en el marco de sus competencias constitucionales y estatutarias. Esa disposición adicional establecía un reparto de diputados por circunscripciones (que

son cuatro, las cuatro provincias catalanas) que respondía a la lógica, loable en principio, de primar a las provincias pequeñas (Girona, Lleida y Tarragona) para que el peso de la gran Barcelona (donde se concentra la mayor parte de la población de Cataluña) no fuera usado en detrimento de las necesidades específicas de los territorios pequeños. Sin embargo, este objetivo, repito que legítimo, fue desnaturalizado ya en sus inicios, al configurarse el reparto de diputados de tal modo que, para obtener un escaño en Barcelona, se tiene que obtener, de media, más del doble de votos que para conseguirlo en Girona, Lleida o Tarragona.

Tal desproporción (algo equivalente fue considerado contrario a la Constitución por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos) se ha venido manteniendo a lo largo del tiempo, pues el Parlament de Cataluña no ha sido capaz, en todos estos años, de aprobar una ley electoral que diera respuesta a los principios básicos con que debe contar todo sistema electoral democrático y nos regimos por la técnica del sistema d'Hondt, aplicando supletoriamente la Ley electoral general española, para transformar los votos en escaños. Aunque los partidos políticos no quieren darle publicidad a la cosa, la realidad es que, cada vez que se ha iniciado la elaboración de una ley electoral catalana (si mal no recuerdo ha sucedido en tres ocasiones), todo el proceso ha terminado en agua de borrajas, esencialmente porque los favorecidos por esa organización de las circunscripciones (básicamente *Convergència i Unió*) no han querido nunca renunciar a tal desproporcionado privilegio.

Pese a no contar con el apoyo mayoritario de la población, pero contando con la abrumadora mayoría parlamentaria a favor del secesionismo, el Parlamento catalán hizo público un denominado "Acuerdo parlamentario", cuyos ejes principales se cernían sobre el nombramiento de un nuevo Presidente de la Generalitat, obligando a la CUP a ceder permanentemente 2 diputados a JxS y a votar conjuntamente con JxS sin que el mandato representativo que tales diputados tienen reconocido por el art. 23 CE pueda ser realmente efectivo. De este modo, el secesionismo se aseguraba la Presidencia de la Comunidad Autónoma y una mayoría parlamentaria que pretendía estable (después se ha visto que ello no es así porque la CUP se ha negado a aprobar los presupuestos de la Comunidad).

Este Parlamento, siguiendo una “Hoja de ruta” preestablecida conjuntamente con las organizaciones independentistas (básicamente la Asamblea Nacional Catalana y Ómnium Cultural), registro una propuesta de resolución, el 27 de octubre de 2015, por la que declaraba haber iniciado el proceso hacia la independencia subrayando que este proceso de “desconexión democrática” de España no se supeditaría a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional, a quien consideraba deslegitimado.

Con todo ello, cabe preguntarse qué papel le cumple realizar a la subsidiariedad con relación a lo que nos planteábamos en este trabajo. Puesto que lo que ocupa básicamente la labor del Parlamento, como “puntos clave” al respecto son: La resistencia a la legalidad constitucional e, incluso, estatutaria; la construcción de un pretendido “derecho a decidir” como sucedáneo del derecho de autodeterminación, puesto que éste no puede ser ejercitado en el caso de Cataluña; la reclamación económica frente a las instituciones centrales del Estado; la creación de una “simbología” protoconstitucional y la puesta en pie de “estructuras de Estado” que permitan ejercer, según su terminología, la soberanía nacional desde el minuto cero de la “desconexión”, como pueden ser una Agencia Tributaria, otra de la Seguridad Social, etc. Dedicado el esfuerzo a estas cuestiones, no existe ningún planteamiento, por mínimo que sea, que contemple cómo hacer efectivo que el Parlamento de Cataluña pueda intervenir en el control establecido mediante el mecanismo de la alerta temprana. Y en el resto de parlamentos autonómicos, pese a que no se encuentran estas Comunidades Autónomas en una situación semejante a la catalana, tampoco.

El escenario es complejo. Y las escenografías todavía más. Habrá que esperar a ver como se despeja la formación de Gobierno en España, tras las elecciones de 26 de junio 2016 y en qué medida ello influye en el desarrollo de la política en Cataluña. Sin una articulación coherente de las políticas de conexión con la normativa establecida en torno a la regulación de la subsidiariedad (aunque se propugne reformarla para hacerla más realista) las relaciones entre el Parlamento Europeo, las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos continuarán estando al margen de lo que tendría que ser el normal desarrollo del constitucionalismo multinivel al respecto.

IL PARLAMENTO BRITANNICO NEL PROCESSO  
DECISIONALE EUROPEO TRA CONTROLLO DI  
SUSSIDIARIETÀ, RAPPORTO CON IL GOVERNO E  
POSIZIONE DEL REGNO UNITO NELLO  
SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

FILIPPO SCUTO

**Abstract:** The essay focuses on the role of the British Parliament in the EU decision-making process by examining the work of the *House of Commons* and *House of Lords* in the scrutiny of the European acts and the exercise of the subsidiarity control. The author examines, in particular, the reasoned opinions produced by Westminster in the area of Freedom, Security and Justice: this is an extremely interesting point of view, in the light of the impact that European acts in this area have on fundamental rights and national sovereignty. The involvement in European affairs is also considered from the point of view of the dialogue between Parliament and Government (with particular regard to the mechanisms that ensure that the Government honors its scrutiny obligations to the Parliament) which, even in this context, is considered of primary importance in the British system. The paper concludes with a brief comparison between the British and Italian models of Parliamentary participation in EU affairs; finally, the essay analyses the participation of Westminster in the reform of the “early warning system” and the recent European Council’s decisions on the role of national Parliaments in the context of the “Brexit”.

SOMMARIO: 1. Una necessaria premessa. – 2. L’esame parlamentare degli atti europei e il controllo di sussidiarietà. – 3. La particolare po-

---

\* Il contributo è aggiornato al 31 marzo 2016. Si ringraziano Sir William Cash, *Chair of the House of Commons’ European Scrutiny Committee*, e Lord Timothy Eric Boswell, *Chair of the House of Lords’ European Union Committee*, per il prezioso contributo alla ricerca in occasione dei meeting tenuti rispettivamente presso la *House of Commons* e la *House of Lords* nei giorni 17 e 18 novembre 2015.

sizione del Regno Unito nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. – 4. Le reasoned opinions di Westminster e il caso della Procura europea: una conferma delle difficoltà per i parlamenti nazionali di vedere riconosciuta la natura politica (e quindi l'estensione) del controllo di sussidiarietà. – 5. Un bilancio a cinque anni dal Trattato di Lisbona. Una fuga del Regno Unito dallo spazio di libertà, sicurezza e giustizia? – 6. La scarsa fiducia nel funzionamento del controllo di sussidiarietà ed il rilievo primario affidato al raccordo con il Governo nella fase ascendente. – 7. Un confronto tra Parlamento britannico e Parlamento italiano nella partecipazione alla fase ascendente: brevi spunti di riflessione. – 8. La partecipazione attiva di Westminster alle proposte di riforma del meccanismo dell'“allarme preventivo” e le recenti decisioni del Consiglio europeo sul ruolo dei parlamenti nazionali connesse all'accordo per mantenere il Regno Unito nell'UE.

## 1. Una necessaria premessa

Per affrontare il tema della partecipazione del Parlamento britannico alla c.d. fase ascendente del processo decisionale europeo relativo alla formazione del diritto dell'Unione – con particolare riguardo all'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia – appare indispensabile un cenno iniziale alle dinamiche relative al rapporto tra Parlamento britannico e processo di integrazione europea.

Sotto questo profilo, sembra emergere un indubbio legame e, per certi aspetti, una sostanziale continuità nelle vicende che hanno caratterizzato sino ad oggi la partecipazione di Westminster agli affari europei. Un *fil rouge* lega tra loro diverse questioni che riguardano, rispettivamente, le iniziali difficoltà di quel Parlamento a cedere porzioni di sovranità a favore della costruzione europea, le dettagliate procedure previste sin dal principio per garantire un accurato controllo da parte del Parlamento sul processo legislativo europeo e sull'operato del Governo in sede europea, l'attento e spesso critico scrutinio degli atti europei (e, in particolare, delle proposte riguardanti materie dello spazio di libertà sicurezza e giustizia), nonché, da ultimo, le più recenti proposte avanzate dal parlamento britannico relativamente alla necessità di rivedere la procedura del controllo di sussidiarietà così come è stata disciplinata dal Trattato di Lisbona. Aspetti che sembrano confermare, nel loro insieme, pur con diverse sfumature legate anche alle diverse fasi della co-



struzione europea, una tendenziale sfiducia da parte di Westminster nei confronti del processo di integrazione europea. Sfiducia che è apparsa via via sempre più ampia e diffusa negli ultimi anni, caratterizzati da una perdurante crisi istituzionale dell'Unione che gli eventi della crisi economica hanno contribuito peraltro ad accentuare.

Come noto, l'ingresso del Regno Unito nella Comunità economica europea è datato 1973<sup>1</sup> e ad esso si è accompagnato un ampio dibattito, spesso anche polemico, in considerazione del fatto che la cessione di sovranità a favore della CEE avrebbe messo in discussione il principio della sovranità del Parlamento di Westminster che costituisce da sempre – insieme a quello del *rule of law* – uno dei capisaldi del costituzionalismo britannico di matrice liberale e in base al quale il Parlamento, in qualità di organo legislativo sovrano, è detentore di un potere che non può essere soggetto a nessuna autorità superiore, interna o “esterna”<sup>2</sup>. In realtà, negli ultimi decenni il principio della centralità assoluta di Westminster è stato nei fatti ridimensionato da fenomeni di matrice interna – si pensi, ad esempio, al processo della *devolution* britannica ed al relativo trasferimento di competenze anche legislative in alcune materie (*devolved matters*) alle assemblee parlamentari di Scozia, Galles e Irlanda del Nord<sup>3</sup> – e sovranazionale a seguito, in particolare, dell'adesione

---

<sup>1</sup> Per un'approfondita ricostruzione delle modalità di partecipazione del Regno Unito al processo di integrazione europea, si veda G. CARAVALE, *Regno Unito: Profili costituzionali della partecipazione al processo di integrazione comunitaria*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/, 2006, 257 ss. Una ricostruzione di taglio storico delle modalità di partecipazione del paese alla Comunità europea con particolare riguardo alle vicende che vanno dall'inizio degli anni '70 agli anni '90 del Secolo scorso è contenuta in D. GOWLAND, A. TURNER, *Britain and European integration 1945-1998. A documentary history*, London, 2000.

<sup>2</sup> Sul principio della sovranità del Parlamento britannico, anche alla luce delle sue più recenti evoluzioni, si veda J. GOLDSWORTHY, *Parliamentary sovereignty: contemporary debates*, Cambridge, 2010; V. BOGDANOR, *The new British Constitution*, Oxford, 2009; O. CHESSA, *La legge di Bryceland. Saggio sulle costituzioni rigide e flessibili e sulla sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 769 ss. I. LOVELAND, *Parliamentary Sovereignty and the European Community: the unfinished devolution?*, in *Parliamentary Affairs*, 1996, 517 ss.

<sup>3</sup> Su cui si rinvia a V. BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, 2001; A. TORRE, *Uno Stato unitario a geometria variabile. Asimmetrie della politica, delle istituzioni, e dei diritti nella devolution del Regno Unito*,

inglese all'Unione europea<sup>4</sup>. Cionondimeno, è ancora necessario, oggi, confrontarsi con questo principio per analizzare la partecipazione del Parlamento britannico al processo decisionale europeo<sup>5</sup>.

L'esperienza della partecipazione del Parlamento britannico al processo decisionale dell'Unione europea va quindi letta anche alla luce dell'iniziale e prolungata diffidenza nei confronti della Comunità europea<sup>6</sup> che si è tradotta, sul versante delle procedure, nell'adozione di meccanismi di intervento e di controllo parlamentare finalizzati a consentire al Parlamento britannico di intervenire in maniera incisiva nel processo legislativo europeo.

---

in R. SCARCIGLIA (a cura di), *Atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, 141 ss.

<sup>4</sup> Sottolinea la progressiva evoluzione dei principi di rule of law e della sovranità del Parlamento di Westminster come conseguenza dell'adesione del Regno Unito all'UE E. GIANFRANCESCO, *Il canale della manica non è poi così largo: Sovereignty of Parliament e rule of law tra esperienza britannica e dimensione europea*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013. Come osserva l'A., il tramonto dell'onnipotenza del legislatore legato alle trasformazioni degli ultimi decenni, appare meno estraneo di quel che può sembrare a prima vista ai caratteri più tipici del costituzionalismo britannico nel quale l'ultima parola è quella del Parlamento, ma il significato di questa ultima parola è rimesso alle Corti giudiziarie. Pertanto, il costituzionalismo britannico ed il costituzionalismo *in fieri* dell'Unione europea, pur nelle loro strutturali diversità, hanno delle caratteristiche comuni, di cui la dialettica tra istituzioni rappresentative/parlamentari e giudice nella tutela dei diritti costituisce certamente un esempio.

<sup>5</sup> Non è un caso che nello European Community Act del 1972, legge con la quale il Regno Unito ha aderito alla Comunità europea, mancasse ogni esplicito riferimento alla prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno e che nei relativi dibattiti parlamentari si fosse sottolineato a più riprese che quel passaggio non avrebbe comportato limitazioni della sovranità del Parlamento britannico.

<sup>6</sup> Si veda, sul punto, V. BOGDANOR, *Britain and the European Community*, in J. JOWELL, D. OLIVER, *The changing Constitution*, Oxford, 1994, 3 ss. che mette bene in luce la sostanziale diffidenza che ha contraddistinto sin dall'inizio l'adesione del Regno Unito alla costruzione europea.

## 2. L'esame parlamentare degli atti europei e il controllo di sussidiarietà

Nel sistema bicamerale inglese entrambe le Camere partecipano attivamente all'esame dei documenti e degli atti provenienti dall'Unione europea. Il raccordo tra le due Camere in materia non appare particolarmente sviluppato ed avviene, perlopiù, in via informale. Le due Camere svolgono quindi separatamente i propri lavori, ma nel reciproco riconoscimento dei rispettivi ruoli e non certo in un clima di contrapposizione. Peraltro, il raccordo tra le Camere si sviluppa in via informale anche nella sua dimensione verticale, dal momento che due volte all'anno sono previsti meeting informali tra i Presidenti delle due Commissioni affari europei della *House of Commons* e della *House of Lords* ed i Presidenti delle Commissioni competenti in materia che operano presso le assemblee parlamentari scozzese, gallese e dell'Irlanda del Nord.

Come noto, in base alla forma di governo parlamentare ed al modello di bicameralismo propri del sistema britannico<sup>7</sup>, alla *House of Commons* spetta un ruolo ed un rilievo politico netta-

---

<sup>7</sup> Su cui si rinvia, tra gli innumerevoli contributi, a P. LEYLAND, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, Torino, 2005; A. TORRE, *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, 1997; ID, *Regno Unito*, Bologna, 2005; S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania e Italia*, Torino, 1998; V. BOGDANOR (ed.), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, 2003; C. FOSTER, *Cabinet Government in the Twentieth Century*, in *The Modern Law Review*, 2004, 753 ss.; G. CARVALE, *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997; D. OLIVER, *Constitutional reform in the United Kingdom*, Oxford, 2003; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, 2012. In relazione alle più recenti evoluzioni del modello Westminster di governo parlamentare per effetto del Fixed Term Parliaments Act (FTPA) del 2011, si veda O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2015, 809 ss. L'A. sottolinea l'influenza esercitata dal FTPA sul modello Westminster di parlamentarismo maggioritario ed orientata ad una riaffermazione del principio della *Sovereignty of Parliament* nelle dinamiche della forma di governo britannica, riaffermazione che dovrebbe consentire un ridimensionamento della deriva "maggioritaria" verso la quale si era spostata tale forma di governo.

mente più ampio rispetto alla *House of Lords*<sup>8</sup> per quanto riguarda la funzione legislativa ed il raccordo con il Governo, anche in considerazione del fatto che soltanto la Camera bassa deve esprimere la fiducia iniziale al nuovo Governo all'atto del suo insediamento.

Nella materia relativa agli affari europei, però, la *House of Lords* svolge tradizionalmente un ruolo di indubbio rilievo. Le ragioni di questo protagonismo della Camera alta possono essere certamente ricondotte alla maggiore disponibilità di tempo di cui dispone la *House of Lords* rispetto alla Camera dei Comuni per potersi concentrare sui dossier europei, ma vanno probabilmente collegate, *in primis*, al tradizionale maggiore "europeismo" (ovviamente un europeismo mite trattandosi del Regno Unito) dei componenti di questa Camera al cui interno è da sempre presente un numero più ampio di parlamentari favorevoli alla presenza del Regno Unito nell'Unione e comunque mediamente meno euroscettici rispetto ai membri della Camera elettiva. L'esame della documentazione europea è sempre molto approfondito in questa Camera, più che nella *House of Commons*, ed è la *House of Lords* che produce dettagliati rapporti su numerose questioni europee, documenti che vengono tenuti in grande considerazione dal Governo.

Non è quindi casuale che le due Camere, e le relative Commissioni parlamentari che si occupano degli affari europei, abbiano metodi di lavoro differenti. La Commissione affari europei della *House of Lords* opera in maniera più selettiva esaminando un numero inferiore di documenti rispetto alla Commissione competente in materia della *House of Commons*, ma approfondisce l'analisi dei documenti e degli atti europei selezionati in maniera più dettagliata ed approfondita.

La procedura relativa al controllo parlamentare sulla documentazione europea<sup>9</sup> è molto simile nelle due Camere e, peral-

---

<sup>8</sup> Sul ruolo della House of Lords nella forma di governo britannica e sulle sue prospettive di riforma si veda A. TORRE, *In praise of the House of Lords. Riflessioni sulle prospettive di riforma della seconda Camera britannica*, in C. DECARO (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Roma, 2008; E. GIANFRANCESCO, *La riforma della House of Lords: uno stretto sentiero tra molteplici paradossi costituzionali*, in Id.

<sup>9</sup> Per un esame approfondito di tali procedure si veda G. CARVALE, *Regno Unito: Profili costituzionali della partecipazione al processo di integra-*

tro, rimane la medesima per ogni materia trattata. Non sono dunque previsti *iter* particolari per quanto riguarda le iniziative rientranti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Nella partecipazione del Parlamento britannico alla fase ascendente un ruolo chiave è indubbiamente esercitato dalle due Commissioni parlamentari che si occupano degli affari europei presso la *House of Commons* e la *House of Lords*. Esse rappresentano, indubbiamente, il centro del sistema per quanto riguarda la selezione, l'analisi della documentazione europea ed il controllo di sussidiarietà relativo alle proposte di legge dell'Unione.

Il Governo deve trasmettere alle Camere tutti gli atti legislativi e la documentazione provenienti dall'Unione europea che vengono analizzati all'interno di ciascuna Camera dall'apposita Commissione parlamentare che si occupa degli affari europei. Il Governo, inoltre, è tenuto ad inviare ad entrambe le Commissioni un Memorandum esplicativo (*Explanatory memorandum*) relativo all'atto europeo oggetto di analisi entro dieci giorni dal deposito della documentazione proveniente da Bruxelles.

La Commissione competente in materia presso la *House of Commons* è la *European Scrutiny Committee*<sup>10</sup>. L'organo è composto da sedici membri e si riunisce una volta alla settimana. Inoltre, presso i Comuni sono presenti tre ulteriori Commissioni – “*European Committees*” – ciascuna delle quali si occupa di specifiche tematiche di ambito europeo ed è composta da tredici membri<sup>11</sup>. Alla *European Scrutiny Committee* spetta l'importante compito di decidere quali dei circa mille documen-

---

*zione comunitaria*, cit.; G. MAZZEI, *La partecipazione dei parlamenti nazionali al processo legislativo europeo. Il modello britannico e il modello francese*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2012.

<sup>10</sup> Il cui funzionamento è disciplinato nello Standing Order n. 143 e nello Scrutiny Reserve Resolution del 1998.

<sup>11</sup> Sulla base dello Standing Order n. 119 le tre Commissioni europee, denominate, rispettivamente, A-B-C, si occupano ciascuna di specifici settori. La prima Commissione (A) segue le materie: Energy and climate change; environment, food and rural affairs; transport; Communities and local government; forestry Commission. La seconda Commissione (B) si occupa delle seguenti materie: HM Treasury; work and pensions; foreign and Commonwealth Office; International development; home office; justice; matters not otherwise allocated. La terza Commissione (C) si occupa delle materie: business; innovation and skills; children; schools and families; culture; media and sport; health.

ti che arrivano ogni anno al suo esame meritano di essere approfonditi nel caso in cui ritenga che abbiano un rilievo politico o giuridico e un impatto significativo per il Regno Unito. In sostanza, la Commissione affari europei svolge il rilevante e necessario lavoro di filtro che consente di effettuare una selezione tra l'imponente mole di documentazione europea e di concentrare, quindi, l'attenzione sulle proposte europee ritenute maggiormente significative.

Solitamente, ogni anno, la *European Scrutiny Committee* qualifica come rilevanti all'incirca cinquecento documenti, di questi una piccola quota (circa quaranta) viene trasmessa alle *European Committees* per un approfondimento di analisi. Sol tanto un'esigua percentuale di proposte europee ritenute di fondamentale importanza (circa cinque) viene inviata all'Assemblea per il dibattito<sup>12</sup>. La Commissione può quindi decidere di trasmettere il documento o i documenti esaminati ad una delle tre *European Committees* in base alla materia trattata le quali, in questo caso, procedono alla discussione sulla base di una mozione presentata dal Ministro competente e possono richiedere ulteriori documenti e pareri tecnici ad esperti. Terminato l'esame, le Commissioni esprimono le loro conclusioni in un rapporto che deve essere approvato dalla *European Scrutiny Committee* e successivamente trasmesso all'Assemblea. Come si è detto, nel caso vi siano documenti ritenuti di fondamentale rilievo, la Commissione può proporre di portare la discussione alla Camera dei Comuni in seduta plenaria, scelta che viene compiuta di rado.

La Commissione affari europei che opera presso la *House of Lords* è l'*European Union Select Committee*. La Commissione è composta da 18 membri e la disciplina che ne regola il funzionamento è contenuta nella *Scrutiny reserve resolution* del 1999. Nell'esame della documentazione europea tale Commissione si avvale della collaborazione di sei Sottocommissioni, suddivise in base alla materia che devono trattare<sup>13</sup> e nelle quali siedono i 18 membri della Commissione "madre". La procedura

---

<sup>12</sup> I dati sono riportati nel Report della *House of Commons, The European Scrutiny System in the House of Commons*, in [www.parliament.uk/committees](http://www.parliament.uk/committees), 2015.

<sup>13</sup> Si tratta, rispettivamente, delle seguenti Sottocommissioni: EU financial affairs; EU internal market; EU external affair; EU Energy and environment; EU justice; EU home affairs.

relativa all'esame della documentazione europea e delle proposte di legge è comunque molto simile a quella seguita dalla *House of Commons*.

Peraltro, va ricordato che, a tutela delle prerogative parlamentari nella fase ascendente, nel caso in cui sia in discussione una proposta di legge europea presso il Parlamento di Westminster, i ministri del Governo britannico possono definire la loro posizione nel Consiglio dei ministri dell'UE soltanto dopo che entrambe le Camere abbiano completato l'esame dell'atto legislativo europeo, nel rispetto della c.d. *scrutiny reserve resolution*, sulla quale si tornerà in seguito<sup>14</sup>.

Per quanto riguarda l'esercizio del controllo di sussidiarietà da parte del Parlamento britannico, la verifica avviene nell'ambito del procedimento sopra descritto che è valido per tutti gli atti legislativi europei.

Presso la *House of Commons* il controllo di sussidiarietà è condotto dalla European Scrutiny Committee, coadiuvata nel suo lavoro dalle Commissioni Giustizia e Interni e dalle European Committees in base alla materia trattata. Nell'ambito della procedura dell'*early warning system* sul coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel controllo di sussidiarietà, qualora la Commissione affari europei ritenga che la proposta legislativa violi il principio di sussidiarietà, essa è chiamata ad approvare una mozione per una *reasoned opinion* contenente le indicazioni relative ad eventuali violazioni del principio. Tale mozione deve in ogni caso passare all'esame dell'Aula alla quale spetta la decisione finale sull'invio all'Unione europea della *reasoned opinion* per violazione del principio di sussidiarietà.

La *House of Lords* ha stabilito una procedura di massima da seguire per quanto riguarda il controllo di sussidiarietà. La *European Union Select Committee* invia la proposta di legge europea ad una delle sei Sub-Committees competente in materia la quale può presentare una proposta contenente la relativa *reasoned opinion* qualora ritenga vi siano profili di dubbia legittimità in relazione al rispetto del principio di sussidiarietà. Tale proposta deve poi essere esaminata dalla *European Union Select Committee* e, se approvata, trasmessa all'Aula alla quale spetta anche in questo caso la decisione ultima riguardo all'invio della *reasoned opinion* alle istituzioni europee.

---

<sup>14</sup> Si rinvia, sul punto, al par. 6.

Si tratta, nella sostanza, di due procedure speculari che affidano alle Commissioni affari europee la funzione di analisi, impulso ed eventuale proposta in ordine alla presentazione dell'opinione motivata sulla quale si deve, poi, pronunciare in via definitiva l'Aula. Il che non significa, come si è già evidenziato, che le Camere perseguano gli stessi obbiettivi lavorando con le stesse modalità essendo il controllo sulla documentazione europea della *House of Commons* più diffuso ed ampio rispetto a quello della *House of Lords* che, però, scegliendo di esaminare una mole minore di atti, ne approfondisce maggiormente lo studio e l'analisi.

Le due Commissioni parlamentari, peraltro, hanno facoltà di coinvolgere le Assemblee parlamentari devolute di Scozia, Galles e Irlanda del Nord nel controllo di sussidiarietà. La European Scrutiny Committee della *House of Commons*, infatti, porta avanti un dialogo regolare con queste Assemblee per quanto riguarda il controllo di sussidiarietà. In una sola occasione, peraltro, il Parlamento scozzese ha adottato in plenaria una risoluzione relativa ad una *reasoned opinion* su una proposta di legge rientrante nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e, in particolare, sulla proposta relativa all'Istituzione della procura europea, sulla quale si tornerà più avanti<sup>15</sup>.

### **3. La particolare posizione del Regno unito nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia**

La partecipazione del Parlamento britannico al processo decisionale europeo riguardante gli ambiti relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), disciplinato dal Titolo V TFUE, deve necessariamente essere analizzata nell'ottica della particolare posizione che contraddistingue il Regno Unito in questo settore di intervento dell'Unione europea<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Si veda il par. 4.

<sup>16</sup> Si tratta, come noto, delle materie rientranti nell'ex terzo pilastro "Giustizia e Affari Interni"(GAI). Per un'approfondita ricostruzione della partecipazione del Regno Unito alle materie dello SLSG, sin dalle origini, si veda M. E. MAZZÒN, *El espacio de libertad, seguridad y justicia como laboratorio de una Unión Europea a diversas velocidades. El caso del Reino Unido*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, 129 ss.



Come noto, il Trattato di Lisbona ha rafforzato gli strumenti necessari per l'adozione di misure comuni e l'armonizzazione delle materie in questo ambito e, in particolare, per l'armonizzazione dei diritti penali degli Stati membri al fine di assegnare all'Unione un ruolo sempre più significativo in materia di giustizia e sicurezza comune, procedendo sulla strada della "comunitarizzazione" dello SLSG. Il Titolo V TFUE contiene norme che consentono l'armonizzazione del diritto penale, anche in materia processuale, al fine di facilitare il mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale e la cooperazione di polizia. Va inoltre ricordato che anche la materia immigrazione e asilo - un altro ambito delle politiche europee di crescente rilievo negli ultimi anni e che contiene diverse criticità e profili problematici nella complessa costruzione di un'armonizzazione normativa - rientra nell'ambito dello SLSG.

Allo stesso tempo, Lisbona ha previsto un'adesione a diverse velocità allo SLSG, consentendo ad alcuni Stati di scegliere di volta in volta se e come aderire alle misure adottate, attraverso il meccanismo dell'*opt-in/opt-out*<sup>17</sup>. Il Regno Unito rientra tra i Paesi che possono scegliere di non aderire alla normativa dello SLSG e all'*acquis* di Schengen, come prevedono tre Protocolli allegati al Trattato di Lisbona<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Sul meccanismo dell'*opt-in/opt-out* nello SLSG dopo il Trattato di Lisbona, si veda S. PEERS, *EU reform Treaty analysis no. 4 British and Irish opt-outs from EU Justice and Home affairs (JHA) law*, in *Statewatch analysis*, 2007; A. HINAREJOS, J. R. SPENCER, S. PEERS, *Opting out of EU Criminal law: what is actually involved?*, CELS working paper no. 1, in [www.cels.law.cam.ac.uk](http://www.cels.law.cam.ac.uk), 2012.

<sup>18</sup> Il protocollo n. 21 allegato al trattato di Lisbona consente infatti al Regno Unito e all'Irlanda di non partecipare all'armonizzazione legislativa nelle materie rientranti nello SLSG, attraverso il meccanismo dell'*opt-in/opt-out* e di decidere, pertanto, di volta in volta, se aderire o meno alle nuove misure legislative adottate dall'Unione in questo settore. Analogamente, il protocollo n. 22 contiene delle disposizioni *ad hoc* per quanto riguarda la posizione della Danimarca. Questo meccanismo consente dunque ai Paesi più ostili alla cessione di sovranità all'Unione soprattutto in ambito penale e in materia di immigrazione di riservarsi il diritto di aderire alla normativa comune europea solo nei casi in cui non la si ritiene potenzialmente dannosa o svantaggiosa per il proprio sistema giuridico nazionale. Inoltre, il protocollo n. 36 allegato al Trattato di Lisbona ha previsto un periodo transitorio di 5 anni (con scadenza il 1° dicembre 2014) al termine del quale il Regno Unito poteva decidere di non accettare le nuove attribuzioni assegnate alla Commissione e alla Corte di giustizia relativamente agli atti normativi dell'ex terzo pilastro adottati (e non

Il Trattato consente dunque al Regno Unito un ampio margine di manovra e di libertà in ordine alle decisioni da assumere relativamente alla partecipazione alle misure adottate nello SLSG. Per il regno Unito è sempre possibile svincolarsi da interventi normativi comuni che non ritiene opportuno producano effetti all'interno del proprio ordinamento. Libertà del Regno Unito che, peraltro, non è nuova e che conferma le decisioni già adottate a suo tempo nell'ambito dell'ex terzo pilastro dal Trattato di Maastricht, prima, e, successivamente, dal Trattato di Amsterdam. Il che, peraltro, avviene in un contesto più generale in cui si è scelto di concedere al Regno Unito un ampio margine di flessibilità nella partecipazione al processo di integrazione europea: quest'ultimo è il Paese al quale il Trattato di Lisbona riserva il maggior numero di *opt-out*.

Venendo al ruolo del Parlamento britannico nello SLSG, è innanzitutto interessante rilevare che già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona le due Commissioni affari europei della *House of Commons* e della *House of Lords* avevano prodotto diversi Rapporti in cui si analizzavano le nuove norme del Titolo V del TFUE alla luce del loro possibile impatto nell'ordinamento britannico e dei rischi per quel che riguarda quelle che il Governo inglese definisce le “*red lines*”, vale a dire quegli ambiti ritenuti particolarmente “delicati” e problematici in considerazione del loro impatto sul sistema nazionale di common law e sulle norme interne relative all'ordinamento giudiziario. In questi documenti si evidenziava la necessità di compiere un approfondito studio di ogni misura che sarebbe stata proposta dall'Unione in questo ambito, trattandosi di materia particolarmente sensibile per il sistema giuridico nazionale che avrebbe potuto persino condurre, a giudizio delle due Commissioni parlamentari, ad una graduale soppressione del sistema di common law e, più in generale, ad una perdita di sovranità nazionale troppo estesa<sup>19</sup>.

---

modificati) dall'Unione prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Da ultimo, va richiamato il Protocollo n. 19 che consente al Regno Unito e all'Irlanda (nonché ad altri Stati europei) di non partecipare all'*acquis* di Schengen, l'insieme della normativa adottata dall'Unione per implementare la Convenzione di Schengen.

<sup>19</sup> Un altro elemento di interesse di questi Reports è la consapevolezza che l'esercizio dell'*opt-out* è cosa diversa rispetto al diritto di veto di uno Stato e che, pertanto, il semplice ricorso a tale opzione avrebbe rischiato di tradursi in una perdita di influenza del Regno Unito nella costruzione di un diritto penale

Ciò sembra confermare la volontà da parte di Westminster e, in particolare, della *House of Lords*, di non chiamarsi del tutto fuori dallo sviluppo del processo di integrazione europea in questo ambito, quantomeno nella fase del processo decisionale che porta all'approvazione delle norme comuni, in maniera tale da poter esercitare, se possibile, un'influenza sugli esiti di questo processo.

In relazione allo SLSG, come confermato nel dettaglio dal European Union Act del 2011, tutte le misure relative a tale ambito devono in ogni caso essere sottoposte all'esame di entrambe le Camere secondo la procedura che si è richiamata in precedenza e che impedisce al Governo di esprimere la sua posizione in sede di Consiglio dei ministri dell'UE prima che sia terminato l'esame delle proposte da parte del Parlamento.

Non stupisce, dunque, che Westminster abbia voluto in questi anni partecipare attivamente al processo decisionale in questo settore, anche in considerazione dell'impatto che le materie dello SLSG hanno sugli elementi cardine della sovranità statale e sui diritti fondamentali. Si tratta, infatti, di un ambito particolarmente delicato poiché nella giustizia penale sono indubbiamente presenti differenti modelli di tutela e garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali negli ordinamenti nazionali<sup>20</sup>, differenze che il Regno Unito ritiene essere particolarmente significative e comunque tali da non ritenere opportune modifiche al proprio sistema interno, specialmente in ambito penale<sup>21</sup>. Da

---

comune europeo. Pertanto, la *European Union Committee* della House of Lords sottolineava l'interesse del Regno Unito ad intervenire nei negoziati e nelle procedure precedenti l'adozione della normativa europea anche nel caso in cui avesse poi deciso di notificare il suo *opt-out*. Cfr. House of Lords, EU Committee House of Lords, 10th Report of Session 2007/2008.

<sup>20</sup> Si veda, sul punto, P. BILANCIA, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria*, in P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, 345 ss.

<sup>21</sup> Peraltro, questo atteggiamento molto scettico rispetto al processo di integrazione europea in questo settore non stupisce particolarmente poiché non rappresenta una novità. Si tratta della posizione assunta da sempre dal regno Unito ogni volta che ha visto nel processo di integrazione europea dei rischi per la tenuta complessiva del proprio sistema giuridico e per la tutela delle sue peculiarità. Semmai, rispetto alla prima fase della sua adesione alla Comunità europea, l'atteggiamento del Regno Unito sembra essere passato da una posizione di sostanziale auto-esclusione dalle questioni ritenute maggiormente problematiche ad una maggiore partecipazione al processo decisionale, pur

questo punto di vista, l'analisi della partecipazione dei parlamenti nazionali (in questo caso del Parlamento britannico) alla fase ascendente nel settore dello SLSG consente un punto di osservazione in un certo senso privilegiato, poiché il processo di integrazione europea in questo settore ha un impatto su alcuni tradizionali presidi della sovranità statale.

#### **4. Le *reasoned opinions* di Westminster e il caso della Procura europea: una conferma delle difficoltà per i parlamenti nazionali di vedere riconosciuta la natura politica (e quindi l'estensione) del controllo di sussidiarietà**

Nel periodo 2010-2015 la *House of Commons* ha deciso di inviare alla Commissione europea quindici *reasoned opinions* per violazione del principio di sussidiarietà da parte di proposte di legge europee<sup>22</sup>. Tre di queste hanno riguardato ambiti rien-

---

con i limiti già richiamati che si traducono nel frequente ricorso all'opzione dell'*opt-out* nello SLSG.

<sup>22</sup> Il TUE menziona il controllo di sussidiarietà e ne affida il controllo ai parlamenti nazionali nell'art. 5 TUE. Per la disciplina di dettaglio, oltre al Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona, è necessario fare riferimento al Protocollo n. 1 relativo al ruolo dei Parlamenti nazionali. Sul ruolo dei parlamenti nazionali in relazione al controllo di sussidiarietà si veda P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. In particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di Sicurezza Libertà e Giustizia*, in questo Volume; M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, 2013; P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *Commentary on the Protocol No. 1 Annexed to the Treaty of Lisbon (On the Role of National Parliaments in the European Union)*, in H. J. BLANKE, S. MANGIAMELI (a cura di), *Commentary on the Treaty of European Union*, Berlin-Heidelberg, 2013; D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in cammino.it*, 2011; P. KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, London Routledge, 2012; F. FABBRINI, K. GRANAT, *Yellow Card, but not Foul: The role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike*, in *Common Market Law*, 50/2013, 115 ss.; K. GRANAT, "Yellow card" for the Commission Proposal on the right to take collective Action, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2012, 897 ss.; J. V., LOUIS, *National Parliaments and the Principle of Subsidiarity. Legal*

tranti nello SLSG. Per quanto riguarda la *House of Lords*, sono state inviate sette *reasoned opinions*, tre di queste relative alle materie dello SLSG. In due casi su tre entrambe le Camere si sono attivate in relazione a proposte legislative relative allo SLSG. In generale, su un totale di ventidue pareri motivati presentati dalle due Camere, in cinque casi entrambe le Camere hanno inviato ciascuna un proprio parere motivato sulla medesima proposta di legge.

In relazione ai pareri motivati presentati nelle materie dello SLSG, appare opportuno prendere le mosse dalla vicenda legata alla proposta di regolamento per l'istituzione della Procura europea presentata dal Consiglio nel 2013<sup>23</sup> che ha fatto scattare per la seconda volta (la prima procedura aveva riguardato il c.d. regolamento "Monti II") dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il c.d. cartellino giallo in seguito all'invio di 14 pareri motivati da parte dei Parlamenti Nazionali di 11 Stati membri che lamentavano una violazione del principio di sussidiarietà<sup>24</sup>.

---

*options and practical Limits*, in I. PERNICE AND E. TANCEV (a cura di), *Ceci n'est pas une Constitution. Constitutionalism without a Constitution?*, Baden-Baden, 2008, 131 ss.; F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2007. Più in generale, sul principio di sussidiarietà nell'ottica del costituzionalismo multilivello, si veda E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2005. Sulla flessibilità di tale principio e sul suo ruolo nell'ordinamento europeo si veda P. BILANCIA, *Il carattere bifronte del principio di sussidiarietà*, in P. BILANCIA, F. G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, 131 ss.; 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, 117 ss.

<sup>23</sup> Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM (2013) 534, 2013.

<sup>24</sup> La procedura dell'early warning system assegna a ciascun Parlamento nazionale due voti – uno per camera in caso di Parlamenti bicamerali – da esprimere entro otto settimane dall'invio della proposta legislativa europea, mediante un parere motivato, ossia un parere con cui si rileva una violazione del principio di sussidiarietà. La soglia del "cartellino giallo" si raggiunge qualora i pareri motivati dei Parlamenti nazionali siano pari complessivamente ad un terzo dei voti. Se la proposta riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia (art. 76 TFUE), la soglia si abbassa ad un quarto. Il "cartellino giallo" ha come conseguenza l'obbligo da parte della Commissione di riesaminare l'atto, Commissione che può decidere di mantenerlo, modificarlo o ritirarlo. Qualora i pareri motivati raggiungano la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali scatta invece la soglia del "cartellino arancione", la Commissione può comunque decidere di mante-

A differenza del caso precedente, la Commissione ha deciso di mantenere la proposta di regolamento sulla Procura europea ritenendo infondate le argomentazioni sostenute in questa circostanza da quattordici Camere nazionali. Proposta che, allo stato attuale, non ha ancora terminato il suo *iter* di approvazione. Tralasciando in questa sede di approfondire le motivazioni di questa scelta della Commissione<sup>25</sup>, ci si vuole qui soffermare sul merito delle obiezioni sollevate dal Parlamento britannico e sulle repliche delle della Commissione europea contenute nella sua Comunicazione relative al riesame della proposta legislativa<sup>26</sup>.

L'istituzione della Procura europea ha diverse finalità tra cui, *in primis*, quella di contribuire a creare un efficace ed efficiente sistema europeo comune di indagine e azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Ci si trova, evidentemente, in un ambito di indubbio rilievo per quanto ri-

---

nere la proposta di atto legislativo, ma, in questo caso, il Parlamento europeo a maggioranza semplice o il Consiglio con il consenso del 55% dei suoi membri possono bloccare l'atto. Sino ad oggi, si sono registrati due casi di attivazione del "cartellino giallo": nel 2012, sulla proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive (c.d. regolamento "Monti II"); nel 2013 sulla proposta di regolamento per l'istituzione della Procura europea. Nel primo caso la Commissione ha deciso di ritirare la proposta, nel secondo caso ha invece deciso di mantenere la proposta. Sui casi di attivazione del "cartellino giallo" si veda C. FASONE, *Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà: il secondo "cartellino giallo" sull'istituzione della procura europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014, 165 ss.

<sup>25</sup> Le conseguenze di una tale decisione devono essere lette anche alla luce della base giuridica della proposta di legge in questione: secondo la procedura speciale prevista dall'art. 86 TFUE, l'istituzione della Procura Europea richiede l'unanimità del Consiglio previa approvazione del Parlamento e qualora in Consiglio non ottenga l'unanimità sulla proposta iniziale della Commissione, è possibile instaurare una "cooperazione rafforzata"[Ad oggi, quest'ultima è la soluzione più probabile, il governo Inglese ha già dichiarato la propria opposizione all'istituzione della Procura europea ed ovviamente altri rappresentanti nel Consiglio dovranno tener conto delle posizioni già espresse dai propri Parlamenti nazionali, in sede della procedura di allerta precoce. La Commissione ha, quindi, deciso di mantenere la proposta, nonostante fosse ben consapevole che la stessa avrebbe trovato una forte opposizione in sede di Consiglio, nell'ottica di poter procedere comunque con una cooperazione rafforzata.

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione europea sul riesame della proposta del regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, a norma del protocollo n. 2, COM (2013) 851, 2013.

guarda l'armonizzazione penale sostanziale e processuale delle normative nazionali e in un campo che, tradizionalmente, appartiene alla esclusiva sovranità statale.

La vicenda legata alla presentazione dei pareri motivati per violazione del principio di sussidiarietà presentati dal Parlamento britannico sulla proposta di istituzione della Procura europea appare indubbiamente esemplificativa delle difficoltà che ha incontrato, sino ad oggi, il meccanismo del controllo di sussidiarietà dei parlamenti nazionali, in particolare dal punto di vista della sua effettiva efficacia.

Entrambe le Camere di Westminster hanno presentato i loro pareri motivati<sup>27</sup> contestando sotto molteplici punti di vista la proposta legislativa in questione con valutazioni che tendono ad andare al di là del mero controllo di sussidiarietà sulla base della disciplina relativa al principio di sussidiarietà contenuta nell'art. 5 TUE<sup>28</sup> ed assumono, piuttosto, i caratteri di un controllo di tipo essenzialmente politico che entra nel merito del contenuto della proposta, controllo indubbiamente più ampio della verifica limitata al solo accertamento del rispetto dell'art. 5. Del resto, limitare il controllo di sussidiarietà all'interpretazione letterale dell'art. 5 e valutarne quindi la legittimità in base alla realizzazione dei due requisiti di insufficienza dell'azione a livello statale e di migliore capacità di realizzare gli obiettivi dell'azione mediante l'intervento condotto a livello di Unione, appare piuttosto complicato trattandosi di un principio dotato di un ampio tasso di politicità e che si presta a valutazioni di tipo essenzialmente politico, come è confermato dalla

---

<sup>27</sup> Rispettivamente: Reasoned Opinion of the House of Commons concerning a Draft Regulation of the Council on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (EPPO); House of Lords, Subsidiarity Assessment: The European Public Prosecutor's Office. Queste e le successive reasoned opinion cui si fa riferimento sono reperibili nel sito web dell'IPEX - The platform for EU Interparliamentary Exchange – [www.ipex.eu/](http://www.ipex.eu/).

<sup>28</sup> In base all'art. 5.3, in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

sostanziale difficoltà della sua giustiziabilità da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>29</sup>.

Sotto questo profilo, la Commissione nella sua Comunicazione sul riesame della proposta relativa all'istituzione della Procura europea sembra abbastanza consapevole dell'impossibilità di circoscrivere eccessivamente l'ambito di azione dei pareri sul controllo di sussidiarietà<sup>30</sup>. Impostazione, questa, certamente condivisibile e che, però, la Commissione non mantiene costante nella sua replica ai parlamenti nazionali laddove ritiene che diverse argomentazioni non possano rientrare nel campo della sussidiarietà e che vanno piuttosto inquadrare nell'ambito del c.d. dialogo politico con la Commissione<sup>31</sup>, circoscrivendo così, di fatto, la portata delle obiezioni sollevate dal Parlamento britannico e da altri parlamenti nazionali sulla proposta legislativa in questione.

Si conferma, quindi, anche nel caso della Procura europea, una sostanziale difficoltà nel delineare con chiarezza i limiti del controllo di sussidiarietà, in parte anche per la natura stessa del principio il cui elevato tasso di "politicalità" appare indiscutibile: è evidente che le valutazioni sull'insufficienza dell'azione statale e sul miglior raggiungimento degli obiettivi da parte dell'azione europea, effettuate dalla Commissione in base all'art. 5, sono valutazioni di tipo politico che, come tali, si prestano ad obiezioni della stessa natura da parte dei parlamenti nazionali. Non è un caso, dunque, che nel dopo Lisbona la partecipazione dei parlamenti nazionali alla fase ascendente tenda

---

<sup>29</sup> Cfr. P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. In particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di Sicurezza Libertà e Giustizia*, in questo Volume.

<sup>30</sup> Come mette chiaramente in rilievo la Commissione in questa Comunicazione: «La Commissione sa che i confini del principio di sussidiarietà non sono facili da individuare, pertanto ha assunto un atteggiamento di apertura nei confronti dei pareri motivati, interpretandone le argomentazioni, per quanto possibile, alla luce del principio di sussidiarietà».

<sup>31</sup> In base al quale i parlamenti nazionali possono far pervenire alle Istituzioni dell'Unione le loro osservazioni sui progetti di atti legislativi europei e sugli altri atti che sono stati inviati. Del resto, come ha evidenziato la stessa Commissione, il meccanismo del controllo di sussidiarietà e il dialogo politico costituiscono due facce della stessa medaglia, poiché «il principio di sussidiarietà è parte di una relazione politica più estesa tra la Commissione e i parlamenti nazionali», cfr. Commissione europea, COM (2010) 291 def., Relazione annuale 2009 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali



ad andare al di là del mero controllo di sussidiarietà e ad assumere, piuttosto, i caratteri di un controllo di tipo politico che entra nel merito delle proposte legislative europee, controllo indubbiamente più ampio della verifica limitata all'accertamento del rispetto formale del principio di sussidiarietà e che si realizza anche mediante il dialogo politico con la Commissione europea. Il che in molti casi non gioca però a favore dei parlamenti nazionali poiché la Commissione può respingere le loro obiezioni di natura politica sostenendo che escano dal perimetro del mero controllo di sussidiarietà sulla base dell'art. 5 TFUE e che, pertanto, debbano rientrare nel dialogo politico la cui procedura, però, non consente ai parlamenti nazionali di attivare meccanismi che impongano alla Commissione il riesame della proposta legislativa.

Nel parere motivato della *House of Lords* l'impatto della Procura europea nell'ordinamento nazionale è stato valutato negativamente e si è ritenuto che tale atto legislativo comporterebbe una pesante incursione «*into the sensitive criminal law systems of the member States*». A giudizio della *House of Commons*, inoltre, l'azione investigativa e penale condotta a livello degli Stati membri attualmente prevista dal diritto dell'Unione è sufficiente, come pure i meccanismi di coordinamento già introdotti a livello di Unione europea (Eurojust, Europol e OLAF).

Entrambe le Camere hanno poi contestato il valore aggiunto dell'introduzione di una Procura europea sostenendo che la Commissione non avesse dimostrato a dovere che l'azione a livello di Unione potesse conseguire risultati migliori di quella degli Stati e che i risultati prefigurati dalla Commissione fossero troppo ottimistici. La *House of Commons* ha anche contestato l'assunto della Commissione secondo cui l'intervento garantirebbe un alto livello di tutela dei diritti fondamentali. A tale riguardo, le obiezioni della Camera sono un ottimo esempio che dimostra la ritrosia del Regno Unito ad accettare decisioni europee che impattino in maniera rilevante sul proprio sistema giuridico, ed in particolare sul proprio sistema di diritto penale e sulle garanzie previste a tutela dei diritti fondamentali ed *in primis* del diritto di difesa delle persone accusate di reati. Obiezioni alle quali si aggiungono i timori espressi in maniera esplicita riguardo a possibili abbassamenti degli standard di tutela dell'ordinamento britannico e persino riguardo a presunte incompatibilità con alcuni principi alla base del *rule of law*. Nel

parere motivato inviato dalla *House of Commons* si ritiene che l'azione della Procura europea, introducendo il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, estraneo all'ordinamento britannico e ad altri Stati che impiegano un modello di tipo discrezionale, potrebbe determinare un indebolimento delle tutele e dei diritti che vanno garantiti alle persone accusate di reati. Più in generale, si ritiene che la normativa contenuta nella proposta di legge abbasserebbe le garanzie ed i diritti della persona accusata di un reato, garanzie che, invece, a giudizio di Westminster, riceverebbero una tutela più alta nel sistema britannico. Inoltre, la Camera ha ritenuto la proposta di legge non conforme rispetto al principio dell'uguaglianza davanti alla legge, principio chiave connesso al *rule of law*, poiché si verrebbe a creare un doppio livello di "*criminal justice*" in cui si darebbe la priorità alle azioni contro i reati a danno dell'Unione e ciò genererebbe un maggiore rischio di condanna per i sospettati di questi reati rispetto alle persone accusate di altri reati. In tema di conformità piena di tale proposta normativa, per quanto riguarda le misure investigative ivi elencate e i diritti dell'imputato nel processo, con i diritti della persona accusata di un reato, va peraltro ricordato che sono state sollevate alcune perplessità anche da altri Parlamenti come, ad esempio, quello italiano mediante le osservazioni della Commissione giustizia del Senato<sup>32</sup>.

Da ultimo, va richiamata l'obiezione della *House of Commons* che ha ritenuto che la Commissione non avesse considerato il requisito di cui all'art. 5 del TFUE in base al quale l'azione dell'Unione non è giustificata non solo nel caso di una "sufficiente" azione statale, ma anche nel caso in cui l'intervento a livello regionale e locale consenta di raggiungere in maniera sufficiente gli obiettivi dell'azione. Il che potrebbe verificarsi, come sottolinea il parere motivato, negli ordinamenti in cui in gli enti decentrati sono dotati di distinti sistemi di giustizia penale. A tale riguardo va ricordato che questo è stato l'unico caso in cui uno dei Parlamenti "devoluti" di Scozia, Galles e Irlanda del nord, e nello specifico la Commissione giustizia del Parlamento scozzese, abbia presentato anch'esso un rapporto contenente un parere motivato in cui si riteneva che la proposta non fosse con-

---

<sup>32</sup> Sui pareri motivati prodotti in questi anni dal Parlamento italiano in questo ambito si veda E. DE MARCO, *Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il caso italiano*, in questo Volume.

forme con il principio di sussidiarietà. Il rapporto del Parlamento scozzese è stato poi allegato nel parere presentato dalla *House of Commons* e richiamato anche nel parere della *House of Lords*. A dire il vero, questa obiezione di Westminster non appare molto pertinente e sembra condivisibile la risposta fornita in merito dalla Commissione secondo cui la ripartizione delle competenze in uno Stato membro è questione puramente interna e che, quindi, quando la Commissione fa riferimento all'insufficienza dell'azione degli Stati membri tale affermazione deve comprendere tutti i possibili livelli di azione degli Stati, compresi quelli regionali e locali. Inoltre, in una sua lettera inviata alla *House of Commons* la Commissione ha giustamente evidenziato come il rapporto presentato dalla Commissione giustizia del Parlamento scozzese non riteneva che gli obiettivi dell'azione sarebbero stati raggiunti meglio con un'azione a livello regionale o locale, ma si limitava a sostenere che la proposta violasse il principio di sussidiarietà.

Dopo la richiamata risposta della Commissione con cui la stessa ha motivato la sua scelta di non ritirare la proposta in questione, la European Committee della *House of Lords* ha anche prodotto nell'ottobre del 2014 un accurato Report sul possibile impatto della Procura europea<sup>33</sup>, sottolineando la rilevanza di tale normativa sui sistemi penali dei Paesi che ad essa si adegueranno rispetto al Regno Unito che, viceversa, non vi aderirà ed appoggiando la decisione presa dal Governo britannico di esercitare l'*opt-out* rispetto a questa proposta della Commissione.

Una seconda *reasoned opinion* riguarda la proposta di direttiva del 2013, recentemente approvata in via definitiva, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali<sup>34</sup>. Anche in questo caso il Regno Unito ha deciso di non partecipare all'adozione di questa direttiva dalla quale si sono chiamate fuori anche Irlanda e Danimarca. Nella presentazione dell'atto legislativo la Commissione ha sottolineato che le norme di armonizzazione contenute nella direttiva tengono conto delle di-

---

<sup>33</sup> House of Lords, *The impact of the European Public Prosecutor's Office on the United Kingdom, 4th Report of Session 2014-2015*, 2014.

<sup>34</sup> Direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali.

verse tradizioni giuridiche degli Stati membri, con particolare riferimento alle differenze per quanto riguarda i diritti della persona nella procedura penale. Nel parere motivato presentato dalla *House of Commons*<sup>35</sup>, in cui si sottolinea che la Commissione non ha dimostrato in maniera sufficientemente esauriente la necessità dell'intervento a livello di Unione in questo campo, si è tenuto a precisare che, nell'ambito della tutela della presunzione di innocenza, il problema non risiede nella mancanza di normative nazionali, quanto piuttosto nelle significative differenze delle normative interne che dovrebbero far propendere per mantenere tali diversità. Diversità che, si legge nel parere, sono l'espressione di una specifica "cultura" in tema di presunzione di innocenza che varia da Stato a Stato.

Una terza questione sulla quale entrambe le Camere hanno presentato una propria *reasoned opinion* riguarda una proposta di direttiva del 2013 che modifica una precedente decisione relativa alla fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti<sup>36</sup>. A giudizio della *House of Commons*<sup>37</sup> la Commissione non ha presentato sufficienti motivazioni a supporto della necessità di condurre un'azione a livello europeo in questo ambito. Pur riconoscendo l'enorme potenzialità del traffico transfrontaliero di sostanze stupefacenti ed i rischi, anche per la salute, derivanti dalla presenza di diversi approcci normativi statali in materia, la Camera ha ritenuto che un intervento normativo europeo in materia imbriglierebbe eccessivamente l'azione statale. I differenti approcci normativi richiamati

---

<sup>35</sup> Reasoned Opinion of the House of Commons concerning a Draft Directive on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at trial in criminal proceedings.

<sup>36</sup> Proposta di direttiva del Consiglio e del Parlamento europeo che modifica, per quanto riguarda la definizione di "stupefacenti", la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, COM (2103) 618 final.

<sup>37</sup> Reasoned Opinion of the House of Commons concerning a Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on new psychoactive substances and a draft Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, as regards the definition of drug.

dalla Commissione come un ostacolo per il legittimo commercio di sostanze, sono, invece, a giudizio della Camera, un importante fattore delle strategie nazionali di controllo dell'utilizzo di farmaci e di contrasto agli stupefacenti e riflettono diverse "attitudini sociali e culturali" (nazionali) nella regolazione dei farmaci e delle sostanze psicoattive. Nella reasoned opinion si chiede pertanto di preservare, come consentiva la precedente decisione del 2004, i differenti approcci regolatori condotti a livello nazionale in materia. Una presa di posizione del tutto simile è rinvenibile anche nel parere motivato presentato dalla *House of Lords*<sup>38</sup> in cui si sottolinea anche come gli obiettivi connessi alle proposte di azione contenute nell'atto legislativo europeo potrebbero, invece, essere raggiunti con migliore efficacia mediante un'azione condotta a livello nazionale e, pertanto, non sarebbero compatibili con il principio di sussidiarietà.

Il Parlamento britannico ha prodotto un parere motivato anche in materia di immigrazione. La proposta di direttiva riguardava l'introduzione di norme minime per quanto concerne le modalità di accesso di cittadini stranieri per lavoro stagionale, proposta presentata nel 2010 e direttiva approvata, da ultimo, nel 2014<sup>39</sup>. Si trattava, dunque, di un ambito rientrante nella più ampia materia relativa alla disciplina degli ingressi che rappresenta, peraltro, uno degli aspetti in cui il Regno Unito è più restio a rinunciare alla propria sovranità nella gestione dei flussi migratori e degli ingressi. Facendo anche riferimento all'art. 79 TFUE che consente agli Stati di regolare autonomamente i flussi di ingresso di cittadini stranieri, la *House of Lords* ha inviato un parere motivato ritenendo che la proposta violasse il principio di sussidiarietà in quanto l'azione a livello europeo in questo campo non era da considerarsi necessaria. A giudizio del parere le singole discipline nazionali avrebbero comunque consentito di raggiungere sufficientemente gli obiettivi dell'azione stessa dal momento che ogni Stato membro ha esigenze profondamente diverse di lavoro straniero in relazione al numero di lavoratori richiesti, ai periodi di prestazione dei servizi ed alla stessa nazionalità dei cittadini stranieri, in quanto il Regno Uni-

---

<sup>38</sup> House of Lords, *SubsidiarityAssessment: New Psychoactive Substances*, 2013.

<sup>39</sup> Direttiva 2014/36/UE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale.

to tende a privilegiare l'accesso di cittadini dell'Unione per lo svolgimento di lavori stagionali e legati al turismo.

Sull'argomentazione della *House of Lords* vi sono, invero, alcune perplessità dal momento che tra gli obiettivi dell'azione europea in questione vi era l'esigenza di garantire tutele minime uniformi in tutti gli Stati membri per i lavoratori stranieri stagionali e di favorire i canali di accesso legali per questa tipologia di lavoro. Obiettivi che si sono dimostrati in questi anni difficilmente raggiungibili con la sola azione a livello statale che ha dato luogo, invece, a discipline nazionali molto diverse tra loro per quanto riguarda gli standard di tutela di alcuni diritti dei lavoratori stranieri e le possibilità di ingresso legale per motivi di lavoro negli Stati membri.

La *House of Commons* non ha presentato un parere motivato su questa proposta legislativa ed ha utilizzato lo strumento del dialogo politico soltanto perché, come si evince dal documento stesso<sup>40</sup>, i tempi parlamentari non avevano consentito di presentare una *reasoned opinion* entro il termine delle otto settimane previsto dal Trattato di Lisbona. Nel documento inviato alla Commissione, comunque, la *House of Commons* concorda nella sostanza con le obiezioni sollevate dalla *House of Lords* nel suo parere motivato.

Com'era lecito aspettarsi dopo l'esame dei rilievi presentati dal Parlamento britannico, il Regno Unito ha in seguito esercitato l'*opt-out* e non è quindi vincolato dalla normativa contenuta in questa direttiva.

## **5. Un bilancio a cinque anni dal Trattato di Lisbona. Una fuga del Regno Unito dallo spazio di libertà, sicurezza e giustizia?**

L'esame dei pareri motivati presentati da Westminster può essere letto come una conferma dell'approccio del Regno Unito nei confronti del processo di integrazione europea riguardante le materie rientranti nello SLSG. Non un atteggiamento di totale chiusura ma, certamente, una posizione contraria ad ogni sviluppo della normativa europea che comporti significative ces-

---

<sup>40</sup> House of Commons, 10 Seasonal Workers and Intra-corporate Transfers, 2010.

sioni di sovranità in un campo che per Westminster rappresenta una delle massime espressioni della sovranità statale e che è collegato a differenti tradizioni costituzionali, differenti discipline normative, differenti modalità di tutela dei diritti, diverse forme di tutela nel processo penale che mal si prestano ad armonizzazioni normative europee giudicate in diversi occasioni eccessivamente penetranti. Il che, peraltro, si aggiunge ad una sostanziale ritrosia ad accettare modifiche alla propria normativa nazionale in settori in cui, tradizionalmente, il Regno Unito ha saputo gestire autonomamente fenomeni complessi come quello migratorio, in relazione in particolare alla regolamentazione dei flussi di ingresso di cittadini stranieri per motivi di lavoro. Sul punto, peraltro, va rilevato che il Regno Unito ha beneficiato di una posizione geografica più favorevole rispetto, ad esempio, ai Paesi dell'Europa meridionale i cui confini affacciano sul Mar Mediterraneo e che gli ha consentito sino ad oggi di selezionare più agevolmente i flussi migratori in ingresso di cittadini stranieri. Nel Regno Unito, infatti, le difficoltà nella gestione degli ingressi per motivi di lavoro sono soprattutto legate negli ultimi anni al continuo aumento negli ingressi di lavoratori stranieri che sono però cittadini dell'Unione<sup>41</sup>.

Pertanto, alle questioni legate alla volontà di preservare quelli che sono considerati presidi inderogabili della sovranità statale, si aggiunge anche la ferma volontà di tutelare interessi nazionali di natura politica ed economica sui quali il Regno Unito non è disposto a venire a compromessi in nome del processo di integrazione europea.

Nei casi in cui, invece, la normativa europea non viene percepita come una minaccia al proprio sistema giuridico nazionale, la posizione di Westminster è più conciliante ma non accetta comunque alcun ridimensionamento, quantomeno sul piano formale, del principio costituzionale della sovranità "assoluta" del Parlamento britannico. Ridimensionamento che, in realtà, come si diceva all'inizio, appare inevitabile nel momento in cui e fintantoché il Paese continuerà a far parte del progetto di integrazione europea, pur con i limiti e le peculiarità previste per la sua adesione all'Unione.

---

<sup>41</sup> La questione dei lavoratori stranieri cittadini dell'Unione è uno dei punti al centro del negoziato tra Regno Unito e UE per la permanenza inglese nell'Unione. Sul punto si rinvia al par. 7.

Appare esemplificativa, sotto questo punto di vista, la posizione di Westminster riguardo alla proposta di regolamento del 2013 relativa all'istituzione dell'Ufficio di polizia europeo (Europol) che abrogava la precedente normativa in materia. Entrambe le Camere hanno valutato positivamente questa proposta e lo sviluppo dell'azione di Europol come ulteriore strumento di lotta alla criminalità – soprattutto transfrontaliera – in grado di affiancare e supportare le autorità nazionali. In particolare, le Camere hanno condiviso la scelta del regolamento di dare applicazione al Trattato di Lisbona per quanto riguarda l'incremento del controllo democratico sull'attività di Europol, affidando tale controllo al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali. Sul punto, però, nell'ambito del dialogo politico con la Commissione, la European Union Committee della *House of Lords* ha inviato una comunicazione alla Commissione nel dicembre del 2014 affermando la sua netta contrarietà alla richiesta del Parlamento europeo di modificare l'art. 59 della proposta di regolamento, relativamente al controllo parlamentare di Europol, che aveva l'obiettivo di creare un Gruppo parlamentare congiunto di controllo coordinato dal Parlamento europeo che sostituisse il sistema del controllo suddiviso tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, ridimensionando, così, il ruolo di questi ultimi. A giudizio della Commissione, questa proposta di emendamento toccava questioni di “vitale rilievo costituzionale”: poiché la sovranità assoluta di Westminster rappresenta uno dei principi fondanti della Costituzione inglese, ne consegue, a giudizio della European Union Committee, che il Parlamento britannico non può assoggettarsi ad una normativa europea che stabilisca la sua partecipazione in un Gruppo parlamentare europeo unificato di controllo di Europol. Di conseguenza, soltanto la norma che affida in maniera congiunta il controllo di Europol al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali è da considerarsi rispettosa della distinzione tra “le costituzioni nazionali e il diritto europeo”. Tipico esempio, quest'ultimo, di opposizione allo sviluppo dell'integrazione europea sulla base del principio della sovranità del Parlamento di Westminster che può certamente essere criticata sotto molteplici punti di vista ma che, in realtà, sembra spesso ricollegabile ad una più generale ritrosia da parte del Regno Unito a cedere la propria sovranità e le proprie competenze all'Unione.

In questi anni, il Regno Unito si è quindi mosso all'interno dello SLSG valutando se e come aderire alla normativa europea



ed alternando aperture e chiusure mediante l'esercizio dell'opzione dell'*opt-in* e dell'*opt-out*<sup>42</sup>. La tendenza appare quella di aderire, sia pure senza troppa convinzione e sempre nel rispetto della normativa nazionale, alle decisioni che assicurano il funzionamento dei meccanismi di collaborazione tra autorità nazionali negli ambiti che riguardano lo SLSG<sup>43</sup>.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Regno Unito e l'Unione hanno dunque posto le basi per procedere su due percorsi sostanzialmente diversi nell'ambito dello SLSG, nell'ottica della creazione di un'Europa a due velocità: verso una maggiore (anche se lenta e faticosa) integrazione l'Unione e verso una tendenziale differenziazione il Regno Unito (insieme

---

<sup>42</sup> Per quanto riguarda la possibilità di esercitare l'*opt-out* dalle misure adottate dall'UE nello SLSG e precedenti all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Regno Unito ha scelto di aderire ad un numero selezionato di atti dell'*ex tunc* pilastro, su proposta del Governo votata a maggioranza da entrambe le Camere dopo un biennio di confronti e discussioni. In merito, la House of Lords ha certamente portato avanti una posizione più favorevole all'estensione degli *opt-in* rispetto al Governo. Il Regno Unito ha infine scelto di aderire a 35 atti europei e, sul punto, si nota l'assenza di adesioni riguardanti il diritto penale sostanziale relativo alla definizione di norme minime comuni su talune fattispecie di reato e sulle relative sanzioni. L'*opt-in* riguarda buona parte della normativa sul reciproco riconoscimento delle decisioni penali, compresa la decisione quadro sul mandato di arresto europeo che in origine era stata esclusa. Inoltre, si è scelto di aderire agli atti istitutivi di Europol ed Eurojust e agli ulteriori atti normativi che ne disciplinano funzioni e attribuzioni.

<sup>43</sup> In relazione al diritto penale sostanziale, ad esempio, il Regno Unito ha esercitato l'*opt-in* su alcuni atti europei quali la direttiva n. 36 del 2011 sulla repressione della tratta di esseri umani, mentre non ha aderito ad altre normative europee volte ad introdurre norme penali di diritto sostanziale come la direttiva n. 57 del 2014 relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato dal momento che il Governo e il Parlamento temevano che essa potesse modificare il sistema giuridico nazionale e comportare anche un indebolimento della posizione del Regno Unito rispetto a questa tipologia di reato. Anche relativamente al diritto processuale penale, il Regno Unito ha alternato *opt-in* e *opt-out*, aderendo, ad esempio, alla direttiva n. 13/2012 sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, mentre si è chiamato fuori dall'applicazione della direttiva n. 42 del 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, giustificando tale decisione con la necessità di "salvaguardare" il proprio sistema giuridico nazionale. Per un approfondimento relativo alle scelte di non adesione del Regno Unito in ambito penale, si veda A. HINAREJOS, J. R. SPENCER, S. PEERS, *Opting out of EU Criminal law: what is actually involved?*, cit.

a Irlanda e Danimarca<sup>44</sup>) che può esercitare l'*opt-out* in tutti gli ambiti dell'ex Terzo pilastro. L'aumento delle opzioni di *opt-out* consentite al Regno Unito nel Trattato di Lisbona sembra quindi confermare la volontà del Paese di mantenere la propria sovranità in questo settore, *in primis* nell'ambito penale<sup>45</sup>.

Tuttavia il Regno Unito ha scelto sino ad oggi di non chiamarsi del tutto fuori dai giochi, preferendo invece partecipare attivamente alla fase ascendente ed esaminando con attenzione le proposte di legge presentate in questo settore, ferma restando la possibilità di esercitare l'*opt-out* in ogni momento.

Nella partecipazione al processo decisionale un ruolo di rilievo è certamente esercitato da Westminster e, forse, in particolare dalla *House of Lords* che con i suoi Report e con il dialogo con la Commissione si è impegnata a mantenere viva la presenza britannica nel procedimento legislativo europeo relativo allo SLSG, ferma restando la assoluta priorità di preservare le peculiarità del proprio sistema giuridico nazionale. Ciò sembra confermato dalla adozione di pareri motivati in questo ambito e dal continuo dialogo con la Commissione portato avanti soprattutto dalla *EU Committee* della *House of Lords* mediante lo strumento del dialogo politico. Non si può quindi parlare di una vera e propria "fuga" del Regno Unito dallo SLSG, anche se la partecipazione del Paese è frutto di una rigida selezione che non ammette significative cessioni di sovranità.

---

<sup>44</sup> Sulla partecipazione della Danimarca nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e sul ruolo esercitato dal Parlamento danese, si veda G. MARCHETTI, *Il coinvolgimento del Parlamento della Danimarca nell'adozione delle politiche europee e, in particolare, nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (alla luce dell'opt-out danese in questo settore)*, in questo Volume.

<sup>45</sup> Del resto, come si è già evidenziato, questa posizione defilata nello SLSG non deve stupire più di tanto perché da sempre il Regno Unito ha assunto atteggiamenti di questo tipo ogni volta che ha visto nel processo di integrazione europea delle possibili minacce alle peculiarità del proprio sistema giuridico. Questo è vero in particolare per quanto riguarda il diritto penale che, come ha evidenziato l'*EU Committee* della *House of Lords* (EU Committee of the House of Lords, Report n. 42, 2013), è considerato da sempre il *core* delle tradizioni giuridiche nazionali e l'ambito in cui si evidenziano le rilevanti differenze di tipo storico, politico e costituzionale degli Stati membri.

## 6. La scarsa fiducia nel funzionamento del controllo di sussidiarietà ed il rilievo primario affidato al raccordo con il Governo nella fase ascendente

Venendo, poi, alla questione dell'utilizzo del controllo di sussidiarietà da parte di Westminster, si possono trarre alcune conclusioni che sono valide non solo per lo SLSG ma, più in generale, per tutte le materie di intervento europee. Le Camere hanno certamente utilizzato questo strumento, tuttavia non sembra che Parlamento e Governo ripongano molta fiducia sulla sua effettiva utilità<sup>46</sup>.

Quando lo ritengono necessario, le Camere seguono la procedura prevista per inviare nei tempi consentiti il parere motivato alla Commissione europea ma, soprattutto presso la *House of Commons*, nella fase ascendente viene data una priorità assoluta al raccordo con il Governo che rappresenta certamente il primo aspetto sul quale questa Camera concentra la propria attenzione. Il dialogo con il Governo si sviluppa in forma scritta e attraverso incontri con il Ministro competente in materia per concordare la posizione che intende assumere il Regno Unito in sede di Consiglio dei Ministri UE. Segue l'attento controllo sull'operato del Governo nelle riunioni tenute presso le Istituzioni europee, controllo finalizzato a verificare che esso agisca a Bruxelles in maniera conforme alle posizioni assunte dal Parlamento britannico. Il tutto deve peraltro svolgersi in ossequio al principio dello *scrutiny reserve* in base al quale i ministri britannici possono approvare una proposta di legge in sede di Consiglio dei ministri UE solo una volta che sia terminato l'*iter* di controllo sull'atto normativo europeo da parte del Parlamento. Lo *scrutiny reserve*, peraltro, non vincola necessariamente il ministro ad attenersi alle indicazioni del Parlamento, anche se, specie negli ultimi anni, la prassi ha dimostrato che è piuttosto inusuale che un ministro del Governo inglese disattenda la decisione parlamentare negli affari europei. Solitamente, infatti, i ministri tengono conto delle indicazioni ricevute dalle Commissioni competenti in materia delle due Camere quando si trovano

---

<sup>46</sup> La scarsa fiducia nei confronti dello strumento traspare, del resto, dalla copiosa documentazione prodotta in questi anni dalla European Scrutiny Committee della House of Commons. Cfr, in particolare, European Scrutiny Committee, House of Commons, *The European Scrutiny system in the House of Commons*, 2015.

a Bruxelles. Si è dunque sviluppato un buon livello di collaborazione che si è tradotto in un efficace raccordo tra Parlamento e Governo nella fase ascendente, aspetto, quest'ultimo, di notevole importanza per l'azione nazionale in sede europea.

Soprattutto nella *House of Commons*, dunque, la massima attenzione nella fase ascendente è dedicata al raccordo con il Governo e al controllo del suo operato a Bruxelles. In questo senso, l'esercizio del controllo di sussidiarietà assume dunque un ruolo decisamente di secondo piano poiché la Camera si dedica, *in primis*, non tanto al controllo di sussidiarietà, quanto, piuttosto, al controllo del proprio Governo. Il punto di riferimento primario nell'azione della *House of Commons* sugli affari europei sembra dunque essere quello di utilizzare al meglio la leva dell'indirizzo politico e dei poteri di controllo nei confronti del Governo<sup>47</sup> connessi, più in generale, alla verifica del rapporto di fiducia anche in relazione alle scelte di politica europea. Il che appare perfettamente in linea con il rapporto di fiducia delineato dalla forma di governo parlamentare inglese che affida alla sola Camera bassa il compito di esprimere la fiducia iniziale all'atto di nascita di un nuovo Governo.

L'importanza del raccordo con il Governo è certamente evidente anche nell'operato della *House of Lords*. Dalla sua azione negli affari europei traspare, però, una maggiore apertura verso le istituzioni europee che si traduce in un'azione meno circoscritta al raccordo con il Governo rispetto a quanto avviene nella Camera dei Comuni e in un atteggiamento maggiormente improntato al dialogo con Bruxelles, a conferma di quella tradizione maggiormente "europeista" dei Lords cui si accennava all'inizio. Questa "apertura" trova conferma nei numerosi *Re-*

---

<sup>47</sup> In generale, sul controllo parlamentare nei confronti del Governo nella forma di governo britannica si veda F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, cit. Come sottolinea l'A. (225 ss.), pur essendo la stabilità del sostegno della maggioranza parlamentare al Governo in carica e la sua tendenziale "fedeltà" un dato corroborato dall'esperienza nel Regno Unito, il rapporto del Governo con la maggioranza parlamentare non è dato una volta per tutte, ma è suscettibile di consolidarsi o indebolirsi nel corso della legislatura. In questo contesto, vanno lette le misure poste in essere sul finire degli anni '90 per scongiurare la fragilità del Parlamento rispetto al proprio Governo e dirette, in generale, a rafforzare lo scrutinio sul Governo e, più in generale, i poteri del Parlamento rispetto al Governo.

*ports* prodotti sulle questioni europee e nello sviluppo del dialogo politico con la Commissione europea.

Riguardo al controllo di sussidiarietà, anche nella *European Union Commission* della *House of Lords* traspare un certo scetticismo sul suo funzionamento ma ad esso si riconoscono comunque delle potenzialità ed una utilità nell'ambito del dialogo tra Parlamenti nazionali e Unione europea. Si ritiene, piuttosto, che tale strumento sia poco efficace anche perché le regole relative al suo funzionamento contenute nel Trattato di Lisbona non ne facilitino un buon funzionamento.

### **7. Un confronto tra Parlamento britannico e Parlamento italiano nella partecipazione alla fase ascendente: brevi spunti di riflessione**

Le modalità con cui il Parlamento di Westminster partecipa alla fase ascendente rappresentano indubbiamente, al di là delle peculiarità del caso britannico, un interessante punto di osservazione se le si confrontano con l'azione svolta dal Parlamento italiano nella fase di elaborazione del diritto dell'Unione europea. Sotto questo profilo, vi sono alcune caratteristiche relative all'attività del Parlamento britannico in questo ambito che potrebbero essere prese da esempio dal Parlamento italiano per migliorare la propria partecipazione alla fase ascendente.

Innanzitutto, in relazione alla sempre crescente mole di documentazione proveniente da Bruxelles di cui sono destinatari i parlamenti nazionali, emerge il ruolo della *European Scrutiny Committee* della *House of Commons* che svolge un importante lavoro di filtro selezionando, tra i circa mille documenti in arrivo ogni anno, quelli che ritiene possano avere un impatto significativo per il Regno Unito e consentendo quindi di concentrare l'attenzione solo sulle proposte europee più rilevanti. L'opera di selezione appare oggi indubbiamente indispensabile perché nessun Parlamento avrebbe sufficiente tempo a disposizione per poter approfondire l'analisi dell'intera documentazione europea. Le procedure (ancora sperimentali<sup>48</sup>) previste nel Parlamento

---

<sup>48</sup> In questo quadro di sostanziale incertezza, dovuto alla mancata riforma dei regolamenti parlamentari che dovrebbero necessariamente adeguarsi alle novità introdotte dal trattato di Lisbona in relazione al ruolo dei Parlamenti nazionali, si è inserita la proposta di riforma del regolamento della Camera

italiano<sup>49</sup> non affidano invece questo compito di selezione alle Commissioni affari europei: l'attività di esame degli atti europei viene svolta non solo da queste Commissioni ma anche dalle Commissioni parlamentari competenti in base alla materia trattata e manca l'individuazione dell'organo competente ad esercitare questa rilevante funzione che, forse, consentirebbe di migliorare i lavori parlamentari sugli affari europei.

Esiste, inoltre, una differenza per quanto riguarda il ruolo delle Commissioni affari europei nei due Parlamenti. Nel modello inglese la European Scrutiny Committee e la European Union Committee sono il punto di riferimento fondamentale della fase ascendente, mentre il modello italiano prevede un sistema di analisi e controllo più diffuso che coinvolge in maniera

---

adottata dalla Giunta per il regolamento nel gennaio 2014 come testo base per il proseguimento dei lavori di revisione. In relazione alle procedure di collegamento con l'Unione europea, la proposta di regolamento ha codificato molte delle procedure sperimentali già in uso presso la Camera, ma non appare particolarmente esaustiva e puntuale nel disciplinare tutti gli aspetti della materia. Per un esame dettagliato dell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera in materia di procedure di raccordo con l'Unione europea, nonché delle sue criticità, si rinvia a L. BARTOLUCCI, C. FASONE, *Le procedure di raccordo con l'Unione europea: un bilancio in attivo, ma con qualche occasione persa*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2014.

<sup>49</sup> Le procedure sperimentali adottate dalla Camera e dal Senato relativamente alle procedure di intervento sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea e sulla verifica del principio di sussidiarietà differiscono tra loro. La procedura introdotta alla Camera affida alle Commissioni permanenti competenti per materia l'esame dei progetti legislativi europei e l'attività di indirizzo e controllo nei confronti del Governo, ma riserva in via esclusiva il controllo sul principio di sussidiarietà alla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea. Viceversa, la procedura sperimentale del Senato non separa il controllo di sussidiarietà da quello del merito svolto dalle Commissioni competenti per materia poiché prevede che a queste ultime spetti non solo l'esame delle proposte di legge europee nell'ottica del "dialogo politico" con la Commissione, ma anche il controllo di sussidiarietà, pur potendo la Commissione Politiche dell'Unione europea esprimere il proprio parere ed eventualmente sostituirsi alle Commissioni di merito qualora risultino inadempienti. Il procedimento previsto dal Senato è quindi diverso rispetto a quello della Camera poiché in esso il controllo di sussidiarietà, il dialogo politico con la Commissione europea e l'indirizzo al Governo coesistono all'interno del medesimo esame parlamentare svolto dalle Commissioni permanenti. Si rinvia, sul punto, a N. LUPPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino*, 2014.

paritaria le altre Commissioni competenti per materia. Il che non rappresenta di per sé un ostacolo ad un buon funzionamento dei lavori parlamentari anche se, probabilmente, un rafforzamento del ruolo e dei compiti delle Commissioni affari europei renderebbe più semplice e agevole il processo di selezione e di decisione di ciascuna Camera.

Tuttavia, l'aspetto di maggior rilievo che distingue i due modelli è certamente rappresentato dall'efficacia del raccordo tra Parlamento e Governo in questo ambito. Come si è visto, il Parlamento britannico e, in particolare la *House of Commons*, concentra la sua attenzione principalmente nel garantire uno stretto raccordo con il proprio Governo mediante l'attento e continuo utilizzo dell'indirizzo politico nelle scelte relative agli affari europei e l'esercizio dei poteri di controllo nei confronti del Governo per quanto riguarda il suo operato nelle sedi europee. A tale riguardo, la prassi degli ultimi anni sembra confermare il buon esercizio dei poteri di indirizzo e controllo da parte del Parlamento britannico dal momento che molto raramente un ministro del Governo si discosta dalle decisioni parlamentari. Indubbiamente, il raccordo del Parlamento italiano con il Governo in questo ambito non è, allo stato, efficace quanto quello di Westminster. La debolezza di tale raccordo riguarda, in particolare, il processo decisionale che precede le riunioni del Consiglio dei Ministri dell'UE<sup>50</sup>. Il che, peraltro, non è dovuto

---

<sup>50</sup> A tale riguardo va ricordato che si è delineato nella prassi, sin dall'entrata in vigore della legge n. 11 del 2005, un forte disallineamento tra le riunioni del Consiglio europeo e quelle del Consiglio dei ministri dell'UE. Lo svolgimento di audizioni dei rappresentanti del Governo prima e dopo le riunioni del Consiglio dei ministri è infatti avvenuto soltanto in via episodica e non si è di conseguenza instaurato un rapporto basato sulla continuità e sul confronto tra i Ministri di settore, che partecipano alle riunioni in sede europea, e le Commissioni parlamentari competenti. Dal mancato raccordo in questo ambito deriva il dato indubbiamente negativo della presenza soltanto occasionale dei rappresentanti del Governo nelle sedute delle Commissioni parlamentari in cui sono esaminati progetti di legge europei. A riguardo, non ha certamente giovato la disciplina stabilita dal legislatore che, come si è visto, ha previsto l'attivazione del raccordo con il Governo per quanto riguarda le riunioni del Consiglio UE solo su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti, richiesta formulata in un numero ridotto di casi. Per un approfondimento dei temi relativi al rapporto tra Parlamento italiano e Governo negli affari europei, anche alla luce della legge n. 234 del 2012, sia consentito il rinvio a F. SCUTO, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella for-*

all'assenza nell'ordinamento italiano del c.d. "mandato negoziale", introdotto invece in altri Stati membri, che vincola il governo ad attenersi nel negoziato in sede europea al mandato ricevuto dal proprio parlamento<sup>51</sup>, dal momento che nemmeno il sistema britannico lo prevede. Le ragioni della debolezza del ruolo del Parlamento italiano riguardo all'indirizzo e al controllo dell'operato del proprio Governo sono probabilmente dovute alla scarsa attenzione che, sino ad oggi, le Camere hanno dedicato alla partecipazione dell'Italia alla fase ascendente. Sotto questo profilo, appare indispensabile un maggiore impegno da parte delle Camere nell'avvalersi in via più sistematica ed efficace degli strumenti di intervento previsti, da ultimo, dal legislatore con la legge n. 234 del 2012.

Dall'esperienza inglese sembrerebbe, quindi, utile "importare" quelle procedure che semplificano l'*iter* dell'esame degli atti europei e affidano alle Commissioni affari europei il ruolo di selezionare i documenti di maggiore importanza. Soprattutto, andrebbe preso come modello lo stretto raccordo esistente tra Parlamento e Governo che consente al primo di esercitare al meglio i propri poteri nella fase ascendente. La mancanza di un raccordo continuo e sviluppato in questo ambito è certamente un elemento di notevole criticità poiché tale carenza riguarda l'*iter* che conduce all'adozione degli atti legislativi dell'Unione e si ripercuote negativamente su un aspetto cruciale delle fun-

---

*mazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015.

<sup>51</sup> In base al sistema del mandato negoziale il Governo è tenuto ad esporre agli organi parlamentari competenti la posizione che intende assumere prima della riunione in sede europea. Successivamente gli organi parlamentari formulano un mandato al quale il Governo è vincolato politicamente, e in alcuni casi giuridicamente, quando parteciperà alla riunione. Nel caso del mandato negoziale il controllo esercitato dal Parlamento non riguarda la proposta di legge europea, bensì la posizione che il Governo intende assumere. Numerosi sono i parlamenti che adottano, pur con diverse modalità, il sistema del mandato negoziale: si tratta dei parlamenti danese, svedese, finlandese, austriaco, polacco, lettone, slovacco e sloveno. Per una completa analisi dei sistemi adottati nei diversi Stati membri si rinvia alle informazioni contenute nel sito web della Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC), istituita a Parigi il 16-17 novembre 1989, [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu). Sul mandato negoziale si veda E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2009, 459 ss.



zioni di indirizzo e controllo parlamentare negli affari europei. Inoltre, i fatti sembrano dimostrare che la possibilità per i parlamenti nazionali di influire nel processo decisionale europeo sia legata soprattutto alla capacità di indirizzare e controllare i propri governi piuttosto che all'utilizzo di strumenti, come, *in primis*, il controllo di sussidiarietà, che sono svincolati dal rapporto di fiducia con il governo.

Per quanto riguarda, infine, il processo di riforma costituzionale attualmente in atto in Italia, l'aspetto che risulterebbe maggiormente innovativo in relazione agli affari europei sarebbe legato alla creazione di un Senato rappresentativo degli enti territoriali. La riforma individua opportunamente nel nuovo Senato il soggetto istituzionale che deve favorire il raccordo tra i diversi livelli di intervento rappresentando le istanze degli enti territoriali e consentendo, quindi, una migliore partecipazione degli stessi al processo di integrazione europea<sup>52</sup>.

Il nuovo Senato dovrebbe pertanto svolgere essenzialmente un ruolo di raccordo tra l'Unione europea e le Regioni, con il compito di diventare il tramite delle osservazioni dei consigli regionali<sup>53</sup>. Questo Senato, però, non potrebbe divenire il centro nevralgico ed il protagonista della partecipazione italiana alle questioni europee. La Camera dei deputati, espressione diretta della volontà popolare, dovrebbe continuare ad essere un punto di riferimento essenziale nella fase ascendente (e discendente), tanto

---

<sup>52</sup> L'art. 55 Cost. modificato dalla riforma prevede, tra l'altro, che il nuovo Senato concorra all'esercizio delle "funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea" e che partecipi "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea".

<sup>53</sup> Osserva a riguardo G. DE VERGOTTINI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014, che il compito assegnato al Senato di farsi tramite delle osservazioni dei consigli regionali divenendo, così, lo snodo dei rapporti con l'UE, consentirebbe al Senato di ampliare il suo potere di intervento. Infatti, il Senato potrebbe esaminare e prendere posizione sugli atti normativi europei alla luce della sussidiarietà, estesa peraltro ai contenuti di merito degli atti, nelle materie di competenza regionale attraverso il coordinamento dei consigli regionali. Favorevole ad un ruolo più forte del nuovo Senato nell'ambito del controllo di sussidiarietà, sull'esempio della Camera dei Lord, A. BARBERA, *Sul disegno di legge costituzionale n. 1429 (Riforma del bicameralismo e del Titolo V)*. *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014.

più in ragione del suo esclusivo rapporto di fiducia con il Governo di cui, invece, verrebbe privato il Senato. Camera che dovrebbe comunque operare in raccordo (e possibilmente in accordo) con il Senato rappresentativo delle istanze degli enti territoriali.

Sotto questo profilo, il modello di Westminster, pur nelle differenze dovute a molteplici fattori tra i quali la diversa composizione della Seconda Camera che nel Regno Unito non è rappresentativa degli enti territoriali, può rappresentare un interessante punto di riferimento per il futuro Parlamento italiano, nel caso in cui la riforma costituzionale entri in vigore. Un modello basato sulla partecipazione attiva di entrambe le Camere alla fase ascendente, con funzioni e compiti differenti: un ruolo essenziale e imprescindibile per la Camera elettiva, in virtù del suo rapporto di fiducia con il Governo (del quale verrebbe privato il Senato), per quanto riguarda, *in primis*, il raccordo con l'esecutivo e l'utilizzo dei suoi poteri di indirizzo e controllo; e, al tempo stesso, un'attiva e significativa partecipazione della Seconda Camera la cui primaria funzione in questo ambito, alla luce delle nuove competenze assegnate al Senato e della sua composizione, dovrebbe essere quella di farsi da tramite delle osservazioni delle Regioni, consentendo una maggiore partecipazione degli enti territoriali agli affari europei.

## **8. La partecipazione attiva di Westminster alle proposte di riforma del meccanismo dell'“allarme preventivo” e le recenti decisioni del Consiglio europeo sul ruolo dei parlamenti nazionali connesse all'accordo per mantenere il Regno Unito nell'UE**

Oramai da alcuni anni si sta diffondendo tra i parlamenti nazionali un orientamento comune finalizzato ad ottenere una modifica del funzionamento del meccanismo dell'*early warning system* che ne consenta una più efficace applicazione.

Sul punto, il Parlamento britannico sta giocando un ruolo di primo piano. Peraltro, come si vedrà tra breve, la questione di un rafforzamento dei parlamenti nazionali nella costruzione europea rientra tra i punti sui quali il Regno Unito ha aperto una trattativa con l'Unione europea per evitare l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione.

A conferma del suo atteggiamento maggiormente propositivo, la European Union Committee della *House of Lords* ha

prodotto nel 2014 un dettagliato *report* sul ruolo dei parlamenti nazionali dopo Lisbona che contiene alcune proposte per modificare il procedimento dell'allarme preventivo e rafforzare il controllo dei parlamenti nazionali<sup>54</sup>. Il dibattito sul punto si sta sviluppando da tempo tra parlamenti nazionali e nell'ambito del COSAC che riunisce le Commissioni affari europei dei parlamenti dell'Unione. Proposte simili a quella della *House of Lords*, peraltro, sono state presentate anche dal parlamento danese e da quello olandese.

Tra le numerose proposte di riforma del meccanismo dell'*early warning system* presenti in questo report vi sono indubbiamente dei punti che meritano di essere richiamati. Oltre alla richiesta di un migliore *feedback* da parte della Commissione europea per quanto riguarda le osservazioni dei parlamenti nazionali, risalta la proposta dell'introduzione della nuova procedura del "cartellino verde" da affiancare al cartellino giallo, dando la possibilità ad un numero qualificato di parlamenti nazionali di presentare proposte di legge, anche di modifica della normativa dell'Unione già in vigore. Vi è, poi, la richiesta di includere il controllo sul rispetto del principio di proporzionalità nell'allarme preventivo e verificare, quindi, che la proposta di legge non vada oltre a quanto necessario per il conseguimento

---

<sup>54</sup> House of Lords, European Union Committee, *The role of National Parliaments in the European Union*, 9th Report of Session 2013-2014, 2014. Innanzitutto, la Commissione della House of Lords ritiene che un rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali possa realizzarsi anche senza riforme dei Trattati, auspicando che migliori l'azione dei singoli parlamenti nello svolgimento del controllo dell'operato dei loro Governi e che si rafforzi la cooperazione tra parlamenti nazionali, anche nella procedura dell'allarme preventivo, per accrescerne l'influenza nel processo decisionale europeo. Sebbene la Commissione abbia riconosciuto che molte delle sue proposte necessiterebbero di una revisione formale dei trattati, essa ha proposto di realizzare le prime modifiche alla procedura sotto forma di accordo informale o di un impegno assunto dalla Commissione nei confronti dei parlamenti nazionali. In sintesi, i punti sui quali la House of Lords ritiene siano necessarie modifiche al ruolo dei parlamenti nazionali sono i seguenti: More effective scrutiny of their own governments; better 'up-stream' dialogue with the EU institutions, including by joining together to make constructive proposals for EU policy initiatives (the 'green card'); improving the reasoned opinion procedure, under which national parliaments may challenge EU legislative proposals on grounds of subsidiarity; enhanced inter-parliamentary cooperation, both with other national parliaments and with the European Parliament; a greater role for national parliaments in scrutinising the economic and financial governance arrangements introduced in the wake of the financial crisis.

degli obiettivi dei trattati, nonché la verifica dell'esistenza di un'appropriata base legale nella proposta. Altrettanto significativa appare anche la proposta di modificare la *deadline* per la presentazione delle *reasoned opinion* da parte dei parlamenti nazionali portandola dalle attuali otto settimane a dodici o sedici settimane, misura questa certamente condivisibile visto che i fatti hanno dimostrato in questi cinque anni che è piuttosto difficile per le Camere riuscire a presentare un parere motivato in questo ridotto arco temporale e che tali tempi molto brevi sono, di fatto, incompatibili con la possibilità di realizzare un'effettiva cooperazione interparlamentare. Va, da ultimo, menzionata la proposta in base alla quale, nel caso in cui si raggiunga il numero di voti che porta al cartellino giallo, la Commissione debba ritirare o apportare modifiche alla sua proposta e non possa, quindi, procedere comunque come è previsto dal trattato di Lisbona. In relazione all'attivazione del cartellino giallo, inoltre, si propone di abbassare l'attuale soglia di un terzo dei voti dei parlamenti nazionali.

Si tratta di proposte che in alcuni casi appaiono condivisibili. Del tutto ragionevoli sembrano infatti le richieste di un allungamento dei tempi concessi ai parlamenti nazionali per presentare i propri pareri motivati e di un miglioramento del feedback da parte della Commissione europea riguardo ai rilievi presentati dalle Camere. Più discutibili, in quanto potenzialmente "frenanti" rispetto al processo di integrazione europea appaiono invece le proposte relative al c.d. "cartellino verde" e all'abbassamento della soglia dei pareri motivati che possono far scattare il "cartellino giallo".

Peraltro, negli ultimi mesi la questione del ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea è entrata anche nel quadro dell'avvio di una rinegoziazione degli impegni europei del Regno Unito che, a sua volta, si innesta sugli scenari di una possibile "Brexit", dal momento che nel giugno 2016 è previsto un referendum nel Regno Unito in cui i cittadini saranno chiamati a pronunciarsi sul proseguimento della permanenza del loro Paese nell'Unione europea.

Nel Novembre del 2015 il Primo ministro Cameron ha inviato una lettera al Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk chiedendo di rinegoziare alcuni impegni europei del Regno Unito e condizionando l'impegno del Governo Britannico

nel referendum a favore della permanenza della GB al positivo esito del negoziato<sup>55</sup>. Tra i punti toccati nella lettera in cui si chiedeva che gli Stati membri raggiungessero un accordo sulle questioni sollevate dal Regno Unito, rientrava quello relativo alla “salvaguardia della sovranità del Regno Unito”, all’interno del quale si richiedeva anche di ampliare e rafforzare il ruolo dei parlamenti nazionali. La proposta chiedeva di assegnare ai parlamenti nazionali, al raggiungimento di una soglia necessaria di voti da determinare nel corso dei negoziati, la possibilità di bloccare le proposte legislative della Commissione: si proponeva, nella sostanza, di introdurre un “cartellino rosso” accanto all’attuale procedura del cartellino giallo e arancione.

Quel che è certo è che a cinque anni dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e della procedura del controllo di sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali il diffuso scetticismo presso i parlamenti nazionali sull’efficacia della procedura del controllo di sussidiarietà, così come è disciplinata oggi, appare particolarmente significativo a Westminster e presso il Governo britannico che ne chiedono una riforma. La partita sulla riforma del controllo di sussidiarietà è comunque una questione delicata perché riguarda, più in generale, il rapporto tra istituzioni europee e nazionali e la distribuzione dei poteri nel processo decisionale. Eventuali, e forse anche opportuni, interventi nella pro-

---

<sup>55</sup> I punti sui quali il Regno Unito ha chiesto di rinegoziare i propri impegni con l’Unione riguardano essenzialmente quattro ambiti: la governance economica e la salvaguardia degli interessi degli Stati membri che non adottano l’euro sulle decisioni prese dai membri dell’eurozona relativamente alla politica fiscale e all’unione bancaria; la competitività da cui deriva la richiesta di accrescere la flessibilità dell’Unione e l’eccesso di regolamentazione che incide negativamente sulla competitività delle imprese; la questione della sovranità da cui deriva la richiesta di consentire al Regno Unito di chiamarsi fuori da più stringenti accordi di rafforzamento dell’integrazione europea e l’incremento dei poteri dei parlamenti nazionali; la richiesta di nuove regole in materia di ingressi nel Regno Unito di cittadini stranieri dell’Unione finalizzate ad evitare abusi nell’esercizio del diritto di libera circolazione e a prevedere, in caso di adesione di nuovi Stati, periodi transitori prima di consentire la libera circolazione dei cittadini provenienti da quegli Stati. Per un approfondimento di ciascuno di questi aspetti si rinvia a C. CURTI GIALDINO, *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al Presidente del Consiglio europeo Tusk*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2015. Più in generale, sulle questioni connesse al tema del Brexit, si veda G. CARVALE, *“With them” o “of them”: il dilemma di David Cameron*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2015.

cedura dell'allarme preventivo dovrebbero avvenire nel rispetto del processo di integrazione europea e non tradursi in un eccessivo indebolimento delle Istituzioni europee, come invece sembra auspicare il Regno Unito.

Il Consiglio europeo del 19 febbraio 2016 ha, da ultimo, approvato una decisione<sup>56</sup> mediante la quale si è cercato di individuare un punto di incontro tra le varie richieste provenienti dal Regno Unito e l'esigenza dell'Unione di non accettarle *in toto*, pena un inevitabile processo di "disintegrazione" europea. Come prevede la decisione stessa, essa produrrebbe i suoi effetti soltanto nel caso in cui il referendum britannico confermasse l'adesione del Paese all'Unione. Il risultato, piuttosto controverso per quel che concerne la parte dell'accordo relativa alla questione "sovranità", si è tradotto in una modifica del procedimento dell'early warning system che contiene, invero, significativi elementi di novità.

Innanzitutto, il termine per la presentazione dei pareri motivati viene modificato, prolungandolo dalle attuali otto a dodici settimane, misura, questa, condivisibile per le ragioni che si sono già esposte. Inoltre, e soprattutto, una seconda modifica prevede un significativo rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali. Qualora, infatti, i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà rappresentino almeno il 55% dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, la questione deve essere trasferita al Consiglio dei ministri che deve svolgere un'approfondita discussione all'esito della quale il Consiglio stesso interromperà l'esame del progetto in questione, almeno che tale progetto non venga modificato per rispondere alle preoccupazioni espresse nei pareri motivati. Si tratta, a prima vista, di una modifica di rilievo che pare introdurre un nuovo procedimento accanto agli attuali meccanismi del cartellino giallo e del cartellino arancione e che, si suppone, dovrebbe sostituire la procedura del cartellino arancione, anche se sul punto il testo è poco chiaro.

---

<sup>56</sup> Decisione dei Capi di Stato e di Governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea, Bruxelles, 19 febbraio 2016. Sulle decisioni prese dal Consiglio europeo e sui numerosi profili di criticità che queste contengono, si rinvia a G. M. SALERNO, *Le decisioni del Consiglio europeo di febbraio: l'Unione europea a una svolta*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2016; C. CURTI GIALDINO, *"To be or not to be together..": Il compromesso di Tusk per mantenere il Regno Unito nell'UE: una prospettiva ragionevole per l'integrazione europea?*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2016.

Con una maggioranza significativa di pareri motivati, in sostanza, il Consiglio dovrebbe interrompere l'*iter* legislativo della proposta almeno che non apporti le modifiche richieste dai parlamenti nazionali. Si tratterebbe, quindi, di una via di mezzo tra l'attuale procedura del "cartellino arancione" e quella del "cartellino rosso" richiesta dal Regno Unito, nel senso che i parlamenti non avrebbero comunque un vero e proprio potere di veto, spettando l'ultima parola al Consiglio. In ogni caso, il margine di azione del Consiglio, organo dei governi nazionali, fatta salva la possibilità di portare avanti una trattativa politica sulla questione che gli viene sottoposta, appare comunque ridotto poiché si troverebbe di fronte alla scelta se effettuare le modifiche richieste parlamenti nazionali o ritirare la proposta di legge. In un contesto in cui, peraltro, oltre a rafforzarsi inevitabilmente il ruolo degli Stati in relazione al fatto che il Consiglio, organo dei Governi nazionali, sarebbe indubbiamente condizionato da un numero così significativo di pareri contrari alla proposta di legge provenienti dai propri parlamenti nazionali, la Commissione europea cesserebbe di avere voce in capitolo, a differenza di quanto avviene con gli attuali procedimenti. Anche in questo caso, l'esclusione della Commissione ed il mancato coinvolgimento del Parlamento europeo appaiono sintomatici delle grosse difficoltà che attraversa il processo di integrazione europea in questi anni in cui, come avvenuto per le riforme dell'eurozona<sup>57</sup>, si perseguono soluzioni di stampo tendenzialmente intergovernativo che non prevedono significativi coinvolgimenti del Parlamento europeo. D'altro canto, la soluzione di questo nuovo cartellino "quasi rosso" non appare del tutto irragionevole né dannosa per il processo di integrazione europea se si considera che, oltre a non prevedere un vero e proprio potere di veto dei parlamenti nazionali, richiede una soglia alta per la sua attivazione (il 55% dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali): non va dimenticato che sino ad oggi tale soglia non è mai stata raggiunta e che soltanto in due occasioni si è ottenuta quella ben più bassa di un terzo dei voti prevista per l'attivazione del cartellino giallo.

Visto nell'ottica delle richieste dei parlamenti nazionali per un migliore utilizzo del controllo di sussidiarietà, questo com-

---

<sup>57</sup> Sulla problematica evoluzione in senso intergovernativo del governo dell'eurozona nelle sue ultime riforme si veda P. BILANCIA, *La nuova governante dell'eurozona e i riflessi sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012.

promesso non appare funzionale a quel rafforzamento dei loro poteri che, invece, si poneva come obiettivo il Regno Unito nell'ambito del negoziato. Innanzitutto, permangono le difficoltà, evidenziate in precedenza trattando dei pareri motivati di Westminster riguardo alla proposta di legge sulla Procura europea, nel definire con chiarezza la portata e i limiti del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà che, restando ancorato al contenuto dell'art. 5 TUE, limita le possibilità di intervento delle assemblee nazionali alla verifica del rispetto delle condizioni previste dalla disposizione del Trattato in quello che, comunque, rimane un controllo di natura puramente politica e quindi potenzialmente più ampio di quanto non consenta l'art. 5. Sotto questo profilo, l'estensione della verifica, accanto alla sussidiarietà, del principio di proporzionalità, come proposto dalla *House of Lords*, avrebbe contribuito ad accrescere la portata del controllo politico delle assemblee nazionali. Le decisioni prese dal Consiglio europeo hanno dunque confermato l'attuale sistema che continua a non coinvolgere pienamente i parlamenti nazionali per quanto riguarda la possibilità di un loro intervento nella sostanza delle proposte legislative europee. In secondo luogo, l'introduzione del nuovo cartellino "quasi rosso" potrebbe avere pochi effetti pratici, come si è visto, se si considerano le difficoltà che sino ad oggi hanno incontrato i parlamenti nazionali a raggiungere le soglie previste per l'attivazione dell'"allarme preventivo".

Ma queste considerazioni relative al ruolo dei parlamenti nazionali rappresentano solo uno degli aspetti della partita decisiva che si giocherà nei prossimi mesi nel Regno Unito e che, a seconda che prevalga nell'esito referendario l'opzione più moderata e europeista<sup>58</sup> o quella più radicale ed euroscettica, determinerà la permanenza o l'uscita del Paese dall'Unione europea.

---

<sup>58</sup> A conferma della tradizionale posizione maggiormente europeista della House of Lords rispetto alla House of Commons, il 30 marzo del 2016 la European Committee della House of Lords ha pubblicato un copioso *report* in cui, oltre ad analizzare gli aspetti dell'accordo raggiunto tra Regno Unito e UE riguardo ad una rideterminazione del ruolo inglese nell'Unione, si sottolinea l'importanza della permanenza del Regno Unito nell'Unione e la necessità che il Primo ministro Cameron si impegni a diffondere un messaggio positivo in vista del referendum di giugno evidenziando gli aspetti positivi della permanenza in Europa e i rischi di una "Brexit". Cfr. House of Lords, European Union Committee, *The EU Referendum and EU Reform*, 9<sup>th</sup> Report of Sessions 2015-2016, 30 march 2016, in <http://www.parliament.uk/business/lords/>.



IL COINVOLGIMENTO  
DEL PARLAMENTO SVEDESE NELL'ADOZIONE  
DELLE POLITICHE EUROPEE E, IN PARTICOLARE,  
NEL SETTORE DELLO SPAZIO DI LIBERTÀ,  
SICUREZZA E GIUSTIZIA

GLORIA MARCHETTI

**Abstract:** This paper analyzes the participation of the Swedish Parliament (*Riksdag*) in the adoption of European policies, in general, and, more specifically, of those relating to the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ). The first part of the paper focuses more closely on the two main means of parliamentary participation in the elaboration of EU policies: the dialogue with the Government and the subsidiarity control. In this context, the paper highlights that Sweden, usually particularly active in adopting reasoned opinions, has preferred to resort to political dialogue with the EU institutions in the specific field of Freedom, Security and Justice.

SOMMARIO: 1. Premessa. La forma di governo svedese. – 2. Il sistema dei rapporti Parlamento-Governo in relazione alle questioni europee. – 3. Il coinvolgimento del Parlamento svedese nell'adozione delle politiche europee. – 4. Il dialogo con il Governo quale importante strumento di partecipazione parlamentare alle questioni europee. – 4.1 L'obbligo del Governo di tenere costantemente informato il Parlamento sulle questioni europee. – 4.2. L'obbligo del Governo di consultarsi con il Parlamento, in merito alla posizione svedese, sulle questioni più importanti relative alle politiche europee. – 4.3. L'obbligo del Governo di rendere conto al Parlamento dell'attività di attuazione delle politiche europee. – 5. La partecipazione del Parlamento alla procedura di controllo del principio di sussidiarietà (c.d. *Early warning system*). – 5.1. La procedura relativa al controllo di sussidiarietà. – 5.2. La tipologia di esame effettuato durante il controllo di sussidiarietà. – 6. Una valutazione dell'attività di partecipazione e monitoraggio del *Riksdag* nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. – 7. Il ricorso del Parlamento svedese allo strumento del dialogo politico con l'UE.

## 1. Premessa. La forma di governo svedese

La Svezia è una monarchia costituzionale con un sistema parlamentare unicamerale<sup>1</sup>. A seguito dell'entrata in vigore della Costituzione di Svezia del 1975, il Re è Capo dello Stato ma non esercita più i poteri, che precedentemente gli spettavano, di nominare il Governo e di sciogliere il Parlamento. Il Parlamento (*Riksdag*), composto da 349 membri eletti ogni 4 anni con un sistema prevalentemente proporzionale, oltre ad avere il potere legislativo, esercita una funzione di controllo nei confronti del Governo. Il Presidente del *Riksdag* nomina il Primo ministro che, a sua volta, nomina i singoli ministri. Il *Riksdag* può approvare una mozione di sfiducia nei confronti del Primo ministro o di uno dei ministri, costringendoli alle dimissioni. Il Primo ministro può, comunque, sciogliere il Parlamento anche se è sfiduciato: in tal caso, le dimissioni non hanno luogo se il Governo, nella settimana successiva al voto di sfiducia, decide di indire le elezioni straordinarie del *Riksdag*.

Pur non essendo qui possibile soffermarsi ulteriormente sulla forma di governo svedese, preme particolarmente sottolineare come siano previsti importanti elementi di razionalizzazione della stessa, al fine di garantire maggiore stabilità<sup>2</sup>. La fiducia è accordata dal *Riksdag* nei soli confronti del Primo ministro, che non è *primus inter pares*, ma capo dell'esecutivo chiamato, come si è visto, a nominare e revocare i suoi ministri. La fiducia si intende accordata se non è espresso un voto contrario della maggioranza assoluta dell'Assemblea nei confronti del Primo ministro<sup>3</sup>. Di conseguenza, si possono formare dei governi di minoranza, in quanto l'esecutivo può anche non essere piena espressione della maggioranza parlamentare. Se, invece, l'opposizione vuole sfiduciare il Governo deve trovare una maggioranza di voti pari al cinquanta per cento più uno dei parlamentari.

---

<sup>1</sup> Sul modello costituzionale svedese, si veda, per tutti, M. MAZZA, *Diritto pubblico svedese. Linee prospettive*, Sestante, Bergamo, 2013.

<sup>2</sup> Si veda, al riguardo, P. MEZZANOTTE, *Il Regno di Svezia. Forma giuridica, sistema elettorale e portata politica delle elezioni al Parlamento europeo*, in *federalismi.it*, 2014.

<sup>3</sup> Per descrivere tale sistema, tipico anche della Danimarca, in cui la fiducia si considera accordata, si parla solitamente di "parlamentarismo negativo". Al riguardo, sulla forma di governo danese, sia consentito rinviare al mio *Contributo* in questo volume.

In generale, in ragione della forma di governo sopra descritta, si può dire che vi sia un sistema parlamentare caratterizzato da una stretta relazione tra Parlamento e Governo, in cui il primo è chiamato ad esercitare più una funzione di controllo che di indirizzo nei confronti del secondo.

## 2. Il sistema dei rapporti Parlamento-Governo in relazione alle questioni europee

Per quanto riguarda, più specificatamente, le questioni europee, a seguito dell'ingresso della Svezia nell'Unione europea nel 1994, essa ha provveduto a modificare "The Instrument of Government" e "The Riksdag Act"<sup>4</sup>, al fine di garantire un'informazione costante del Parlamento sugli sviluppi del processo di integrazione europea ed assicurare forme di raccordo e cooperazione tra Riksdag e Governo<sup>5</sup>. Preme evidenziare, ai nostri fini, come siano stati progressivamente rafforzati gli strumenti attraverso i quali il Parlamento viene coinvolto nell'adozione delle politiche europee.

Rientra in questo quadro, in particolare, la previsione dell'obbligo del Governo di trasmettere al *Riksdag* tutte le proposte di atti dell'UE – per le più importanti delle quali viene redatto un *memorandum* che spiega le ripercussioni dell'atto sulla legislazione e per l'economia del Paese – proposte che vengono poi analizzate da diversi soggetti e con diverse modalità. Al riguardo, va premesso che, nell'ambito dell'analisi delle proposte europee, è stato particolarmente valorizzato il ruolo delle Commissioni permanenti di merito, alle quali spetta il compito di monitorare l'attività dell'UE nelle rispettive sfere di compe-

---

<sup>4</sup> L'"*Instrument of Government*" e il "*Riksdag Act*" sono entrambi disponibili nel sito del *Riksdag* <http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-law/>. Al riguardo, rileva, invece, come in Italia non siano state apportate modifiche ai regolamenti parlamentari, E. DE MARCO, nel suo *Contributo* in questo volume.

<sup>5</sup> Chapter 10 dell'*Instrument of Government* e Chapter 10 del *Riksdag Act*. Al riguardo, si vedano, per tutti, E. HOLMBERG, N. STJERNQUIST, R. BRADFIELD, *The constitution of Sweden: the fundamental laws and the Riksdag Act*, Stockholm, Swedish Parliament (Riksdagen), 2008. Al riguardo, J. HETTNE, nel suo *Contributo* in questo volume, parla di "*national parliament, already famous for his strong cooperation with government in UE matters*".

tenza<sup>6</sup>, potendo contare sull'attività informativa del Governo (anche mediante *hearings*) e della Commissione per gli affari europei. Quest'ultima, avendo, a differenza delle Commissioni competenti per materia, una competenza generale su tutte le materie e le questioni relative all'attività dell'UE, svolge – come si vedrà meglio di seguito – un importante ruolo di consultazione<sup>7</sup> nei confronti del Governo, nonché di concertazione<sup>8</sup>.

È stato altresì rafforzato, al contempo – dapprima in via di prassi e, successivamente, a seguito delle modifiche introdotte all'*Instrument of Government* e al *Riksdag Act* – il ruolo dell'Assemblea. Va sottolineato, al riguardo, che il rafforzamento dell'Assemblea è stato reso possibile non solo, come si vedrà nel prosieguo, dall'implementazione del sistema di controllo parlamentare, ma anche da un sistema partitico che ha permesso la realizzazione di forme di raccordo e cooperazione tra *Riksdag* e Governo e l'adozione di modalità decisionali maggiormente partecipate e, talora, consensuali.

### **3. Il coinvolgimento del Parlamento svedese nell'adozione delle politiche europee**

Il *Riksdag* partecipa all'elaborazione delle politiche dell'UE principalmente attraverso due strumenti: il dialogo con il Governo e il controllo di sussidiarietà.

### **4. Il dialogo con il Governo quale importante strumento di partecipazione parlamentare alle questioni europee**

Il dialogo Parlamento-Governo costituisce un importante strumento di partecipazione parlamentare alle questioni europee. Sono state, al riguardo, previste importanti procedure, par-

---

<sup>6</sup> Art. 13, Chapter 7, del *Riksdag Act*.

<sup>7</sup> Art. 3, Chapter 10, del *Riksdag act*.

<sup>8</sup> La Commissione per gli affari europei è composta, similamente alle altre Commissioni parlamentari, da un numero dispari di membri, non fisso ma non inferiore a quindici (art. 9, Chapter 10, del *Riksdag Act*). I membri della Commissione affari europei sono anche membri delle Commissioni parlamentari: ciò permette ai partiti politici di “esplorare” le posizioni, all'interno della Commissione, in merito a una questione relativa all'UE, prima di una sua decisione finale (art. 4, Chapter 10, del *Riksdag act*).

tiolarmente rafforzate dopo il Trattato di Lisbona<sup>9</sup>, che permettono al Parlamento di partecipare attivamente allo sviluppo delle politiche europee e di influenzare, in concreto, i processi decisionali europei in una fase iniziale. Da un lato, sono state introdotte disposizioni volte a garantire una costante informazione al Parlamento sugli sviluppi delle politiche europee. Dall'altro, è stato stabilito l'obbligo del Governo di consultarsi con il Parlamento sulla posizione svedese in merito alle questioni europee.

---

<sup>9</sup> Essendo la dottrina sul Trattato di Lisbona vastissima, ci si limita a segnalare, tra gli altri: P. BILANCIA, M. D'AMICO, *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009 e P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the National Constitutional Law*, Giuffrè, Milano, 2012. Più nello specifico, sull'impatto per i Parlamenti nazionali derivante dalle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, si vedano: A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in S. MICOSI, G.L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI Secolo. "Nel dubbio, per l'Europa"*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 333 ss.; G. BARRETT, *"The king is dead, Long live the King": The recasting by the Treaty of Lisbon of the Provisions if the Constitutional Treaty concerning National Parliaments*, in *European Law Review*, vol. 33, 2008, p. 66 ss.; P. BILANCIA, *The role and power of European and National Parliaments in the dynamics of integration*, in *Perspectives on Federalism*, 2009; A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rass. parl.*, 2009, p. 1144 ss.; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2010; L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 164 ss.; A. CYGAN, *National parliaments within the EU policy-no longer losers but hardly victorious*, in *ERA Forum*, 2011, p. 517 ss.; E. MAIOLI, C. SCANDERBECH, *I Parlamenti custodi della sussidiarietà europea*, in *Quad. cost.*, 2011, p. 715 ss.; P. KIIVER, *The early warning system for the principle of subsidiarity: constitutional theory and empirical reality*, Routledge, 2012; I. COOPER, *Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union*, in *Journal of European Integration*, 2013, p. 531 ss.; C. MORVIDUCCI, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 593 ss.; N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 1 ss.

#### 4.1. *L'obbligo del Governo di tenere costantemente informato il Parlamento sulle questioni europee*

Il Governo è tenuto a riferire alla Commissione parlamentare competente in materia in una fase preliminare del processo di esame degli atti europei<sup>10</sup>.

La Commissione esamina dunque le nuove proposte legislative dell'UE, nonché i Libri bianchi e verdi, e decide su quali questioni, ritenute particolarmente significative, il Governo è tenuto a consultarla. Inoltre, la Commissione competente può rivolgersi al Governo, non solo per avere informazioni, ma anche per chiedergli, relativamente a questioni ritenute di maggiore importanza, che venga adottata una deliberazione congiunta. In questo caso, la Commissione approva una dichiarazione (*scrutiny statement*) contenente un resoconto, relativo all'esame dell'atto, sulla base del quale l'Assemblea è poi chiamata a deliberare. Nel momento in cui il *Riksdag*, a seguito di un dibattito, prende una decisione in merito alla dichiarazione della Commissione, può altresì chiedere che siano oggetto di votazione proposte alternative<sup>11</sup>. In ogni caso, la decisione parlamentare, trasmessa alla Commissione competente il giorno successivo alla sua adozione, non può contenere eventuali proposte o istruzioni per il Governo. Le dichiarazioni in merito ai documenti dell'UE non sono giuridicamente vincolanti e rappresentano solamente l'espressione di un parere generale formulato dal *Riksdag*. Tuttavia, tali dichiarazioni parlamentari assumono una particolare importanza: esse sono espressione delle posizioni parlamentari prevalenti e offrono, pertanto, al Governo la possibilità di verificare se le proprie opinioni sono condivise in Parlamento.

Più in generale, poi, il Governo è altresì tenuto a fornire informazioni in risposta a interrogazioni e interpellanze promosse dal Parlamento e nel corso dei dibattiti parlamentari.

---

<sup>10</sup> Chapter 10, art. 10, dell'*Instrument of Government* e art. 2, Chapter 10, del *Riksdag act*.

<sup>11</sup> Esso può altresì decidere, se viene chiesto da 1/3 dei votanti, di rinviare la relazione alla Commissione competente per materia o di sottoporre l'atto ad un'altra Commissione.

*4.2. L'obbligo del Governo di consultarsi con il Parlamento, in merito alla posizione svedese, sulle questioni più importanti relative alle politiche europee*

L'esecutivo ha, altresì, l'obbligo di informare il Parlamento circa la sua posizione sui documenti presentati dalle istituzioni dell'UE considerati particolarmente rilevanti<sup>12</sup>. In particolare, il Governo, oltre ad informare la Commissione per gli affari europei sulle questioni che devono essere decise dal Consiglio dei ministri dell'UE, è tenuto anche a consultarla sulla posizione da assumere, prima dei negoziati, in seno allo stesso Consiglio<sup>13</sup>. La consultazione del Governo con la Commissione – che può avvenire anche individualmente, da parte di ciascun membro del Governo incaricato di partecipare alle riunioni del Consiglio UE – si propone di adottare una posizione svedese sui temi più importanti dell'integrazione europea<sup>14</sup>. Nella Commissione si apre dunque un dibattito sulla posizione del Governo che si conclude quando il Presidente accerta che si è formata una maggioranza, favorevole o contraria, a tale posizione.

In questa fase, il Parlamento è in grado di esercitare una significativa influenza sull'attività del Governo a livello europeo. Per un verso, le discussioni in sede di Commissione per gli affari europei possono portare a cambiamenti o integrazioni rispetto alla posizione iniziale del Governo. Per altro verso, poi, la Commissione per gli affari europei formula un mandato per il Governo che indica le modalità attraverso le quali esso deve rappresentare il Paese durante i negoziati europei. Va sottolineato, al riguardo, che, nonostante tale mandato, secondo il *Riksdag Act*, non abbia un carattere vincolante, il Governo solitamente vi si attiene in maniera rigorosa.

In una fase successiva, entro pochi giorni dalla riunione del Consiglio dell'UE, il Governo è chiamato a rendere conto alla Commissione per gli affari europei della posizione assunta in

---

<sup>12</sup> Art. 3, Chapter 10, del *Riksdag act*.

<sup>13</sup> Art. 10, Chapter 10, e art. 22, Chapter 9, del *Riksdag act*.

<sup>14</sup> Le riunioni per la consultazione della Commissione per gli affari europei si svolgono generalmente di venerdì, prima del Consiglio UE della settimana successiva, e solitamente è chiamato a parteciparvi il Ministro che prenderà parte allo stesso. Tuttavia, quando vi è la necessità che le decisioni vengano prese rapidamente, il Governo può consultare la Commissione per iscritto e, nel caso in cui esso si trova a Bruxelles, anche per telefono.

seno allo stesso ed, eventualmente, ad illustrare i motivi di un suo discostamento dal mandato parlamentare.

Se il Governo agisce non in accordo con la posizione espressa dalla Commissione per gli affari europei può incorrere in un giudizio negativo, da parte del Parlamento e, in caso di forte disaccordo, anche in un voto di sfiducia.

#### *4.3. L'obbligo del Governo di rendere conto al Parlamento dell'attività di attuazione delle politiche europee*

Il Governo è tenuto a rendere conto al Parlamento dell'attività di attuazione delle politiche europee ed è responsabile, nei confronti dello stesso, delle sue azioni all'interno dell'UE. A tale scopo, l'esecutivo deve presentare al Parlamento una relazione annuale sulle attività svolte in ambito europeo (il cosiddetto "Yearbook of the EU")<sup>15</sup>.

### **5. La partecipazione del Parlamento alla procedura di controllo del principio di sussidiarietà (c.d. *Early warning system*)**

Un importante coinvolgimento del Parlamento nell'elaborazione delle politiche europee si ha, inoltre, attraverso l'esame dei relativi atti legislativi che avviene nell'ambito del controllo del principio di sussidiarietà<sup>16</sup>.

Degno di nota, al riguardo, è che, secondo il regolamento del *Riksdag*, quest'ultimo effettua un controllo di sussidiarietà su tutti i progetti di atti legislativi e non solo su una selezione di proposte considerate di maggior importanza, come avviene in altri Paesi (es. Paesi Bassi o Danimarca)<sup>17</sup>. Previsione, questa, che si muove nella direzione di valorizzare il ruolo di controllo del Parlamento, chiamato ad esaminare la totalità delle proposte normative europee, a prescindere dai singoli contenuti.

---

<sup>15</sup> Art. 21, Chapter 9, del *Riksdag Act*.

<sup>16</sup> Art. 20, Chapter 9, del *Riksdag Act*.

<sup>17</sup> Sul controllo di sussidiarietà nei Paesi Bassi e in Danimarca sia consentito rinviare ai miei *Contributi* in questo volume.



### 5.1. *La procedura relativa al controllo di sussidiarietà*

La procedura per l'esame dei progetti di atti legislativi europei, disciplinata dal *Riksdag Act*, vede il coinvolgimento delle Commissioni competenti per materia e dell'Assemblea, mentre non è previsto alcun ruolo della Commissione per gli affari europei<sup>18</sup>.

Il *Riksdag*, una volta ricevuto dalle istituzioni europee la proposta legislativa, la trasmette alla Commissione competente per materia per un esame. Essa può chiedere al Governo un parere in merito al rispetto del principio di sussidiarietà da parte della proposta. È interessante notare, in proposito, che, solitamente, nei casi in cui il Governo esprime un parere, la Commissione dà per lo più seguito a tale parere e tende ad utilizzare gli argomenti dell'esecutivo per motivare il proprio parere. Similmente, la Commissione può chiedere un parere ad un'altra Commissione che è in qualche modo competente nel settore oggetto del progetto. L'esame, da parte della Commissione, può riguardare sia le proposte nel loro complesso che singole disposizioni del progetto. Se la Commissione ritiene che il progetto sia conforme al principio di sussidiarietà, essa riferisce la propria decisione all'Assemblea, concludendo così la procedura d'esame. Se la maggioranza dei membri della Commissione ritiene, invece, che la proposta sia in conflitto con il principio di sussidiarietà, la Commissione redige una dichiarazione ("dichiarazione di esame") con una proposta di parere motivato che viene trasmessa all'Assemblea per una decisione.

Vi è, comunque, un'ulteriore possibilità, volta a valorizzare il ruolo delle minoranze: almeno 5 membri della Commissione possono chiedere di redige una dichiarazione per il Parlamento. In questo caso, la Commissione propone al *Riksdag* di chiudere la procedura ed archiviare la dichiarazione, mentre la minoranza che ha espresso una riserva (allegata alla dichiarazione) avanza la proposta all'Assemblea di inviare alle istituzioni europee un parere motivato.

Successivamente, il *Riksdag* discute e decide, sulla base della dichiarazione della Commissione competente, se adottare o meno un parere motivato. Se il *Riksdag* conferma la valutazione della maggioranza della Commissione, ritenendo che la

---

<sup>18</sup> Art. 6, Chapter 10, del *Riksdag Act*.

proposta è in conflitto con il principio di sussidiarietà, adotta un parere motivato che viene inviato alle istituzioni dell'UE.

### *5.2. La tipologia di esame effettuato durante il controllo di sussidiarietà*

La Commissione sulla Costituzione – pur rilevando che il nuovo Protocollo di Lisbona non prevede esplicitamente che i Parlamenti nazionali possano monitorare il principio di proporzionalità, ma solo il principio di sussidiarietà – ha suggerito che la formulazione del Protocollo non significa che i Parlamenti nazionali non possano prendere in considerazione gli aspetti relativi al principio di proporzionalità<sup>19</sup>. Di conseguenza, la Commissione ha ritenuto che una valutazione del principio di proporzionalità sia parte del principio di sussidiarietà e ha raccomandato alle Commissioni competenti per materia di tenerne conto quando sono chiamate a compiere un esame delle proposte normative. La Commissione sulla Costituzione ha altresì chiarito che il controllo di sussidiarietà non dovrebbe includere questioni di competenza o aspetti sostanziali, riguardanti l'adeguatezza delle norme proposte dall'UE.

In realtà, le Commissioni competenti per materia, in molti casi, hanno preso in considerazione altri aspetti, oltre a quello di sussidiarietà, nei loro pareri: valutazioni attinenti alla proporzionalità, questioni di competenza e/o aspetti sostanziali delle proposte<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> La Commissione sulla Costituzione è chiamata a monitorare l'applicazione del principio di sussidiarietà e a presentare, al riguardo, una relazione annuale al *Riksdag*: la relazione contiene anche le osservazioni circa l'attività svolta al fine di garantire il rispetto di tale principio (Art. 8, Chapter 7, del *Riksdag Act*).

<sup>20</sup> Sulla possibilità di compiere valutazioni del principio di proporzionalità, si vedano: J. HETTNE, F. LANGDAL, *Does Subsidiarity Ask the Right Question?*, in E. FABRY (a cura di), *The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish, and Cypriot Trio Presidency of the European Union*, Notre Europe, Paris, 2011, p. 350 ss. In proposito, si vedano altresì le considerazioni di J. HETTNE, nel suo *Contributo* in questo volume.

## 6. Una valutazione dell'attività di partecipazione e monitoraggio del Riksdag nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia Una valutazione dell'attività di partecipazione e monitoraggio del *Riksdag* nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia

In Svezia non esistono specifiche modalità per il coinvolgimento del Parlamento nelle politiche relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG)<sup>21</sup>. Pertanto, in questo settore vengono utilizzate le modalità e le procedure ordinarie – sopra esaminate – per l'esame dei relativi atti legislativi e per la valutazione delle relative politiche.

Da un lato, il *Riksdag* partecipa all'elaborazione delle politiche nell'ambito dello SLSG attraverso il dialogo con il Governo. Il Parlamento è tenuto costantemente informato dell'attività svolta dal Governo finalizzata a garantire l'attuazione delle politiche nel settore dello SLSG. Ma soprattutto, il Parlamento ha la possibilità di partecipare all'elaborazione delle politiche dello SLSG attraverso il suo potere di formulare un mandato, nei confronti del Governo, in merito alla posizione da assumere, prima dei negoziati, in seno al Consiglio dei ministri UE. Va sottoli-

---

<sup>21</sup> Sull'impatto del Trattato di Lisbona sullo SLSG si vedano: E. GUILD, S. CARRERA, A. EGGENSCHWILER, *The Area of Freedom, Security and Justice ten Years on. Successes and future challenges under the Stockholm Programme*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010; D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in U. DRAETTA, N. PARISI, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, 2010, Giuffrè, Milano, p. 60 ss.; B. NASCIBENE, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, p. 13 ss.; S. PEERS, *Mission accomplished? EU justice and home affair law after the Treaty of Lisbon*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 661 ss.; L. S. ROSSI, *From EU pillar to Area: the impact of the Lisbon Treaty on the external dimension of Area of Freedom, Security and Justice*, *Dir. UE*, 2011, p. 999 ss.; E. HERLING-KARNELL, *EU Competence in Criminal Law after Lisbon*, in A. BIONDI, P. ECKHOUT, S. RIPLEY (a cura di), *EU Law After Lisbon*, Oxford University Press, 2012, p. 331 ss.; P. BIAVATI, *La realizzazione dello spazio giudiziario europeo di giustizia, libertà e sicurezza: stato attuale e tendenze evolutive alla luce del programma di Stoccolma*, in *Rivista dir. proc. civ.*, 2013, p. 185 ss.; S. CARRERA, N. HERMANZ, J. PARKIN, *The "Lisbonisation" of the European Parliament. Assessing progress, shortcomings and challenges for democratic accountability in the Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS Paper on Liberty and Security in Europe, 2013, p. 1 ss.; J. D. OCCHIPINTI, *Whither the Withering democratic deficit? The impact of the Lisbon Treaty on the Area of Freedom, Security and Justice*, in *Cambridge Review of International Affairs*, 2013, p. 82 ss.

neato, che nel settore in esame la Commissione competente è la Commissione sulla giustizia che esercita importanti funzioni. Essa esamina le nuove proposte dell'UE e decide su quali questioni, relative allo SLSG, il Governo è tenuto a consultarla o ad adottare una deliberazione congiunta<sup>22</sup>. Durante tali delibere, il Governo è solitamente rappresentato dal ministro o dal segretario di Stato responsabile della questione in esame che, nel settore dello SLSG, è generalmente il ministro della giustizia.

Dall'altro lato, invece, il *Riksdag* effettua un controllo di sussidiarietà su tutte le proposte che riguardano lo SLSG. Non avendo il Parlamento svedese previsto una procedura specifica per una valutazione di tale proposte, viene utilizzata la procedura ordinaria – sopra esaminata – per l'esame dei progetti di atti legislativi europei, che si articola in una fase di esame, effettuato, in questo settore, dalla Commissione sulla giustizia, e in una fase successiva volta all'approvazione (o meno) di un parere motivato da parte dell'Assemblea.

Attraverso questi strumenti il Parlamento svedese partecipa abbastanza attivamente allo sviluppo delle politiche dello SLSG e all'attuazione delle stesse.

Quanto al controllo di sussidiarietà sugli atti normativi europei che riguardano lo SLSG, è interessante evidenziare che, nonostante il Parlamento svedese sia finora stato, in generale, uno dei più attivi nell'effettuare questo tipo di controllo, è relativamente basso il numero di iniziative legislative, in questo settore, su cui si è avuto un parere motivato<sup>23</sup>. Sono stati adottati,

---

<sup>22</sup> Art. 12, Chapter 7, del *Riksdag Act*. L'articolo prevede altresì che la Commissione, se richiesto da almeno 5 membri, può decidere di adottare una deliberazione con il Governo. La Commissione, tuttavia, può rifiutare la richiesta se ciò comporta un ritardo nell'esame del provvedimento che comporterebbe un grave danno.

<sup>23</sup> Sulle ragioni che hanno indotto la Svezia ad essere, in generale, particolarmente attiva nell'adottare *reasoned opinions* e che, invece, hanno portato ad avere pochi pareri motivati nello SLSG, si rinvia a J. HETTNE, nel suo *Contributo* in questo volume. Il numero di pareri motivati, nel settore dello SLSG, è il seguente: due nel 2011 (Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali (COM 2011/0560) e Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) (COM 2011/0873); tre nel 2012 (Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati

dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, 7 pareri motivati sulla violazione del principio di sussidiarietà (tra i quali vi è il parere negativo sulla cd. proposta Monti II (COM 2012/0130) e sulla proposta che istituisce una Procura europea (COM 2013/0534)<sup>24</sup>, proposte in relazioni alle quali, come è noto, si è attivata la procedura del cartellino giallo).

Più numerosi sono, invece, i casi in cui l'Assemblea ha adottato, previo esame della Commissione sulla giustizia, pareri, commenti o dichiarazioni (*statement*) su atti diversi dalle proposte legislative, soprattutto Green Paper e comunicazioni europee nel settore dello SLSG. Si è quindi particolarmente valorizzato, in tale settore, lo strumento del dialogo politico con l'UE<sup>25</sup>.

## 7. Il ricorso del Parlamento svedese allo strumento del dialogo politico con l'UE

È solo il caso di ricordare che la “cautela” ad approvare *reasoned opinions*, a fronte di un potenziamento dello strumento del dialogo politico con l'UE, si registra anche negli altri

---

personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, e la libera circolazione di tali dati (COM 2012/010); Proposta della Commissione di regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (la cd. “proposta Monti II”) (COM 2012/0130); Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (COM 2012/0363)); due nel 2013 (Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante misure volte a garantire un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dell'informazione nell'Unione (COM 2013/048) e Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la Procura europea (COM 2013/0534)). Non si è avuto alcun parere motivato, nel settore in esame, negli anni 2010, 2014 e 2015.

<sup>24</sup> Si vedano, al riguardo, le considerazioni di C. FASONE, *Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà: il secondo “cartellino giallo” sull'istituzione della Procura europea*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 165 ss.

<sup>25</sup> Sull'argomento, si vedano le considerazioni di J. HETTNE, *Making Sense of Subsidiarity and the Early Warning Mechanism – A Constitutional Dialogue?*, in *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, 2014 e nel suo *Contributo* in questo volume.

Paesi membri<sup>26</sup>. Ciò dipende dal fatto, che il dialogo politico appare, al momento, più efficace rispetto al controllo di sussidiarietà, per una serie di ragioni che in questa sede ci si limita solo a rammentare.

In primo luogo, il dialogo politico ha solitamente prodotto buoni risultati e ha permesso ai Parlamenti nazionali di avere un ruolo importante nello sviluppo delle politiche europee. L'esperienza ha invece dimostrato come sia difficile arrivare ad avviare il procedimento del "cartellino giallo" e come, in questi casi, le risposte della Commissione ai Parlamenti nazionali non siano state soddisfacenti.

In secondo luogo, a differenza del controllo di sussidiarietà, il dialogo politico può investire tutti i profili di iniziativa politica e di regolazione della Commissione (anche il merito delle proposte). Attraverso il controllo di sussidiarietà, invece, i Parlamenti nazionali possono esaminare solo una parte delle proposte legislative dell'UE, quelle rientranti nelle competenze concorrenti ed entro il termine perentorio di otto settimane. Inoltre, un controllo della sussidiarietà, inteso in senso restrittivo (come suggerisce il Trattato e la Corte di giustizia), è un controllo giudiziale e appare piuttosto debole: produce uno scarso effetto sull'azione dell'UE che si presume tenga conto del principio di sussidiarietà<sup>27</sup>.

È evidente, infine, che lo strumento del dialogo politico, avendo un carattere più informale e non essendo previsti termini per l'intervento dei Parlamenti, facilita il dialogo tra questi ultimi e la Commissione, anche in una fase che precede la presentazione della proposta legislativa, in relazione, ad esempio, a documenti di consultazione o programmatici. Ciò, ovviamente, contribuisce a far sì che la Commissione tenga particolarmente in considerazione le osservazioni formulate dai Parlamenti nazionali.

In conclusione, gli scarsi risultati avuti nell'ambito del processo di controllo di sussidiarietà hanno contribuito, in generale, a rafforzare l'atteggiamento di cautela dei Parlamenti nazionali e a rafforzare, invece, lo strumento del dialogo politico.

---

<sup>26</sup> Sullo strumento del dialogo politico, in relazione al controllo di sussidiarietà, si vedano le osservazioni di P. BILANCIA nel suo *Contributo* in questo volume.

<sup>27</sup> In proposito, sulla tendenza del Parlamento svedese ad effettuare un controllo di tipo politico, anziché un controllo giudiziale, si vedano le puntuali osservazioni di J. HETTNE, nel suo *Contributo* in questo volume.

# THE SWEDISH PARLIAMENT – CRITICAL TO EUROPEAN INTEGRATION?

JÖRGEN HETTNE

**Abstract:** The Swedish parliament is so far the most active national parliament in the Early Warning Mechanism. It has adopted far more reasoned opinions than any other national parliament. In this chapter the underlying reasons for this activism is discussed. Is the main reason that the Swedish parliament is more critical in general to European integration than other national parliaments? According to the author, the large number of reasoned opinions can rather be explained by other reasons, such as the organisation of the scrutiny procedure within the Swedish parliament and a broad understanding of the Early Warning Mechanism. The author also argue that this broad use of the subsidiarity check is rational in the *ex ante* stage of the legislative procedure even if it is not always in line with the conditions applied by the Court of Justice in its legal review (*ex post*).

SOMMARIO: 1. Introduction. – 2. Why so active? – 3. Political and/or legal subsidiarity? – 4. Freedom, Security and Justice? – 5. The EP-PO case. – 6. Conclusions.

## 1. Introduction

The principle of subsidiarity was introduced as a tool to keep under control the distribution of powers in the EU, where the competences are shared between the Union and the Member States. The principle should ensure that the EU uses its powers and resources for the right things. The preservation of domestic regulatory power and only limited supranational involvement, in a supplementary or complementary capacity, can also be seen

as a manifestation of the spirit of subsidiarity.<sup>1</sup> Against this background, the Lisbon Treaty sharpened the political *ex ante* control and made national parliaments the primary supervisors in the pre-legislative stage. From a democratic legitimacy perspective, no institutions can of course be more appropriate to carry out the subsidiarity review than the national parliaments, as the powers used by the Union come from them. Thus, the Lisbon Treaty introduced the Early Warning Mechanism (EWM) that gave national parliaments, collectively, a right to challenge the legislative initiatives of the EU in the light of the principle of subsidiarity. The Swedish parliament has reacted negatively (adopted reasoned opinions) more often than any other national parliament or chamber within the EWM. This begs the question *why* the Swedish parliament is so active and critical. What could be the underlining reasons for a national parliament, already famous for a strong cooperation with its government in EU matters, to constantly raise doubts about the direction of the European integration project. Another issue which should be addressed in this context is if the Swedish parliament's engagement in the Area of Freedom, Security and Justice to some extent differs from its engagement in other areas. Finally, I will try to illustrate and concretise my observations regarding these issues in the light of the European Public Prosecutor Office (EPPO) case, before summarising my concluding remarks.

## 2. Why so active?

In my view there are four main reasons that can explain the large number of reasoned opinions from the Swedish parliament:

1. The Swedish parliament carries out subsidiarity checks on *all* draft legislative acts.
2. The system of scrutiny is decentralised, e.g. it is the subject committees in the parliament that are carrying out the review.

---

<sup>1</sup> See DASHWOOD, A. et al., *Wyatt and Dashwood's European Union Law* (6<sup>th</sup> ed., Hart Publishing 2011), p. 115.



3. The scrutiny is broad and not limited to subsidiarity *stricto sensu*, also issues about competence, proportionality and substance are raised in reasoned opinions.
4. The internal rules for the Swedish parliament are inflexible since a draft legislative act can only be commented in a reasoned opinion and not within the political dialogue. The political dialogue is reserved for consultation documents such as green and white books etc.

As regards the choice to check *all* draft legislative acts, I think the main reason for this is that in a political institution with a large number of politically elected members, every attempt to preselect and prioritise the most important documents is a sensitive issue. In the Swedish parliament, the civil servants, as in most parliaments, do not have a particularly strong position and it seems therefore unlikely that civil servants can be entrusted the task to select the most important draft legislative acts to scrutinize. Similarly, the creation of a political committee with the task of carrying out this selection would also raise questions, especially from the members in the subject committees. So even if prioritisation can reduce pressure on the scrutiny process and allow more time to be spent on important proposals, this has not so far been an issue which has been largely discussed in the Swedish parliament.

These difficulties of selecting the most important proposals are linked to the second characteristic of the Swedish system, the decentralised approach. The subject committees in the Parliament have, at least when the present procedure was formed, considered the scrutiny on subsidiarity grounds to be too important to be entrusted to a centralised body, for example the Committee of European Affairs. If a draft legislative act falls within an area covered by a subject committee, it prefers to carry out the prioritisation and the scrutiny itself. The Swedish system is therefore based on a typical mainstreamed scrutiny and on the use of the policy expertise of subject committees to identify proposals that will affect national interests. An advantage of this system is that the expertise of the subject committee members in domestic policy will help to identify breaches of subsidiarity in the same area, e.g. where the EU intrudes on work that

could be done at a national level.<sup>2</sup> However, it seems like this kind of decentralised scrutiny entails a high number of detailed assessments and consequent work load, and that the time spent on the scrutiny will sometimes end up in a reasoned opinion even if the doubts regarding the proposal cannot be expressed purely in subsidiarity terms.

In order to be able to use the EWM, the Swedish committees have therefore found ways to circumvent the literal interpretation of subsidiarity in Article 5 TEU and the correspondent provisions in the Protocol on proportionality and subsidiarity (Protocol No 2).<sup>3</sup> An analysis of the reasoned opinions adopted by the Swedish parliament shows a broad understanding of the subsidiarity concept. Under the heading “subsidiarity” appears also issues relating to competences, proportionality and sometimes substance.<sup>4</sup> The Swedish parliament has from the beginning underlined that it carries out a political examination of suitability rather than a legal review. We will return to this question in the next section.

Finally, as a supplementary explanation to the large number of reasoned opinions from the Swedish parliaments, it is important to mention a specific procedural hurdle in the Swedish system. According to its internal rules,<sup>5</sup> the Swedish parliament is forced to use a reasoned opinion to communicate with the EU in case a draft legislative act is on the table. The political dialogue, used by many other national parliaments also as regards draft legislation, is reserved for the pre-legislative phase, e.g. the consultation procedure, including green and white books. This means that the objections from the Swedish parliament which are not clearly based on subsidiarity grounds are probably, also for this reason, more often included in reasoned opinions than is the case with opinions from other national parliaments.

---

<sup>2</sup> See Report from Institute for Government (March 2016), Parliamentary scrutiny of European Union legislation Lessons from other European countries (Robyn Munro, Hannah White and Louise Borjes), p. 19, available at [www.instituteforgovernment.org.uk](http://www.instituteforgovernment.org.uk).

<sup>3</sup> Treaty on European Union, Protocol No. 2.

<sup>4</sup> See HETTNE, J., LÖÖW, L AND BÄCKMAN, P., *Subsidiaritet i EU efter Lisabon* (Subsidiarity in the EU after Lisbon). Report by the Swedish Parliament (Committee of the Constitution), 2013/14:RFR10.

<sup>5</sup> The Riksdag Act, chapter 10.

All in all, the reason for the large number of reasoned opinions from the Swedish parliament are probably the organisation of the scrutiny procedure and that the Swedish parliament is taking its task seriously. In general, the Swedish parliament does not seem to be more negative to European integration than many other national parliaments in the European Union. However, the Swedish parliament's approach to the subsidiarity review is of general interest and should be considered in more detail.

### 3. Political and/or legal subsidiarity?

Is it reasonable that the Swedish parliament takes a broader view on subsidiarity than the European Commission and the Court of Justice of the European Union (CJEU)? According to Schütze, in the past two decades, two parallel approaches have evolved to give meaning to the subsidiarity principle. The first approach concentrates on the political safeguards of federalism. The second approach focuses on subsidiarity as an objective judicial standard.<sup>6</sup> He considers that the attempt to develop subsidiarity into a political safeguard of federalism can be seen in Protocol No 2 while the substantive meaning of the subsidiarity principle is in the hands of the CJEU.<sup>7</sup> It is important to observe that Protocol No 2 states that all decisions should be made as closely as possible to the citizens. The Swedish Committee on the Constitution believes that this means that the EWM is a commitment that follows from the Treaty and is intended to enhance the democratic legitimacy of the decision making process in the Union.<sup>8</sup> As mentioned above, the Swedish Parliament has therefore considered that it carries out a political examination of suitability rather than a legal review.

---

<sup>6</sup> SCHÜTZE, R., *European Union Law*, Cambridge University Press 2015, p. 253.

<sup>7</sup> *Ibid*, p. 256.

<sup>8</sup> Konstitutionsutskottets utlåtande 2013/14:KU45, *Granskning av kommissionsrapporter om subsidiaritet och proportionalitet m.m.*, p. 26 (Opinion from the Committee on the Constitution on reports from the Commission concerning subsidiarity and proportionality). Available at: [http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/granskning-av-kommissionsrapporter-om\\_H101KU45](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/granskning-av-kommissionsrapporter-om_H101KU45).

Thus, it seems, on the one hand, that the parliamentary control is supposed to be political and, therefore, broader than the judicial review carried out by the CJEU. On the other hand, the political control is framed in the same way as the control exercised by the CJEU in accordance with Article 5 (3) TEU. This implies that the national parliaments, if they respect the limits of their mandate, are forced to take a position on relatively complex legal questions, which to a large extent inhibits their ability to consider the broader political and constitutional issue, namely whether a proposal is something to which the EU should give priority within its limited powers and resources. In my view, the current system suffers therefore from an inherent conflict of objectives.

This conflict has created both an uncertainty and a debate on what should be encompassed in subsidiarity reviews of the national parliaments. Several parliaments, including the Swedish Parliament, have, for example, emphasized that it is unreasonable that the review outlined in the Protocol should distinguish between subsidiarity and proportionality and that the Protocol only allows for a limited review on issues regarding subsidiarity *stricto sensu*. With the support of parts of the doctrine,<sup>9</sup> the Swedish Parliament has argued that a proportionality test is included in the subsidiarity review, and that national parliaments therefore have reason to rule on proportionality concerns in their opinions with regard to the principle of subsidiarity.

Indeed, in many cases subsidiarity completely misses the point. The judgment to be made under the principle of subsidiarity is not about the objective pursued but about whether the pursuit of that objective requires Union action.<sup>10</sup> Thus, the principle of subsidiarity does not (on its own) provide a method of balancing the interests of the Member States and the Union. In-

---

<sup>9</sup> See, *inter alia*, P. KIIVER, P., *The early warning system for the principle of subsidiarity: constitutional theory and empirical reality* (Routledge 2012), pp. 99 f., K. LENAERTS & P. VAN NUFFEL, *European Union Law* (3<sup>rd</sup> ed., Sweet & Maxwell 2011), pp. 144 f., TAKIS TRIDIMAS, *The general principles of EU Law* (2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press 2006), p. 176 and J. HETTNE, *Subsidiaritetsprincipen: Politisk granskning eller juridisk kontroll?*, SIEPS 2003:4, pp. 20 f (The principle of subsidiarity: Political scrutiny or legal review).

<sup>10</sup> See opinion of Advocate General Maduro in Case C-58/08, *Vodafone*, EU:C:2009:596, para 30.

stead it raises the question who should implement objectives that are already agreed.<sup>11</sup> In fact, it has proved virtually impossible to challenge a harmonization measure which has the objective of improving the Single Market in the light of the subsidiarity principle. In these cases, the Court has pointed out that when the objective pursued by the measure is harmonization, which is necessary in order to prevent differences between national laws causing obstacles to movement or distortions of competition, it is manifestly the case that Member States alone cannot act.<sup>12</sup> Accordingly, subsidiarity in its strict sense has no relevance to those measures whose aim is to create the uniformity necessary for the Single Market. Nevertheless, this is the area where the principle has been claimed to have its biggest impact (shared competences). Where uniformity is necessary, only the Union will be able to act.

Against this backdrop, it is not surprising that several parliaments have argued that an element of proportionality is part of the principle of subsidiarity. Moreover, subsidiarity and proportionality have frequently been conflated in impact assessments, and many national parliaments have considered subsidiarity checks ineffective if proportionality is not included.<sup>13</sup> The two concepts are clearly closely related, and explicitly extending the procedure to include proportionality would avoid sterile disputes about whether a particular concern about a proposal fell under one heading or the other.<sup>14</sup> It has been argued that the fact that

---

<sup>11</sup> See DAVIES, G., *Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time*, CML Rev 43 [2006], pp. 63, 69.

<sup>12</sup> See e.g. Case C-491/01, *British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco*, EU:C:2002:741, para 182.

<sup>13</sup> See, for instance, Dutch Parliament, *Ahead in Europe: On the Role of the Dutch House of Representatives and National Parliaments in the European Union* (2014), the above-mentioned reports from the UK Government: *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union; Subsidiarity and Proportionality* (2014), the Danish Folketinget: *Twenty-three Recommendations – to strengthen the role of national parliaments in a changing European governance* (European Affairs Committee 2014) and the Swedish Parliament: *Konstitutionsutskottets utlåtande 2013/14:KU45, Granskning av kommissionsrapporter om subsidiaritet och proportionalitet m.m.*, p. 26.

<sup>14</sup> House of Lords European Union Committee Report HL 151 of Session 2013-14 *The Role of National Parliaments in the European Union*, para. 77.

previous reasoned opinions and yellow cards covered other matters such as proportionality and competence show that national parliaments have incentives, and the ability, to protect those matters too, and/or that it is impractical to split these off from subsidiarity in political if not in legal terms.<sup>15</sup> Hence, the Dutch Parliament has suggested that it should be possible for reasoned opinions to cover proportionality and the choice of legal basis.<sup>16</sup> In the light of this discussion and in accordance with the position of the Swedish parliament, it is submitted that the EWM should be seen as a political dialogue regarding constitutional issues (a constitutional dialogue). Besides subsidiarity, such dialogue should include issues related to the principle of conferral (legal basis), proportionality and respect for national identity (Article 4.2 TEU).<sup>17</sup>

#### 4. Freedom, Security and Justice?

In the Area of Freedom, Security and Justice, the Swedish parliament appears to be less critical, with the exception of the EPPO case which will be analysed in the next section. The number of legislative initiatives on which it has adopted a reasoned opinion is in this context relatively low. This is not because this area is considered less important. As follows from Protocol No 2, this area is particularly sensitive. That is why it is sufficient that a quarter (and not a third) of the national parliaments are submitting reasoned opinions in order to generate a yellow card. In this area powers have relatively recently been transferred to the Union, which in turn is due to the fact that

---

Available at: [www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/151/151.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/151/151.pdf).

<sup>15</sup> Senior European Experts Group, *submission of evidence* in above-mentioned report from the UK Government: *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union; Subsidiarity and Proportionality* (2014).

<sup>16</sup> See, for instance, the Dutch Parliament, *Ahead in Europe: On the Role of the Dutch House of Representatives and National Parliaments in the European Union* (2014), available at: [http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/news\\_items/ahead\\_in\\_europe\\_tcm181-238660\\_0.pdf](http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/news_items/ahead_in_europe_tcm181-238660_0.pdf).

<sup>17</sup> See HETTNE, J., *Making Sense of Subsidiarity and the Early Warning Mechanism – A Constitutional Dialogue?* (2014:9epa), available at: [http://www.sieps.se/sites/default/files/2014\\_9epa%20eng%20A4%20korr9.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2014_9epa%20eng%20A4%20korr9.pdf).

these powers belong to the core competences of the national parliaments in the Member States' constitutional systems, e.g. powers which cannot easily be delegated to the government. However, it seems that the strategy of the responsible committee (Committee on Justice) has been different, arguably because of this sensitivity. The Swedish parliament has made more use of the political dialogue in this area. Thus, it has been engaged with EU legislative proposals at the early stages of development, through pre-legislative documents and has exchanged information with the Commission already at this stage. It seems that in this area the work of the subject committee is more 'upstreaming', e.g. the Parliament has been engaged at an earlier stage of the EU legislative process. This is obviously a good base also for maximise its influence on the government's position in the area and for holding national ministers to account in the Committee on European Affairs. However, this prior involvement can also explain a less critical approach to the draft legislative act from the Commission. It is possible that the suggestions by the Parliament has been discussed and considered at an earlier stage or that it, because of previous involvement, better understands the position of the Commission in the light of the divergent interests that have to be considered in the Union as a whole.

## 5. The EPPO case

Many of the questions raised in this chapter are illustrated by the controversial decision from the Commission to go ahead with the proposal to create a European Public Prosecutor's Office, EPPO, even though a group of national parliaments considered the Commission proposal to be in conflict with the principle of subsidiarity.<sup>18</sup>

The difference between the political and legal aspect of subsidiarity came into the spotlight when the Commission, in a Communication, rejected certain arguments from national parliaments because they did not correspond to the Commission's

---

<sup>18</sup> See proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, COM/2013/0534 final. A total of 19 votes from parliaments in 11 Member States objected on subsidiarity grounds.

interpretation of what is covered by the term ‘subsidiarity’.<sup>19</sup> Some national parliaments have reacted strongly to this attitude, because they believe that a reasoned opinion on subsidiarity from a national parliament cannot be ignored by the Commission on such formal grounds. The Commission should not be entitled to dismiss arguments from a national parliament for the sole reason that, according to the Commission, those arguments do not have their origin in Article 5 (3) TEU. Thus, the EU Committee of the *House of Lords* stated in its 2013-14 report on the role of national parliaments in the European Union that ‘the Commission should make an undertaking that, when a “yellow card” is issued, it will either drop the proposal in question, or substantially amend it in order to meet the concerns expressed’. It suggested that the aim should be to focus the procedure not on whether the concerns were consistent with the Commission’s own interpretation of subsidiarity but on what should be altered to address the concerns expressed by a large number of national chambers.<sup>20</sup> The Swedish Committee on the Constitution recalls, in this context, with some emphasis, that it follows from Article 6 of the Protocol No 2 that each national parliament, within eight weeks, may send a reasoned opinion to the presidents of the European Parliament, the Council and the Commission stating ‘why it considers that the draft in question does not comply with the principle of subsidiarity’. According to the Swedish Committee, the Protocol does not give any room for the body proposing the draft unilaterally to disregard some of the reasons that the national parliaments have put forward as the basis for their opinions. Thus, the Commission should not have any superior right to determine which arguments fall within the scope of the principle of subsidiarity but should, as follows

---

<sup>19</sup> COM (2013) 851 on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2.

<sup>20</sup> House of Lords European Union Committee, *The Role of National Parliaments in the European Union*, 9th Report of the Session 2013-14 (2014). Available at: [www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/1deucom/151/151.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/1deucom/151/151.pdf).



from Article 7 in the Protocol, take account of the reasoned opinions issued by the national parliaments.<sup>21</sup>

At the same time, it should be emphasised, that the Treaty clearly foresees the creation of the EPPO. Article 86 TFEU provides that in order to combat crimes affecting the financial interests of the Union, the Council, by means of regulations adopted in accordance with a special legislative procedure, may establish a European Public Prosecutor's Office from Eurojust. The Council is to act unanimously after obtaining the consent of the European Parliament. Hence, there is a clear legal basis for this development, but a unanimous decision from the Council is required. Moreover, the treaty also foresees the possible lack of support from some Member States for such a development and underlines the possibility of enhanced cooperation. Article 86 continues by stating that, in the absence of unanimity in the Council, a group of at least nine Member States may request that the draft regulation be referred to the European Council. In that case, the procedure in the Council is to be suspended. After discussion, and if a consensus is obtained, the European Council, within four months of this suspension, is to refer the draft back to the Council for adoption. Within the same timeframe, if there is no consensus, and if at least nine Member States wish to establish enhanced cooperation on the basis of the draft regulation concerned, they are to notify the European Parliament, the Council and the Commission accordingly. In such a case, the authorisation to proceed with enhanced cooperation referred to in Article 20(2) and Article 329(1) TFEU shall be deemed to be granted, and the provisions on enhanced cooperation shall apply.

It is not difficult to guess that the Commission had the option of enhanced cooperation in mind (at least as an alternative option) when it initiated the process of creating the EPPO, a process that led to the negative reaction from several national parliaments.<sup>22</sup> However, if the objection from this group of national parliaments

---

<sup>21</sup> Konstitutionsutskottets utlåtande 2013/14:KU45, *Granskning av kommissionsrapporter om subsidiaritet och proportionalitet m.m.*, p. 27 (mentioned above).

<sup>22</sup> See Commission Communication: COM (2013) 851 on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2.

against the EPPO had to be respected, this would not only remove the power of the Council, the European Council and the European parliament to decide on the issue, but it would also eliminate the possibility of the CJEU having a say on the validity of any decision on the creation of the EPPO.

It follows from all this that the EWM should continue to be a warning mechanism and not a veto mechanism. Otherwise, the present institutional balance in the Union would change dramatically.<sup>23</sup>

## 6. Conclusions

The large number of reasoned opinions from the Swedish parliament can be explained by the organisation of the scrutiny procedure within the Swedish parliament. The parliament carries out subsidiarity checks on all draft legislative acts and the system of scrutiny is decentralised, e.g. it is the subject committees in the parliament that are carrying out the review. The Swedish parliament does not seem to be more negative to European integration than many other national parliaments in the European Union. However, it can be observed that the Swedish parliament uses the EWM as a constitutional dialogue with the Commission and other national parliaments as regards the proper use of EU competences. Reasoned opinions are adopted when the Swedish parliament has doubts about the benefits of a certain legislative proposal. This broad use of the subsidiarity check is rational in the *ex ante* stage of the legislative procedure even if it is not always in line with the conditions applied by the CJEU in its legal review (*ex post*). Due to the EWM and the decentralisation of the scrutiny to subject committees, the involvement of individual parliamentarians in EU matters have increased significantly in Sweden. However, it is submitted that the Swedish parliament should make more use of the political dialogue, both at an earlier stage in the pre-legislative procedure, as seems to be the case in the Area of Freedom, Security and Justice, as well as a supplement to the EWM in general.

---

<sup>23</sup> See HETTNE, J., *Making Sense of Subsidiarity and the Early Warning Mechanism – A Constitutional Dialogue?* (2014:9epa), available at: [http://www.sieps.se/sites/default/files/2014\\_9epa%20eng%20A4%20korr9.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2014_9epa%20eng%20A4%20korr9.pdf).

L'INCIDENZA "MULTILIVELLO" DEL CONTROLLO  
DI SUSSIDIARIETÀ SUGLI EQUILIBRI  
ISTITUZIONALI: L'ESPERIENZA DEL  
PARLAMENTO TEDESCO NEL C.D. SPAZIO  
DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA.

FRANCESCA SGRÒ

**Abstract:** The paper analyzes the participation of the German Parliament in the European decision-making process.

After a short introduction about the federal model and the parliamentary system in Germany, the essay deals with the procedures carried out by the *Bundestag* and *Bundesrat* to assess the compliance of the European legislative proposals with the principle of subsidiarity ex art. 7, Protocol no. 2, Treaty of Lisbon, focusing on the reasoned opinions adopted in the area of freedom, security and justice.

The research aims to verify the direct and indirect effects of the subsidiarity scrutiny. It underlines that the influence from the German parliamentary Chambers on EU policies and legislation has increased both with regard to the European institutions and with regard to the Federal Government. The study notes that the subsidiarity monitoring at European level carried out by each parliamentary Chamber becomes – in a parliamentary system – a multilevel democratization tool, because this scrutiny produces a very close relationship and a systematic cooperation on EU matters between the Parliament and the Federal Government and it induces the Cabinet (Chancellor and Ministers) to establish a common position with the political parties, which are represented in Parliament, including minorities and opposition.

SOMMARIO: 1. Considerazioni generali sull'ordinamento costituzionale tedesco. – 2. Il "*fil rouge*" tra riorganizzazione delle competenze e controllo di sussidiarietà nel Trattato di Lisbona. – 3. Il controllo di sussidiarietà svolto dalle Camere parlamentari in Germania. – 3.1. Il *Bundestag* tedesco e le speciali prerogative della Commissione per gli affari europei. – 3.1. Il controllo di sussidiarietà nel *Bundesrat* e la partecipazione "mediata" dei *länder* al processo decisionale europeo. – 4. Rilievi e censure del Parlamento tedesco nel

controllo di sussidiarietà svolto all'interno del c.d. spazio di libertà sicurezza e giustizia. – 5. Riflessioni conclusive: gli effetti democratici – diretti ed indiretti – del controllo di sussidiarietà e l'incidenza inaspettata sulla forma di governo degli Stati.

## 1. Considerazioni generali sull'ordinamento costituzionale tedesco

Ai sensi dell'art. 20 della Legge Fondamentale tedesca (LF), «la Repubblica federale di Germania è uno Stato federale, democratico e sociale»<sup>1</sup>. In particolare, l'ordinamento costituzionale tedesco si fonda, per un verso, sui principi democratici e repubblicani che identificano il moderno Stato sociale di diritto e, per altro verso, su un'articolazione territoriale declinata secondo il paradigma federale, che coinvolge direttamente le entità sub-statali (*Länder*) nel processo decisionale federale.

La forma di governo parlamentare tedesca integra il modello del c.d. Cancellierato, che ruota intorno alla centralità del Parlamento e che si connota per la fiducia che sostiene e legittima il Cancelliere (che svolge il ruolo di Primo Ministro), il quale viene designato dai parlamentari della sola Camera politica. Il Parlamento tedesco, infatti, si articola in due rami, dotati di poteri e prerogative differenti: il *Bundestag* è la prima Camera ed esprime una rappresentanza tipicamente politica, mentre il *Bundesrat* è la seconda Camera ed ha invece una chiara vocazione territoriale, conferendo compiutezza al modello federale tedesco. In virtù del particolare bicameralismo asimmetrico del Parlamento tedesco, solo il *Bundestag* attribuisce la fiducia al Cancelliere<sup>2</sup>, così come può votare la sfiducia costruttiva (con la

---

<sup>1</sup> Sulla forma di Stato tedesca cfr. M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2007, pp. 126 ss.; S.F. REGASTO, *La forma di governo parlamentare fra «tradizione» e «innovazione»*, Milano, 2008, pp. 259 ss.; G. PARODI, *La Germania e l'Austria*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma, Bari, 2010, p. 196 ss.

<sup>2</sup> Ai sensi degli artt. 63, 64 e 65 LF, il Cancelliere è eletto dai parlamentari del *Bundestag* a maggioranza assoluta ed assume una posizione di superiorità rispetto agli altri componenti della compagine governativa. Egli propone la nomina ed eventualmente la revoca dei Ministri con i quali forma il Governo, determina le linee politiche generali ed è titolare del potere di organizzare i Ministeri attraverso la loro creazione e/o il loro accorpamento, nonché per

contestuale elezione di un nuovo vertice dell'Esecutivo)<sup>3</sup>. Il *Bundesrat*, invece, coerentemente con la rappresentanza esclusivamente territoriale che esprime, è formato dai rappresentanti dei Governi regionali – nella misura da tre a sei per ogni Land in base alla densità abitativa – i quali sono chiamati a votare in modo unitario con vincolo di mandato. In sostanza, i voti dei delegati di ciascun Land possono essere espressi solo in blocco<sup>4</sup>.

Alla luce dell'architettura complessiva del parlamentarismo tedesco, il Cancelliere deve godere del sostegno di una solida maggioranza nel *Bundestag*, i cui parlamentari sono eletti in virtù di una formula mista ma sostanzialmente proporzionale, in base alla quale metà dei seggi è attribuita con metodo maggioritario e l'altra metà è assegnata con metodo proporzionale e con soglia di sbarramento del 5%<sup>5</sup>. La formula elettorale proporzio-

---

mezzo della distribuzione delle competenze tra gli stessi. Cfr. M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2016, p. 432 ss.

<sup>3</sup> La Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz*) prevede specifici meccanismi di razionalizzazione diretti a garantire la stabilità governativa. Si tratta della mozione di sfiducia costruttiva (art. 67 LF), della questione di fiducia (art. 68 LF) e dello stato di emergenza legislativa (art. 81 LF), nonché del potere di scioglimento del *Bundestag* da parte del Presidente federale. Sul punto cfr. M. Volpi, *Le forme di governo*, op. cit., p. 432 ss.

<sup>4</sup> Cfr. M. KOTZUR, *Federalism and Bicameralism – The German «Bundesrat» (Federal Council) as an Atypical Model*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (ed.), *A world of Second Chambers, Handbook for Constitutional studies on Bicameralism*, Milano, 2006, p. 257 ss.; B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2007, pp. 46 ss.; F. Palermo, *Il Bundesrat in Germania e Austria tra esigenze di riassetto e maquillage istituzionale*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere*, Padova, 2008, p. 85 ss.

<sup>5</sup> Il sistema elettorale tedesco è disciplinato dalla legge federale del 7 maggio 1956 – novellata più volte e da ultimo nel 2013 – in base alla quale metà dei seggi del *Bundestag* è attribuito tramite mandato diretto e l'altra metà tramite voto di lista. Ciascun elettore ha a disposizione due voti: con il primo voto l'elettore sceglie un candidato che verrà eletto con sistema maggioritario (variante plurality) all'interno di uno dei 299 collegi uninominali nei quali è suddiviso il territorio nazionale; con il secondo voto l'elettore sceglie il partito, che a tal fine predispone le proprie liste "bloccate" di candidati in ciascun Land, ed i seggi sono attribuiti con metodo proporzionale (declinato secondo la formula Hare-Niemeyer). E' il secondo voto a definire i rapporti di forza tra i partiti nel *Bundestag* e a decretare lo schieramento (o gli schieramenti) che nominerà il Cancelliere ed il gruppo di governo. La soglia di sbarramento è

nale è coerente con la specifica fisionomia dell'organizzazione politica tedesca, che è riconducibile ad un sistema multipartitico temperato, basato principalmente sulla competizione tra i partiti cristiano-democratici (CDU e CSU) e il partito socialdemocratico (SPD), ai quali si affiancano i Verdi, il partito liberale (che in passato è stato l'ago della bilancia, alleato ora con il CDU, ora con il SPD)<sup>6</sup> e altre forze di sinistra minori.

In riferimento agli effetti tipicamente proiettivi sortiti dalla legge elettorale tedesca, si sono registrate in dottrina valutazioni parzialmente divergenti. Se la maggior parte delle voci espresse è concorde nel riconoscere al sistema elettorale tedesco effetti sostanzialmente<sup>7</sup> (se non quando esclusivamente)<sup>8</sup> proporzionali, nonostante la formula sia corretta in senso personalizzato dalla quota maggioritaria, non mancano tuttavia posizioni differenti, secondo le quali – tenendo conto non solo del metodo *ex se*, ma anche della specifica morfologia partitica sulla quale il si-

---

calcolata sulla base dei voti di lista ed è altamente selettiva, attestandosi al 5%, così da garantire il pluralismo politico, scongiurando al contempo rischi di frammentazione. In alternativa, la legge elettorale prevede che possano accedere al riparto proporzionale anche i partiti che, pur non raggiungendo il 5% a livello nazionale, conquistino almeno tre mandati uninominali su scala nazionale. Nell'ipotesi in cui un partito ottenga tramite mandato diretto un numero di seggi superiore a quello che gli spetterebbero in virtù della quota proporzionale, i c.d. mandati in eccesso – secondo quanto introdotto dalla riforma elettorale del 2013 – saranno compensati dall'assegnazione di ulteriori seggi (c.d. mandati di compensazione), in modo che alla fine i seggi verranno attribuiti complessivamente sulla base della quota proporzionale. Sul tema cfr. I. Ciolli, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010, pp. 122 ss.; V. Tonti, *Il sistema elettorale tedesco: un modello possibile per l'Italia?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>6</sup> A seguito delle ultime elezioni tenutesi nel 2013, sono stati costituiti nel *Bundestag* quattro gruppi parlamentari: CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen (Alleanza '90/Verdi) e Die Linke (Sinistra). Nelle recenti elezioni regionali del 2016, che hanno riguardato i Parlamenti di tre *Länder* (Sassonia-Ahnalt, Baden-Wuerttemberg e Renania-Palatinato), si è registrata l'affermazione di una forza populista di destra (AFD), che oltretutto si connota per essere antieuropeista, ma che non ha al momento alcuna rappresentanza all'interno dell'Assemblea parlamentare. Cfr. <http://www.bundestag.de/-bundestag/fraktionen>

<sup>7</sup> Cfr. M. Volpi, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, pp. 1394 ss.

<sup>8</sup> Cfr. A. Missiroli, *Germania: proporzionale personalizzata e Cancellierato*, in O. Massari, G. Pasquino, *Rappresentare e governare*; Bologna, 1994, p. 170; F. Palermo, J. Woelk, *Germania*, Bologna, 2005, p. 64.

stema elettorale si innesta – sarebbero, in ultima istanza, rafforzati solo i due principali schieramenti che dominano la competizione elettorale (CDU/CSU e SPD). Secondo tale ultima interpretazione, dunque, il sistema partitico acquisterebbe una conformazione sostanzialmente bipolare e, incidendo sulla concreta operatività della formula elettorale, determinerebbe la produzione di effetti in larga misura maggioritari<sup>9</sup>. Invero, sin dal 2006 (anche per effetto della revisione della Legge fondamentale tedesca approvata in quello stesso anno)<sup>10</sup> la maggioranza parlamentare a sostegno del Cancelliere ripropone la formula della *Grosse koalitiòn* tra CDU/CSU e SPD, smentendo di fatto la tesi maggioritaria ed anzi confermando la natura sostanzialmente proporzionale del sistema elettorale tedesco che, infatti, nell'ultimo decennio ha avuto il pregio di stabilizzare la forma di governo della Germania secondo il modello della democrazia consociativa.

È evidente come la precipua fisionomia dell'apparato partitico in Germania sia pienamente allineata all'assetto costituzionale dei poteri tedesco<sup>11</sup>. Infatti, il sistema politico si collega, per un verso, al principio democratico, in nome del quale sono vietate le formazioni anti-sistema e sovversive e, per altro verso, al pluralismo politico valorizzato dal sistema elettorale del *Bundestag*. La centralità dell'organizzazione partitica nell'architettura costituzionale è poi testimoniata dall'adozione di una legislazione federale espressamente dedicata ai partiti politici (*PartG*), che ne disciplina in modo puntuale l'organizzazione ed il finanziamento.

---

<sup>9</sup> Cfr. S. MERLINI, *Democrazia protetta e democrazia conflittuale: i casi dell'Italia e della Repubblica federale tedesca*, in *Democrazia e diritto*, n. 1-2, 1989, pp. 369 ss.

<sup>10</sup> La revisione della Legge fondamentale approvata nel 2006 ha coinvolto principalmente il procedimento legislativo ordinario, puntando a diminuire il numero e la tipologia di leggi federali che richiedono l'approvazione obbligatoria del *Bundesrat* (c.d. leggi bicamerali perfette), nell'ottica di ridimensionare il suo peso politico-istituzionale. Per compensare questa diminuzione di potere della seconda Camera (che rappresenta le autonomie territoriali), è stata sostanzialmente ampliata la potestà legislativa dei *Länder* (che in molte materie possono adottare una propria legislazione in deroga a quella federale).

<sup>11</sup> Sul tema cfr. F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, p. 145 ss.; E. DE MARCO, *Sistemi elettorali e forma di governo*, in *AAVV, Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, I, pp. 453 ss.

Il parlamentarismo tedesco delineato nella Legge fondamentale, unito all'operatività di una legge elettorale sostanzialmente proporzionale ed all'esistenza di un pluripartitismo moderato, consente di individuare le posizioni politiche del Governo federale nella loro specificità e di differenziarle tanto dalle posizioni delle forze di minoranza e delle opposizioni, quanto dalle posizioni della stessa maggioranza parlamentare, ove non siano del tutto collimanti. Inoltre, tenendo conto che l'Esecutivo federale è frutto di una coalizione tra partiti che hanno identità e ideologie differenti, non è raro che la linea politica del Governo non trovi (o non del tutto) un immediato appoggio da parte di tutte le forze che compongono la maggioranza parlamentare e che debba essere talora rimodulata, anche per effetto di un'ulteriore mediazione tra Governo e partiti che lo sostengono.

Tale quadro costituzionale rende alquanto vivace il dibattito tra Camere parlamentari e Governo, proprio in quanto sono molteplici e talora politicamente distanti le forze che sostengono il Cancelliere nel *Bundestag*, le quali devono trovare una sintonia di vedute sull'azione del Governo per garantirgli il sostegno politico. Parimenti, possono essere politicamente distanti dal Governo federale anche gli Esecutivi regionali che trovano voce nel *Bundesrat*.

La vivace dialettica tra il Governo tedesco e le assemblee legislative non può che riflettersi anche sull'esame dei temi legati alle politiche europee ed alla legislazione sovranazionale, in quanto il Governo federale ha numerose piattaforme di espressione in ambito europeo (Consiglio, Commissione, Consiglio europeo), ma la posizione sostenuta dal Governo nelle sedi europee deve avere una chiara corrispondenza con la linea assunta dal Parlamento tedesco e tale sintonia richiede un intenso e costante contraddittorio tra le istituzioni politiche interne e tra i livelli territoriali di governo.

## **2. Il “fil rouge” tra riorganizzazione delle competenze e controllo di sussidiarietà nel Trattato di Lisbona**

Rinviando a quanto già approfondito in altre parti del volume per l'esame degli aspetti innovativi del Trattato di Lisbona, specialmente in riferimento al potenziamento delle prerogative attribuite ai Parlamenti nazionali, qui si vuole rimarcare (seppure sinteticamente) come il Trattato di Lisbona abbia avu-



to il merito di effettuare una razionalizzazione delle competenze dell'UE che, ai sensi dell'art. 5.1 TUE, tradizionalmente si fondano sul principio di attribuzione specifica limitata, in virtù del quale «l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questa stabiliti» (art. 5.2 TUE).

Se la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione, l'esercizio di tali competenze è presidiato dai principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 5.1 TUE). Invero, «in actual fact the definition (and above all the delimitation) of competences always represents a complex – and political – exercise because it represents the results obtained from finding a balance between powers which are intended to increase or reduce their spheres»<sup>12</sup>. E infatti il Trattato di Lisbona non propone un quadro rigido di competenze ben definite, ma anzi garantisce ampi margini di flessibilità utili a fluidificare anche i rapporti tra istituzioni europee e Stati membri nell'adozione delle rispettive linee politiche, ormai intrinsecamente legate.

Il Trattato sul funzionamento dell'UE (TFU), nella versione novellata dal Trattato di Lisbona, ha dunque proceduto ad individuare specifiche categorie di competenze sulla base dell'intensità dell'azione europea e dell'incidenza dei suoi effetti sugli Stati membri (titolo I, artt. da 3 a 6, TFU) e le ha classificate in competenze esclusive, competenze condivise o concorrenti e competenze per azioni di sostegno, coordinamento e completamento<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Cfr. P. BILANCIA, *The Dynamics of the EU Integration and the Impact on the National Constitutional Law*, Milano, 2012, pp. 46.

<sup>13</sup> Con il Trattato di Lisbona le competenze dell'UE sono tipizzate e classificate per categorie. L'art. 2 TFUE individua una competenza esclusiva dell'UE (par. 1), una competenza concorrente (par. 2) e una competenza per misure di sostegno, coordinamento e completamento (par. 5). Accanto a queste tre tipologie di competenze, sono indicate il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali (par. 3) e la politica estera e di sicurezza comune (par. 4), che sono oggetto di una disciplina separata. Sono infine inclusi singoli settori di competenza (senza un elenco tassativo ex art. 3 ss. TFUE). Inoltre, ai sensi dell'art. 352 TFUE, l'UE è titolare di una sorta di “competenza di arrotondamento”, che legittima la sua azione in riferimento alle politiche definite dai Trattati, anche in mancanza di una competenza esplicita, a condizione che la misura europea sia necessaria per realizzare gli obiettivi dei Trattati. Tale clausola di flessibilità richiede una delibera del Consiglio dei ministri,

Su un fronte diverso ma per molti aspetti collegato, il Trattato di Lisbona ha conferito ai Parlamenti nazionali un ruolo attivo nel controllo sul «buon funzionamento dell'UE» (art. 12 TUE). In sostanza, le Assemblee nazionali sono state investite del compito di vigilare sul rispetto dei limiti che rendono legittimo l'intervento a livello europeo<sup>14</sup>. Le Camere parlamentari nazionali sono dunque chiamate a svolgere il controllo di sussidiarietà sulle proposte legislative europee (secondo la procedura introdotta con il Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona) nei settori che non rientrano nella esclusiva competenza sovranazionale, in modo da misurare il grado di legittimità dell'azione europea sul piano dell'*an* (sussidiarietà), del *quantum* (proporzionalità) e del *quomodo* (controllo politico). Oltre a ciò, nella prospettiva di un rafforzamento generale del rilievo politico-istituzionale dei Parlamenti nazionali, sono state loro riconosciute altre significative prerogative, che si sostanziano, da un lato, nel controllo politico sulle attività di Europol e di Eurojust<sup>15</sup> e, dall'altro, nella potestà di veto all'interno della c.d. procedura passerella, diretta a modificare alcune disposizioni dei Trattati<sup>16</sup>.

---

adottata all'unanimità, su proposta della Commissione e previa deliberazione del Parlamento europeo. Nell'ambito del controllo di sussidiarietà, la Commissione deve richiamare l'attenzione dei Parlamenti nazionali su queste particolari proposte (art. 352, par. 2, TFUE). Cfr. E. DE MARCO, *L'assetto istituzionale dell'Unione europea alla luce del Trattato di Lisbona*, in E. DE MARCO, *Istituzioni in cammino. Scritti di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Milano, 2010, p. 39 ss.

<sup>14</sup> Sul tema cfr. N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2010.

<sup>15</sup> Cfr. art. 12, lett. c, TUE e art. 88, par. 2, c. 2, TFUE.

<sup>16</sup> La c.d. procedura passerella (art. 48, par. 7, c. 3 TUE e art. 81, par. 3, c. 3 TFUE) è un procedimento di revisione dei Trattati che consente di modificare le modalità di voto in senso al Consiglio dei ministri e di passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata. Ciascun Parlamento nazionale può opporsi a tale revisione entro 6 mesi dalla proposta della Commissione e il veto anche di un solo Parlamento determina il fallimento della proposta. In riferimento alla c.d. procedura passerella il Tribunale costituzionale tedesco nella sentenza del 2009 ha chiarito che il diritto di veto, esercitabile dai Parlamenti nazionali in tale procedura, non esclude che sia necessaria comunque l'adozione di una legge del *Bundestag* o del *Bundesrat* (se sono coinvolte le materie di competenza esclusiva dei *Länder*) di ratifica della modifica indicata, rimarcando la necessità di un assenso esplicito del Parlamento tedesco. In

Il controllo di sussidiarietà – al quale, come noto, è collegata la procedura di allerta precoce di cui al Protocollo n. 2<sup>17</sup> idonea a bloccare l'adozione di un atto legislativo europeo – sottopone al vaglio dei Parlamenti nazionali le materie che non rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione europea e mira, in ultima istanza, a promuovere la cooperazione tra gli Stati proprio in quegli ambiti d'intervento che identificano una “zona grigia” tra le prerogative nominali dell'Unione ed i settori riservati alla sovranità nazionale.

In sostanza, il controllo di sussidiarietà è diretto a valutare la legittimità dell'azione europea (e del conseguente ridimensionamento delle prerogative nazionali) proprio quando non è agevole perimetrare le rispettive competenze, venendo in rilievo macro-aree (mercato interno, politica sociale, tutela dei consumatori, etc.) che hanno molteplici implicazioni e contiguità con ulteriori settori d'intervento<sup>18</sup>. Invero, pur nascendo come accertamento sul rispetto delle competenze, il controllo di sussidiarietà ha subito rivelato un'impronta marcatamente politica, proprio perché – nel verificare se un'azione sia realizzabile in modo più completo, efficace ed efficiente a livello europeo – gli Stati compiono una valutazione che ha una radice sostanzialmente politica e che dipende non tanto dalla segmentazione delle competenze e dalla loro attribuzione puntuale, ma da scelte di politica attiva, cioè dalla volontà politica degli Stati di affidare specifiche azioni alla legislazione europea ritenendo preferibile

---

sostanza, il rappresentante del Governo tedesco può approvare, per conto della Repubblica federale tedesca, la modifica delle fonti primarie in applicazione delle c.d. clausole passerella, solo a condizione che il *Bundestag* o il *Bundesrat* abbiano dato un esplicito assenso.

<sup>17</sup> Nell'ambito del sistema di allerta precoce delineato dal Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, i Parlamenti nazionali, o meglio ciascuna Camera di ogni Parlamento nazionale, possono esprimere un “parere motivato” (*reasoned opinion*) nel quale rilevano la violazione del principio di sussidiarietà. Se il numero dei pareri motivati (che quindi rilevano la violazione del principio di sussidiarietà) raggiunge le soglie indicate dall'art. 7, parr. 2 e 3 del Protocollo sulla sussidiarietà, la Commissione sarà obbligata a riesaminare la proposta legislativa europea oppure ad interrompere l'iter legis. Ciascuna Camera parlamentare nazionale può altresì proporre un ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE (art. 8 del Protocollo sulla sussidiarietà).

<sup>18</sup> Cfr. P. BILANCIA, *The Dynamics of the EU Integration and the Impact on the National Constitutional Law*, Milano, 2012, pp. 91 ss.

l'adozione di misure uniformi in tutti gli ordinamenti nazionali dell'Unione.

### 3. Il controllo di sussidiarietà svolto dalle Camere parlamentari in Germania

In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e in conseguenza delle maggiori competenze conferite ai Parlamenti nazionali, la Germania ha ristrutturato le basi giuridiche della partecipazione parlamentare al processo decisionale europeo e, proprio per consentire lo svolgimento di una valutazione razionale ed efficace da parte delle Camere nell'ambito del controllo di sussidiarietà, ha proceduto all'adeguamento di molteplici fonti interne.

Il controllo di sussidiarietà svolto dal Parlamento tedesco è stato procedimentalizzato in modo puntuale ed è disciplinato da un mosaico di disposizioni, che si integrano reciprocamente e che sono sostanzialmente riconducibili alla Legge fondamentale (artt. 23 e 45), ai Regolamenti interni delle Camere parlamentari ed alla legislazione ordinaria di settore. In particolare, la partecipazione del *Bundestag* alle questioni europee è regolamentata dalla «Legge sulla responsabilità per l'integrazione» (IntVG, 2009) e dalla «Legge sulla cooperazione tra Governo federale e *Bundestag* tedesco nei settori relativi all'UE» (EUZBBG, 2013), mentre l'intervento del *Bundesrat* negli affari europei è disciplinato dalla «Legge sulla collaborazione tra *Bund* e *Länder* sulle questioni europee» (EUZBLG, 2009).

Tale dettaglio normativo si è reso necessario anche in ottemperanza a quanto statuito nella sentenza del 30 giugno 2009 dal Tribunale costituzionale federale sulla compatibilità del Trattato di Lisbona con il sistema costituzionale tedesco e sulla necessità di rafforzare la centralità dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo<sup>19</sup>. Secondo il Tribunale costitu-

---

<sup>19</sup> Il Tribunale costituzionale federale è stato adito a seguito del ricorso presentato nei confronti della Legge sulla ratifica del Trattato di Lisbona dell'8 ottobre 2008 e delle correlate leggi costituzionali di accompagnamento (la Legge costituzionale di modifica degli artt. 23, 45 e 93 LF e la Legge per l'estensione ed il rafforzamento del *Bundestag* e del *Bundesrat* nelle questioni relative all'UE). All'esito del giudizio, la Corte tedesca con la sentenza del 30 giugno 2009 ha dichiarato l'incostituzionalità della sola Legge per l'estensione ed il rafforzamento del *Bundestag* e del *Bundesrat* nelle questioni

zionale tedesco, la legislazione federale deve garantire al *Bundestag* ed al *Bundesrat* «diritti di partecipazione sufficienti nell'ambito delle procedure di revisione dei trattati e di produzione delle fonti del diritto». Infatti, il controllo di sussidiarietà è una verifica che permette di dare voce non solo all'intera Camera, ma anche alle minoranze parlamentari (così come precisato anche dal Tribunale costituzionale tedesco) e di garantire loro il potere di difendere i diritti del *Bundestag* anche quando la maggioranza parlamentare non intenda discostarsi dalla posizione espressa dal Governo federale dalla stessa sostenuto. Parimenti, in riferimento alla c.d. procedura passerella il Tribunale costituzionale tedesco nella sentenza del 2009 ha chiarito che il diritto di veto, esercitabile dai Parlamenti nazionali in tale procedura, non esclude che sia necessaria comunque l'adozione di una legge del *Bundestag* o del *Bundesrat* (se sono coinvolte le materie di competenza esclusiva dei *Länder*) per la ratifica della modifica indicata, rimarcando la necessità di un assenso esplicito dell'organo in cui risiede la sovranità nazionale. In sostanza, il rappresentante del Governo tedesco può approvare, per conto della Repubblica federale tedesca, la modifica delle fonti primarie in applicazione delle c.d. clausole passerella, solo a condizione che il *Bundestag* o il *Bundesrat* abbiano dato un esplicito assenso.

---

relative all'UE, in quanto non conferiva adeguati poteri alle Camere parlamentari per rendere effettivo ed efficace il controllo sul "buon andamento dell'Unione", secondo quanto disposto dall'art. 12 del TUE (nella versione novellata dal Trattato di Lisbona). Proprio in ottemperanza a quanto statuito dalla Corte, il Parlamento tedesco ha adottato nel giro di qualche mese (settembre 2009) quattro nuove leggi di accompagnamento alla Legge di ratifica del Trattato di Lisbona: la Legge per l'estensione ed il rafforzamento del *Bundestag* e del *Bundesrat* nelle questioni relative all'UE, la Legge di attuazione delle modifiche della Legge fondamentale per la ratifica del Trattato di Lisbona, la Legge per la modifica della legge sulla cooperazione tra Governo federale e Bund; la Legge per la modifica della legge sulla cooperazione tra *Bund* e *Länder*. Per la traduzione integrale della sentenza del Tribunale costituzionale federale, secondo senato, del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona, a cura di J. Luther cfr. [www.cortecostituzionale.it/documenti/](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/). Sul tema cfr. A. Anzon Demmig, *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella "sentenza Lissabon" del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009; V. Baldini, *Il rispetto dell'identità costituzionale quale contrappeso al processo di integrazione europea. (La "sentenza-Lisbona" del Bundesverfassungsgericht ed i limiti ad uno sviluppo secundum Constitutionem dell'ordinamento sovranazionale)*, in *Rivista AIC, Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2 settembre 2010.

All'indomani della firma del Trattato di Lisbona, l'art. 23 della Legge fondamentale tedesca (LF) è stato integrato con il comma 1-a<sup>20</sup>, che conferisce sia al *Bundestag*, sia al *Bundesrat* il diritto – riconosciuto prima solo al Governo federale – di promuovere il ricorso giurisdizionale alla Corte di Giustizia europea (ex art. 263 TFUE ed art. 8 del Protocollo n. 2) per violazione del principio di sussidiarietà, in modo da ottenere l'annullamento dell'atto legislativo europeo già adottato. Il ricorso potrà essere presentato dal *Bundestag* (su richiesta di ¼ dei suoi membri) e dal *Bundesrat* (con modalità dallo stesso definite): il Governo federale è tenuto a trasmettere il ricorso alla Corte di Giustizia europea, ma solo l'organo che lo ha promosso è legittimato ad intervenire nel processo dinanzi alla Corte di Giustizia.

### *3.1. Il Bundestag tedesco e le speciali prerogative della Commissione per gli affari europei*

La procedura prevista per il controllo di sussidiarietà da parte del *Bundestag* è disciplinata dalle norme del Regolamento di procedura dell'assemblea (in particolare, gli artt. 93, 93-a, 93-b e 93-c) e dalla legislazione federale (EUZBBG, 2013).

La Divisione per gli affari europei dell'Amministrazione del *Bundestag* svolge un'istruttoria preliminare, di carattere tecnico-giuridico, di grande utilità per i lavori dell'assemblea. Infatti, la Divisione UE predispose un dossier sui progetti legislativi europei che aiuta a definire tanto l'oggetto della proposta, quanto le Commissioni parlamentari che saranno coinvolte nel suo esame. Il dossier si compone di un'analisi finalizzata al controllo di sussidiarietà (parte A) e di una valutazione utile nell'ambito del dialogo politico (parte B). E' proprio l'istruttoria condotta dalla Divisione UE del *Bundestag* che permette al Presidente dell'assemblea di individuare quali proposte legislative richiedano un esame più approfondito circa il rispetto del principio di sussidiarietà.

La procedura sul controllo di sussidiarietà all'interno del *Bundestag* si apre con la trasmissione delle proposte legislative

---

<sup>20</sup> La revisione costituzionale dell'art. 23, con cui è stato inserito il comma 1-a, risale all'8 ottobre 2008.

europee alle Commissioni competenti per materia. L'istruttoria di ciascun progetto legislativo europeo è affidata ad una "Commissione-guida", individuata dal Presidente dell'assemblea dopo aver sentito i gruppi parlamentari, ma il testo legislativo può essere discusso anche all'interno di altre Commissioni specializzate per materia. In sostanza, si realizza un confronto tra le Commissioni coinvolte *ratione materiae*, al termine del quale la Commissione-guida, che è responsabile del coordinamento dell'istruttoria, tenendo conto delle osservazioni formulate dalle altre Commissioni, invia all'assemblea plenaria una raccomandazione per la decisione sul controllo di sussidiarietà. È dunque la Commissione-guida a compiere l'esame preliminare sulla conformità al principio di sussidiarietà e, qualora ne ritenga integrata la violazione, invita la Commissione per gli affari europei ad elaborare un'analisi dettagliata ed una valutazione di sussidiarietà approfondita da illustrare all'assemblea plenaria.

La «Commissione per gli affari europei», istituita ai sensi dell'art. 45 LF, è composta da 35 membri del *Bundestag* e da 16 membri tedeschi del Parlamento europeo<sup>21</sup>: è quindi tra le Commissioni più numerose del *Bundestag* ed interviene in merito a tutte le proposte legislative europee, ma (come indicato) non necessariamente assume il ruolo di Commissione-guida.

Del tutto singolare è la composizione della Commissione per gli affari europei, che identifica un felice modello di "rappresentanza parlamentare multilivello". Vi entrano a far parte, infatti, non solo i deputati tedeschi, ma anche alcuni rappresentanti tedeschi del Parlamento europeo<sup>22</sup>, 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 del *Bundestag* o del Parlamento europeo (a seconda della scadenza più vicina). Gli euro-parlamentari tedeschi sono legittimati ad assistere alle sedute della Commissione per gli affari europei, anche durante la fase deliberativa, e sono autorizzati a proporre 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.

---

<sup>21</sup> Cfr. [www.btg-bestellservice.de/pfd/80140300.pdf](http://www.btg-bestellservice.de/pfd/80140300.pdf)

<sup>22</sup> Cfr. art. 93-b.8 del Regolamento di procedura del *Bundestag*.

La partecipazione attiva e sistematica degli europarlamentari tedeschi nelle attività della Commissione per gli affari europei del *Bundestag* favorisce una nuova modalità di comunicazione e di concertazione tra più livelli costituzionali, che viene a delineare lungo l'asse del potere legislativo: si realizza infatti una inedita piattaforma di raccordo tra i rappresentanti parlamentari – sia nazionali, sia europei – che implementa la sinergia tra le due istituzioni che detengono la sovranità popolare e che potenzia, in definitiva, la democraticità delle scelte di rilievo europeo.

Nell'ambito del controllo di sussidiarietà, l'adozione del parere motivato sulle proposte legislative europee spetta al *Bundestag* che – dopo aver raccolto le osservazioni (relazioni, raccomandazioni, etc.) della Commissione-guida, della Commissione per gli affari europei e delle altre Commissioni competenti per materia – 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*<sup>23</sup> e sempre che non sia necessaria l'adozione di una legge da parte del *Bundestag*. In sostanza, la Commissione affari europei è titolare di una prerogativa speciale, in quanto in particolari circostanze è legittimata ad assumere il parere motivato (e dunque la posizione finale) sulle proposte legislative europee<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Cfr. art. 93-b.2 e art. 93-c del Regolamento di procedura del *Bundestag*.

<sup>24</sup> Sul fronte del dialogo interno tra *Bundestag* e Governo federale, come noto, l'art. 23 LF conferisce al *Bundestag* il diritto di partecipare alle questioni riguardanti l'UE, mentre il Governo federale ha l'obbligo di tenere informato il *Bundestag* ed il *Bundesrat* su tali questioni, in modo completo e nel più breve tempo possibile (art. 23.2 LF). Il Governo federale deve inoltre consentire al *Bundestag* di assumere una posizione e di esprimere un parere su tutti i progetti normativi europei (art. 23.3 LF), anche al di fuori della procedura sul controllo di sussidiarietà. E il Governo federale dovrà tener conto della posizione del *Bundestag* nelle trattative europee. Cfr. [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/bundestag/europe](http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/europe). Ciò non implica che i pareri del *Bundestag* siano vincolanti, ma l'obbligo del Governo federale di tenerne conto determina la necessità di un confronto con l'assemblea e la necessità che sia espressa una specifica motivazione. In tal senso, cfr. A. Zei, *La partecipazione dei Länder tedeschi e austriaci alla formazione del diritto dell'Unione europea: diritto e rovescio nella trama della multilevel governance*, Relazione presentata in occasione del Convegno Prin 2010-2011 "Parlamenti nazionali ed unione europea nella governance multilivello" tenutosi il 29 gennaio 2015 presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".



Invero, il ruolo della Commissione per gli affari europei è soggetto ad espansione, proprio in quanto<sup>25</sup>, la Commissione *de quo* può essere autorizzata dall'assemblea ad esercitare non solo il controllo di sussidiarietà, ma tutti i diritti che spettano al *Bundestag* nei confronti del Governo (ai sensi dell'art. 23 LF) in riferimento a specifici provvedimenti dell'UE.

### 3.2. Il controllo di sussidiarietà nel Bundesrat e la partecipazione "mediata" dei Länder al processo decisionale europeo

Il *Bundesrat* ha il diritto di partecipare alle questioni europee sottoposte al Parlamento tedesco ed ha il diritto di essere informato in modo completo e tempestivo dal Governo federale, al pari del *Bundestag* (art. 23.2 LF).

Come noto, il *Bundesrat* è la Camera del Parlamento tedesco che rappresenta le autonomie territoriali e, in particolare, i Governi dei *Länder*: pertanto, coerentemente con il modello federale tedesco, è proprio per mezzo della partecipazione al *Bundesrat* che i *Länder* intervengono nel processo di integrazione europea (artt. 23.2 e 50 LF)<sup>26</sup>. In seguito alla ratifica del Trattato di Lisbona, la partecipazione del *Bundesrat* e dei *Länder* al processo decisionale sovranazionale è stata ulteriormente regolamentata dalla «Legge sulla collaborazione tra *Bund* e *Länder* per le questioni concernenti l'Unione europea» (EUZ-BLG, 2009).

Le proposte legislative europee sono comunicate a tutti i membri del *Bundesrat* e sono sottoposte al controllo di sussidiarietà su indicazione del Presidente del *Bundesrat* (che effettua altresì una selezione preliminare delle iniziative legislative), nonché su richiesta di un membro del *Bundesrat* o di ciascun *Land*, i quali pertanto sono gli attori politici legittimati a stimolare il controllo parlamentare.

Il testo legislativo europeo è assegnato dal Presidente del *Bundesrat* alla Commissioni per le questioni europee e ad una o

---

<sup>25</sup> In tal senso depone il combinato disposto dell'art. 45 LF e dell'art. 93-a.2 del Regolamento di procedura del *Bundestag*.

<sup>26</sup> L'art. 50 LF sancisce che «attraverso il *Bundesrat* i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione ed alle questioni concernenti l'Unione europea».

più Commissioni competenti per materia (che possono discuterne contemporaneamente).

La «Commissione per le questioni dell'Unione europea» istituita all'interno del *Bundesrat* è composta 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. A differenza di quanto previsto nel *Bundestag*, la Commissione per le questioni europee del *Bundesrat* assume sempre il ruolo di «Commissione-guida» nell'istruttoria delle proposte legislative europee ed esprime il suo parere solo dopo aver acquisito le valutazioni delle Commissioni specializzate.

La Commissione per le questioni europee lavora, quindi, sulla base delle raccomandazioni formulate dalle Commissioni specializzate per materia e presenta all'Assemblea plenaria una raccomandazione di risoluzione.

Nella procedura sul controllo di sussidiarietà le opinioni motivate sono adottate dall'Assemblea plenaria ed i rappresentanti di ciascun *Land* presenti nel *Bundesrat* votano 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») <sup>27</sup>, 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*.

Il coinvolgimento dei 16 Parlamenti dei *Länder* nell'ambito del controllo di sussidiarietà non è formalizzato in alcun atto legislativo federale, ma non per questo non è assiduo ed efficace: sono previste procedure differenti ed ogni *Land* segue proprie modalità che nella maggior parte dei casi sono indicate nelle fonti statali <sup>28</sup>. Si tratta di un confronto che si fonda su un sistema di cooperazione già in atto tra i diversi livelli territoriali di governo, ma che trova la principale piattaforma di rappresentanza nel *Bundesrat*. L'apporto dei Parlamenti regionali alla valutazione di sussidiarietà dipende, infatti, dal rapporto che le as-

---

<sup>27</sup> Cfr. artt. 45-b ss. del Regolamento di procedura del *Bundesrat*.

<sup>28</sup> Sul tema cfr. B. GUASTAFERRO, *Rappresentanza regionale e controllo di sussidiarietà*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, luglio 2015, pp. 1 ss.

semblee territoriali hanno con i rispettivi Governi. In sostanza, in riferimento alle questioni europee ed anche nell'ambito del controllo di sussidiarietà, i Parlamenti dei *Länder* possono rappresentare il proprio punto di vista solo ai Governi regionali, cercando di influenzarne la posizione ed orientarne il voto all'interno del *Bundesrat*<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Il dialogo tra Governo federale e *Bundesrat* sulle questioni europee è intenso. Inoltre, il *Bundesrat* è espressamente legittimato ad esprimere un parere sui progetti normativi europei quando il suo intervento sia richiesto sul piano interno per adottare una misura analoga ovvero quando i *Länder* siano competenti sul piano interno (art. 23.4 LF). Tuttavia, a differenza dei pareri espressi dal *Bundestag*, il parere del *Bundesrat* assume un valore determinante quando i progetti normativi europei riguardano materie che rientrano nell'ambito della potestà legislativa dei *Länder* ovvero provvedimenti che incidono sull'organizzazione degli apparati amministrativi regionali o sulla disciplina del procedimento amministrativo dei *Länder*. In tali ipotesi, il Governo federale è giuridicamente vincolato alle indicazioni del *Bundesrat* nell'esercizio del suo potere negoziale e del suo diritto di voto nelle sedi europee. Per disattendere le indicazioni formalizzate dall'Assemblea (ovvero, nei casi urgenti, dal suo organo specializzato, *id est* la Camera per l'Europa) non basterà un confronto basato sulle ragioni e sulle argomentazioni formalizzate, ma occorrerà invocare la «responsabilità della Federazione nel suo complesso» (art. 23.5 LF), volta a preservare l'unità dello Stato. In tal senso, cfr. A. ZEI, *La partecipazione dei Länder tedeschi e austriaci alla formazione del diritto dell'Unione europea: diritto e rovescio nella trama della multilevel governance*, *op. cit.* Pertanto, se il Governo federale disattende un parere del *Bundesrat* viene ad integrarsi la violazione di un obbligo costituzionale, che può dare vita tanto ad un conflitto di attribuzione tra *Bundesrat* e Governo federale, quanto ad un ricorso sollevato da uno o più *Länder* nei confronti della Federazione ai sensi dell'art. 93.1 LF. Ciò a differenza di quanto si configura nel *Bundestag*, che ha la facoltà di sanzionare politicamente il Governo federale nel caso in cui disattenda il suo parere, fino ad arrivare a compromettere il rapporto fiduciario, ma non può invocare una responsabilità giuridico-costituzionale. Considerato il valore vincolante della posizione del *Bundesrat* in tali circostanze, è stata introdotta per via legislativa una procedura aggravata in base alla quale – nel caso di divergenza tra il Governo federale ed il *Bundesrat* circa una posizione da assumere in ambito europeo – il *Bundesrat* potrà imporre al Governo obblighi e divieti solo dopo aver confermato la propria posizione con voto assunto con la maggioranza dei 2/3 (mentre l'art. 52.3 LF richiede di regola la maggioranza semplice dei voti per le deliberazioni del *Bundesrat*). Sul punto cfr. <http://www.bundesrat.de/EN/europa-int-en/europa-int-en-node.html>.

#### 4. Rilievi e censure del Parlamento tedesco nel controllo di sussidiarietà svolto all'interno del c.d. spazio di libertà sicurezza e giustizia

Il Trattato di Lisbona ha promosso la realizzazione di uno “spazio europeo comune”, e cioè di «uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, che garantisce la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate in materia di controllo delle frontiere esterne, di asilo, di immigrazione, oltre alla prevenzione della criminalità e alla lotta contro questo fenomeno» (art. 3.2 TUE)<sup>30</sup>. La costituzione di tale spazio è diretta ad incidere su fenomeni che hanno una forte dimensione transfrontaliera, come l'immigrazione, la criminalità organizzata o il terrorismo, e che richiedono pertanto una cooperazione efficace a livello europeo<sup>31</sup>.

Il rilievo politico attribuito alla realizzazione di uno spazio europeo comune è testimoniato anche dalla formulazione dell'art. 3.2 TUE che, nel definire gli obiettivi principali perseguiti dall'UE, attribuisce un valore di massima importanza alla creazione del c.d. Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), la cui menzione tra le finalità precipue dell'UE precede finanche l'instaurazione del mercato interno.

Come già rilevato, il Trattato di Lisbona ha abolito il criterio di razionalizzazione delle competenze basato sui tre pilastri<sup>32</sup> ed ha conferito all'UE ulteriori competenze, rendendo altresì sovranazionali materie prima affidate alla cooperazione intergovernativa. Più in particolare, sono state sottoposte

---

<sup>30</sup> L'art. 3.2 TUE, nel definire gli obiettivi principali perseguiti dall'UE, attribuisce una maggiore importanza alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG) rispetto al precedente trattato di Nizza, poiché ora questo obiettivo viene menzionato prima ancora della creazione di un mercato interno.

<sup>31</sup> In aggiunta a queste disposizioni, è necessario fare riferimento anche alle altre norme che sono strettamente collegate alla creazione di un SLSG. È il caso segnatamente dell'art. 6 TUE, relativo alla Carta dei diritti fondamentali e alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dell'art. 8 TFUE, relativo alla lotta contro la disuguaglianza, dell'art. 15, par. 3, TFUE, relativo al diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, dell'art. 16 TFUE, relativo alla protezione dei dati personali, e degli artt. 18-25 TFUE, sulla non discriminazione e la cittadinanza dell'Unione.

<sup>32</sup> Cfr. P. BILANCIA, *The Dynamics of the EU Integration and the Impact on the National Constitutional Law*, op. cit., pp. 119 ss.

all'operatività del metodo comunitario anche la materia della cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale, che rappresentavano gli unici settori del terzo pilastro affidati alla cooperazione intergovernativa anche dopo l'adozione dei Trattati di Amsterdam e di Nizza<sup>33</sup>.

Abolendo il terzo pilastro, basato sulla cooperazione intergovernativa, il Trattato di Lisbona ha generalizzato il metodo comunitario nello SLSG, determinando l'applicazione di una procedura decisionale più efficace e democratica anche in questo delicato ambito d'intervento. Infatti, l'adozione dei testi legislativi è ora conforme alla procedura legislativa ordinaria prevista dall'art. 294 TFUE, in base alla quale il Consiglio decide a maggioranza qualificata e il Parlamento europeo, in qualità di co-legislatore, si pronuncia secondo la procedura di co-decisione<sup>34</sup>.

In definitiva, lo SLSG – disciplinato ora dal titolo V del TFUE (artt. da 67 a 89) – accoglie l'intero settore della giustizia e degli affari interni e punta a definire a livello europeo specifiche misure di diritto sostanziale e processuale necessarie per la gestione di vicende giuridiche transnazionali, che si snodano nell'ambito dei territori di più Stati dell'UE<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 – nell'istituire l'Unione europea strutturata (sul piano delle competenze) secondo il modello a 3 pilastri – aveva previsto l'utilizzo del metodo decisionale della cooperazione intergovernativa nell'ambito del terzo pilastro dedicato alla "cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale" (giustizia e affari interni). Il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 aveva nuovamente esteso le competenze dell'UE ed aveva trasferito dalla cooperazione intergovernativa alla cooperazione rafforzata alcune materie rientranti nel terzo pilastro, quali asilo, immigrazione, visti, nonché la cooperazione giudiziaria in materia civile. Il Trattato di Lisbona ha esteso il metodo comunitario a tutti gli altri settori rientranti nel terzo pilastro.

<sup>34</sup> La Danimarca non partecipa all'adozione da parte del Consiglio delle misure indicate dal titolo V del TFUE, mentre il Regno Unito e l'Irlanda partecipano soltanto all'adozione e all'applicazione di misure specifiche previa decisione di «opt in» (Protocolli n. 21 e n. 22).

<sup>35</sup> Sul tema cfr. C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'UE*, in *Cassazione penale*, 2010, pp. 1148 ss.; R. BIN, *Gli effetti del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano e il principio di entropia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, I, NAPOLI, 2011, pp. 363 ss.; R. SICURELLA, "Prove tecniche" per una metodologia dell'esercizio delle nuove competenze concorrenti dell'Unione in materia penale, in G. GRASSO, L. PICOTTI, R. SICURELLA

Procedendo ad un esame generale sull'operatività del controllo di sussidiarietà in Germania emerge immediatamente come il *Bundesrat* (e cioè la seconda Camera del Parlamento tedesco) abbia dimostrato una maggiore sensibilità rispetto al *Bundestag* ed anche un più deciso rigore nell'ambito del controllo di sussidiarietà, avendo espresso un più elevato numero di pareri motivati. A titolo esemplificativo, si consideri che nel periodo 2011-2014 il *Bundesrat* tedesco ha formulato 9 pareri motivati (*reasoned opinions*)<sup>36</sup>, a fronte dei 2 soli pareri motivati espressi dal *Bundestag*<sup>37</sup>.

Restringendo l'indagine alle proposte legislative che rientrano nello SLSCG, si rileva come sia conseguentemente esiguo il numero di iniziative legislative censurate per violazione del principio di sussidiarietà<sup>38</sup>.

Un tratto comune a tutti i pareri motivati esaminati è riconducibile alla partecipazione di una pluralità di Commissioni all'istruttoria parlamentare. Infatti, alla valutazione di sussidiarietà concorrono, da un lato, le Commissioni per gli affari euro-

---

LA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2011, pp. 3 ss.

<sup>36</sup> Dati acquisiti tramite il portale [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

<sup>37</sup> I pareri espressi dalle Camere tedesche nell'ambito del c.d. dialogo politico sono in numero notevolmente superiore rispetto ai pareri motivati formulati al termine del controllo di sussidiarietà ed anche su questo fronte il *Bundesrat* è stato senz'altro più attento nell'effettuare un'accurata valutazione politica delle proposte legislative europee di quanto non lo sia stata la prima Camera. Infatti, nel periodo 2011-2014 si sono registrati all'interno del dialogo politico 147 pareri formulati dal *Bundesrat*, a fronte di 11 pareri espressi dal *Bundestag*.

<sup>38</sup> Sul punto si segnalano, in particolare, la proposta di Regolamento concernente l'Agenzia europea per la cooperazione e la formazione delle forze dell'ordine (c.d. Europol) e per l'abrogazione della decisione n. 2009/371/JHA e n. 2005/681/JHA – COM (2013) 173 (parere motivato del *Bundesrat*); la proposta di Direttiva concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti nell'ambito delle attività di prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento dei reati o di esecuzione di sanzioni penali e con riguardo alla libera circolazione di tali dati personali – COM (2012) 10 (parere motivato del *Bundesrat*); la proposta di Direttiva sulle sanzioni penali per abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato – COM (2012) 420 (parere motivato del *Bundesrat*); la proposta di Direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (ADR) e sulla modifica del Regolamento (CE) 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE – COM (2011) 793 (parere motivato del *Bundesrat*).

pei istituite all'interno di ciascuna Camera, che rappresentano un organo indefettibile nell'esame di qualunque proposta legislativa europea e, dall'altro, le Commissioni specializzate, chiamate ad esprimere una valutazione *ratione materiae*. Le Commissioni parlamentari più frequentemente interpellate nell'esame delle proposte legislative inerenti allo SLSG sono la Commissione per gli affari legali e la Commissione per gli affari interni.

Emerge chiaramente come, al di là dell'organo chiamato a formulare il parere motivato, la posizione finale sia frutto di una concertazione e di un confronto tecnico-giuridico non solo tra più Commissioni, ma indirettamente anche tra i diversi gruppi parlamentari che nelle Commissioni trovano una proiezione fedele. In definitiva, il controllo di sussidiarietà coinvolge comunque l'intera Camera parlamentare, sia nel caso in cui il parere sia adottato dall'assemblea plenaria, sia nel caso in cui l'esame sia delegato alla Commissione per gli affari europei: in entrambi i casi è necessario acquisire la valutazione delle Commissioni specializzate che, a sua volta, presuppone il confronto e il raggiungimento di un'uniformità di posizioni da parte della maggioranza delle forze politiche presenti nelle Commissioni stesse.

I pareri motivati esaminati sono alquanto sintetici e talora lapidari nelle obiezioni mosse alle proposte legislative europee sotto il profilo della sussidiarietà. D'altra parte, la natura del controllo *de quo* non richiede che i Parlamenti nazionali formulino ampie e dettagliate riflessioni di carattere politico o valutazioni inerenti al merito della proposta, che infatti trovano possibilità di espressione secondo le modalità del c.d. dialogo politico<sup>39</sup>. Nel controllo di sussidiarietà, invece, il cuore della motivazione è riconducibile alla censura per la violazione delle norme sulla competenza e per l'ingiustificata ingerenza delle proposte legislative europee nei settori d'intervento che sono riservati alla sovranità nazionale: nei casi censurati, in particolare, la normativa di carattere sovra-nazionale non è stata ritenuta più efficace o meglio rispondente agli obiettivi perseguiti, per cui è risultata priva di legittimazione giuridica.

Oltre a ciò, si rileva – quale ulteriore dato comune – che le Camere parlamentari tedesche hanno in più occasioni contestato

---

<sup>39</sup> Cfr. Protocollo n. 1 al Trattato di Lisbona.

la legittimità di quelle proposte legislative dello SLSG che, seppure dirette in prima battuta ad introdurre una normativa europea in riferimento a vicende giuridiche transnazionali, si sono spinte fino a disciplinare anche specifiche ipotesi esclusivamente nazionali, invadendo quindi la competenza degli Stati in settori nevralgici, come quelli inerenti al diritto penale o tangenti ad esso, in cui la sovranità nazionale è stata rivendicata e ribadita a chiare lettere nelle dichiarazioni dei pareri motivati.

In molte *reasoned opinions* è, poi, segnalata l'assenza della «scheda contenente elementi circostanziati» che consentono di effettuare l'analisi dell'impatto della normativa e di verificare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale nota, ai sensi dell'art. 5 del Protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona, deve accompagnare ogni progetto di atto legislativo e deve contenere altresì un'analisi tecnico-finanziaria sui prevedibili effetti che conseguiranno dalla sua adozione (“impatto economico-sociale”).

Inoltre, come noto, la proposta legislativa europea deve esplicitare la motivazione che rende necessaria la sua adozione, specificando dettagliatamente il “valore aggiunto” della normativa europea, e cioè indicando le ragioni in base alle quali si può ragionevolmente ritenere che l'obiettivo postulato potrà essere conseguito meglio da una disciplina uniforme a livello europeo piuttosto che da atti legislativi adottati a livello nazionale. Spesso – in sede di controllo di sussidiarietà – è stata rilevata l'assenza di un'approfondita ed esaustiva motivazione sul punto ed è stata altresì rimarcata l'inadeguatezza della base legale indicata nelle proposte che – alla luce dei pareri motivati espressi – non legittimerebbe l'azione europea, soprattutto nel caso in cui sia coinvolta la disciplina nazionale che regola il sistema penale.

A titolo esemplificativo, si consideri il parere motivato adottato dal *Bundesrat* tedesco con riferimento alla proposta di Regolamento su Europol (COM/2013/173). In tale ipotesi, la censura ha colpito quella parte della normativa inerente alla formazione dei funzionari di polizia, che – secondo il *Bundesrat* – non sarebbe coperta da una base giuridica legittimante. La norma indicata nella proposta legislativa (art. 87, sottosez. 2, lett. b TFUE), infatti, giustifica l'intervento dell'UE per la specifica finalità di realizzare una cooperazione tra le forze di polizia, attraverso forme di raccordo tra tutte le autorità competenti negli Stati-membri, e consente all'UE di adottare (secondo la



procedura legislativa ordinaria) misure di sostegno per la formazione del personale e per la cooperazione relativa allo scambio di personale, alle attrezzature ed alla ricerca nell'accertamento dei reati. Tuttavia, la legittimazione dell'UE in questo ambito è circoscritta alle sole misure di «sostegno alla formazione» e non può estendersi fino ad introdurre una disciplina sovranazionale che sostituisca *tout court* le legislazioni nazionali, molte delle quali sono aggiornate e funzionali alle esigenze postulate nella proposta legislativa (come nel caso della legislazione tedesca, indicata nel parere motivato quale modello di riferimento). In riferimento poi all'accorpamento dell'Accademia di polizia europea (CEPOL) con l'Agenzia Europol, prospettato nel testo legislativo, il *Bundesrat* ha denunciato l'assenza di un'analisi tecnico-giuridica approfondita e documentata, ai sensi dell'art. 5 del Protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona, idonea a consentire la formulazione di un giudizio circostanziato sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Si tenga presente che in Germania la materia della polizia è devoluta alla competenza esclusiva dei *Länder*, mentre non è prevista una disciplina unitaria a livello federale: ciò spiega il rigore con cui il *Bundesrat* – che, come già ricordato, è formato dai rappresentanti dei Governi regionali – ha censurato la proposta in esame, che rischierebbe di estendere illegittimamente le competenze sostanziali dell'UE, violando nello specifico la sovranità (e la competenza) dei *Länder* in materia di polizia.

Una *ratio* sostanzialmente analoga a quella sopra descritta ispira il parere motivato espresso dal *Bundesrat* in riferimento alla proposta di Direttiva sul trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti nell'ambito delle attività di prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento dei reati o di esecuzione della pena (COM/2012/10). Il *Bundesrat* ha preliminarmente dichiarato il proprio favore verso l'obiettivo della proposta, che mira a promuovere la cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione tra le forze di polizia, tutelando al contempo il diritto alla protezione dei dati personali in tali ambiti. La lesione del principio di sussidiarietà si ritiene invece integrata nella parte in cui la legislazione europea interviene a disciplinare anche il trattamento dei dati coinvolti nei processi penali esclusivamente nazionali. L'inclusione del trattamento dei dati puramente nazionali è giustificata nella proposta legislativa per la difficoltà che avrebbero le autorità competenti a distinguere agevolmente tra trattamento dei dati nazionali e

scambio transfrontaliero di dati personali e a prevedere se determinati dati personali potranno poi essere coinvolti in scambi di informazioni transfrontalieri. Queste argomentazioni, tuttavia, a parere del *Bundesrat*, non sono valide per giustificare l'ampiezza del campo di applicazione della direttiva<sup>40</sup>. Infatti, la base legislativa che legittima una disciplina europea in materia di scambio di dati e informazioni tra le autorità di polizia (ai sensi dell'art. 87, sottosez. 2, Lett. a, TFUE) richiede, come condizione, che vi sia una cooperazione tra le autorità di polizia e/o le autorità giudiziarie di più Stati membri (ai sensi dell'art. 87.1 del TFUE) e che il trasferimento dei dati si realizzi all'interno di tale cooperazione. Laddove non vi sia una collaborazione transnazionale nei termini indicati, l'UE non ha alcuna competenza ad introdurre una disciplina che vada a regolare il trattamento dei dati personali in riferimento alle attività procedurali o processuali-penali puramente nazionali. L'assenza di una base legale valida a legittimare l'intervento sovranazionale anche in questo è posta a fondamento della censura espressa dalla Camera federale tedesca.

Fa riferimento alla esplicita creazione di una responsabilità penale, in nome del riavvicinamento delle legislazioni nazionali in un settore che è già oggetto di armonizzazione, ai sensi dell'art. 83, par. 2, TFUE (c.d. competenza accessoria dell'UE)<sup>41</sup>, la proposta di Direttiva relativa alle sanzioni penali

---

<sup>40</sup> Le limitazioni che l'UE incontra nell'adottare una legislazione in materia di diritto penale (ai sensi dell'art. 82.2 del TFUE) implicano importanti restrizioni alla competenza dell'UE anche in riferimento alla protezione dei dati in questo specifico settore. Secondo il parere motivato del *Bundesrat*, inoltre, la proposta legislativa in esame condurrebbe a violazioni gravi ovvero a significative deroghe anche nelle legislazioni nazionali in materia di diritto processuale penale, che invero non sarebbero coerenti con l'obiettivo del riconoscimento reciproco delle sentenze penali e della cooperazione in materia penale in ambito transnazionale, posto a sostegno della proposta legislativa. Si consideri, ad esempio, che il progetto legislativo introdurrebbe disposizioni vincolanti per gli Stati membri su specifici dettagli procedurali, come l'organizzazione dei file inerenti al procedimento penale (artt. 5 e 6 della proposta COM /2012/10), la gestione delle misure investigative che coinvolgono particolari categorie di dati personali (art. 8) e le condizioni e le modalità di accesso ai file ed alle informazioni (artt. da 11 a 14).

<sup>41</sup> Ai sensi dell'art. 87, par. 2, TFUE, «allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme

per abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato (COM/2012/420). Il parere motivato del *Bundesrat* si fonda sull'interpretazione restrittiva delle norme del Trattato, così come avallata nella sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 2009, che legittima la legislazione sovranazionale ad una duplice condizione: che vi sia una significativa lacuna nella materia che si va a regolamentare e che tale lacuna possa essere superata solo dalla minaccia di sanzioni penali a livello europeo. Nel caso *de quo*, il riferimento alla diversità dei sistemi sanzionatori dei diversi Stati membri ed al rischio che gli autori dei reati possano spostare le proprie attività criminali in quegli Stati membri che applicano sanzioni meno severe – addotta dalla Commissione per giustificare la proposta legislativa – non dimostra la natura “essenziale” delle misure proposte (così come richiesto ai sensi dell'art. 83, par. 2, TFUE). Il rischio di uno spostamento verso Stati membri con un regime sanzionatorio più tenue è solo una possibilità teorica, non suffragata da evidenze reali, e, inoltre, non costituisce una caratteristica specifica dell'abuso dei mercati finanziari, essendo un'eventualità che vale per qualunque reato commesso sul territorio europeo. Confermando l'interpretazione in senso riduttivo delle competenze dell'UE nell'ambito della giustizia penale, il *Bundesrat* nega quindi la legittimità dell'azione europea per l'assenza di una valida base giuridica, non essendo integrati i requisiti che giustificano la competenza accessoria (lacune significative e non diversamente colmabili)<sup>42</sup>.

Allo stesso modo, nel parere motivato espresso nei confronti della proposta di Direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie (ADR) per i consumatori (COM/2011/793), il *Bundesrat* – pur dichiarandosi favorevole ad una disciplina europea sulle ADR, che avrebbe l'ulteriore effetto positivo di aumentare la fiducia dei consumatori nel commercio transfrontaliero, promuovendo la circolazione in ambito europeo di prodotti e servizi offerti da ciascuno Stato-membro – critica, tuttavia, fermamente la proposta nella parte in cui estende l'operatività della normativa europea alle ADR che hanno ad oggetto le con-

---

minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive».

<sup>42</sup> Sul tema cfr. A. Bernardi, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, n. 1, 2012, pp. 43 ss.

troversie esclusivamente interne allo Stato-membro, sorte cioè da acquisti meramente nazionali. Anche in questo caso, la base legislativa indicata a fondamento della proposta legislativa (e cioè l'art. 114 del TFUE) non è ritenuta idonea a legittimare la costituzione ed il finanziamento di un'infrastruttura diretta alla composizione extra-giudiziale delle controversie puramente nazionali, proprio perché relative a transazioni commerciali (o, in generale, a rapporti negoziali) concluse dai consumatori nel territorio di un solo Stato. Pertanto, l'adozione di misure europee per disciplinare vertenze nazionali non solo sarebbe priva di una base giuridica legittimante (ai sensi dell'art. 81, par. 2, lett. g, TFUE), ma sarebbe altresì incongruente con lo scopo dichiarato della proposta, non essendo in alcun modo utile ad implementare il mercato transfrontaliero.

In riferimento alla proposta di Regolamento sull'istituzione della Procura europea (COM/534/2013)<sup>43</sup>, il Parlamento tedesco

---

<sup>43</sup> Ai sensi della proposta legislativa in esame, la Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e, in particolare, dirige e controlla le indagini ed esercita l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri (comprese l'imputazione e l'eventuale impugnazione, fino alla pronuncia del provvedimento definitivo, nonché l'archiviazione del caso). La Procura europea è configurata quale organismo a struttura decentrata e integrata ed è costituita da un Procuratore europeo (assistito da quattro sostituti) e da Procuratori europei delegati aventi sede negli Stati membri (in ogni Stato membro deve essere presente almeno un Procuratore europeo delegato, che può espletare anche le funzioni di pubblico ministero nazionale). Circa i rapporti interni vi è un rapporto gerarchico tra Procuratore generale e Procuratori delegati: infatti, compete ai Procuratori europei delegati lo svolgimento delle indagini e l'azione penale della Procura europea, sotto la direzione e il controllo del Procuratore europeo; tuttavia, se ritenuto necessario ai fini dell'indagine o dell'azione penale, il Procuratore europeo può anche esercitare la sua autorità direttamente (secondo modalità e condizioni indicate nella proposta). Il Procuratore europeo è, in linea di massima, nominato dal Consiglio (a maggioranza semplice), con l'approvazione del Parlamento europeo, sulla base di una rosa di candidati selezionata dalla Commissione a seguito di un invito a presentare le candidature pubblicato sulla Gazzetta ufficiale: deve trattarsi di personalità che offrano garanzie d'indipendenza, che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio delle alte funzioni giurisdizionali e che possiedano grande esperienza in materia di azione penale. Il Procuratore europeo dura in carica otto anni. I Procuratori europei delegati sono nominati dal Procuratore europeo in base a un elenco di almeno tre candidati, presentati dallo o dagli Stati membri interessati. Sono nominati per un periodo rinnovabile di cinque anni. Al Procuratore europeo è altresì assegnato il potere di re-

non ha formulato un parere motivato per violazione del principio di sussidiarietà, ma si segnala un lungo parere del *Bundestag* espresso nell'ambito del dialogo politico, nel quale la Camera politica tedesca si è soffermata su valutazioni di carattere politico che riguardano il merito sostanziale della proposta legislativa. Ponendosi al fuori delle maglie rigorose del controllo di sussidiarietà, che limita il giudizio al solo rispetto del riparto di competenze, la Camera tedesca ha espresso una valutazione più ampia e completa, giungendo ad esprimere il proprio favore verso una struttura decentrata (c.d. centralizzazione leggera), pur se parzialmente differente dal modello collegiale di Procura europea configurato nell'originaria proposta franco-tedesca<sup>44</sup>. Esaminando nel merito la proposta, il *Bundestag* si è spinto su

---

voca dei Procuratori delegati (ove non rispondano più ai requisiti illustrati o ai criteri per l'esercizio delle sue funzioni, oppure abbia commesso una colpa grave). La proposta contiene una specifica disciplina relativa all'ammissibilità delle prove raccolte e presentate dalla Procura europea dinanzi agli organi giurisdizionali di merito: è previsto, in particolare, che ove l'organo giurisdizionale di merito ritenga che l'ammissione delle prove presentate dalla Procura europea non pregiudica l'imparzialità del giudice né i diritti della difesa sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, esso ammette tali prove al processo senza necessità di convalida o altra operazione giuridica analoga, anche se il diritto nazionale dello Stato membro in cui ha sede l'organo giurisdizionale prevede norme diverse per la raccolta e la presentazione delle prove. Cfr. <https://www.senato.it/>. La Procura europea risponde delle attività generali dinanzi al Parlamento europeo, al Consiglio ed alla Commissione europea sia mediante la trasmissione al Parlamento europeo, ai Parlamenti nazionali, oltre che al Consiglio ed alla Commissione di una relazione annuale sulle sue attività generali; sia mediante l'audizione, una volta all'anno, del Procuratore europeo dinanzi al Parlamento europeo e al Consiglio per rendere conto delle attività generali della Procura europea (tenendo conto dell'obbligo del segreto e della riservatezza). Sono inoltre previste, l'audizione – a richiesta – presso la Commissione, nonché la possibilità che i Parlamenti nazionali invitino il Procuratore europeo o i Procuratori europei delegati a partecipare a uno scambio di opinioni sulle attività generali della Procura europea.

<sup>44</sup> Il modello postulato dalla Germania e dalla Francia per l'organizzazione della Procura europea rappresentava la c.d. soluzione minima. Infatti, si configurava un organo collegiale, le cui decisioni avrebbero richiesto l'unanimità, che sarebbe stato legittimato esclusivamente ad indirizzare istruzioni ai pubblici ministeri nazionali per lo svolgimento di indagini e/o per l'esercizio dell'azione. Inoltre, ferma restando l'operatività della normativa processuale nazionale, la circolazione della prova sarebbe avvenuta attraverso singoli scambi tra i componenti nazionali della Procura europea.

un terreno esclusivamente politico ed ha suggerito, da un lato, il rafforzamento della responsabilità della Procura europea principalmente dinanzi al Parlamento europeo, dall'altro ha postulato l'opportunità di circoscrivere l'attività dei Procuratori delegati alle indagini di carattere esclusivamente europeo (escludendo quelle meramente nazionali) e, dall'altro ancora, ha proposto l'elezione del Procuratore generale e dei Procuratori delegati da parte dello stesso Parlamento europeo, in modo da conferire al costituendo organo sovranazionale una piena legittimazione democratica.

Va, infine, evidenziato che l'adozione del parere motivato ha talora consentito l'instaurazione di un contraddittorio proficuo tra Camera parlamentare e Commissione europea, che è proseguito nel tempo e che è scandito dall'adozione di successivi pareri e comunicazioni, determinando il trasferimento della questione dal controllo di sussidiarietà al dialogo politico<sup>45</sup>. Al parere motivato può dunque seguire una risposta della Commissione europea, che replica ai rilievi mossi dal Parlamento nazionale, il quale poi potrà formulare ulteriori valutazioni sul merito della proposta (al di fuori della valutazione di sussidiarietà) nell'ambito del dialogo politico. In definitiva, l'esame della proposta legislativa europea che nasce all'interno delle procedure che regolano il controllo di sussidiarietà rappresenta spesso l'avvio e non l'approdo di una "comunicazione istituzionale multilivello" che non solo non si interrompe per effetto delle censure formalizzate nel parere motivato, ma che può proseguire e trovare ulteriore compiutezza anche in sede di dialogo politico.

---

<sup>45</sup> È esemplificativo il caso della proposta di Direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (COM/2011/897), in riferimento alla quale si è registrato un parere motivato del *Bundesrat* tedesco (2012), al quale sono seguiti sia la risposta della Commissione europea (2013), sia l'adozione di due successivi pareri formulati dalla Camera tedesca nell'ambito del dialogo politico (2013).

## 5. Riflessioni conclusive: gli effetti democratici – diretti ed indiretti – del controllo di sussidiarietà e l'incidenza inaspettata sulla forma di governo degli Stati.

L'esame dei pareri motivati espressi dalle Camere parlamentari tedesche sulle proposte legislative rientranti nel c.d. Spazio di libertà sicurezza e giustizia conduce a rilevare che, in termini di sistema, il controllo di sussidiarietà coinvolge prospettive costituzionali differenti. Il giudizio di sussidiarietà promosso dalle Camere parlamentari dispiega infatti molteplici effetti che, per un verso, sono immediatamente collegati agli obiettivi precipui della procedura, rispondendo all'esigenza di rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nelle decisioni sovra-nazionali e che, per altro verso, hanno implicazioni che solo indirettamente sono riconducibili alla dimensione europea, influenzando invece in modo significativo (e per certi versi inatteso) gli assetti di potere interni ai singoli Stati.

In linea generale, con riguardo alle proposte legislative europee in tema di giustizia e di affari interni si osserva che le Camere parlamentari tedesche (in particolare, il *Bundesrat*) hanno confermato l'interpretazione restrittiva fornita dal Tribunale costituzionale federale nel 2009 sulle pre-condizioni che legittimano l'intervento europeo (nei casi in cui l'UE non abbia una competenza esclusiva), e quindi hanno contenuto i margini dell'azione europea con l'esplicita intenzione di preservare la sovranità nazionale in quei settori in cui si la potestà decisionale dello Stato si manifesta con la massima potenza politica<sup>46</sup>. In

---

<sup>46</sup> Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella "sentenza Lissabon" del Tribunale costituzionale federale tedesco*, op. cit.; V. BALDINI, *Il rispetto dell'identità costituzionale quale contrappeso al processo di integrazione europea. (La "sentenza-Lisbona" del Bundesverfassungsgericht ed i limiti ad uno sviluppo secundum Constitutionem dell'ordinamento sovranazionale)*, op. cit. L'interpretazione restrittiva proposta dal Tribunale costituzionale federale si collega ad un orientamento giurisprudenziale risalente nel tempo e sempre confermato dalla Corte tedesca (cfr. *ex multis* sent. c.d. Solange del 29 maggio 1974, sent. c.d. Solange II del 22 ottobre 1986, sent. sulla ratifica del Trattato di Maastricht del 12 ottobre 1993, sent. 7 giugno 2000). Si richiama, in sostanza, la c.d. teoria dei contro-limiti, secondo la quale – in nome della salvaguardia dell'identità nazionale – è necessario predisporre specifici limiti materiali alla prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno, il principale dei quali è rintracciato nel principio democratico. In sostanza, l'UE può esercitare

generale, quindi, l'azione dell'UE nelle materie rientranti nello SLSG è ritenuta legittima, solo a condizione che sia evidente la dimensione transnazionale dei fenomeni criminali e delle vicende giuridiche oggetto della legislazione europea. Inoltre, trattandosi di fenomeni giuridici che rilevano sul piano penale e/o civile (sostanziale e processuale) e che si sviluppano nei territori di diversi Stati dell'UE, l'intervento sovranazionale dovrà risultare più efficace rispetto all'adozione di singole e differenti misure nazionali.

Non può negarsi, invero, che l'ambito di competenza perimetrato dallo SLSG incide su settori nevralgici, che tradizionalmente sono riservati alla sovranità nazionale e che sono spesso presidiati dal principio di legalità. Se è vero che la posizione dei Parlamenti nazionali è stata per certi aspetti affievolita dalla sovra-nazionalizzazione della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, il Trattato di Lisbona ha comunque operato una compensazione attraverso il rafforzamento del principio di sussidiarietà ed ha trasformato «diritti politici di autodeterminazione in opportunità di influenza, conferite da norme di procedura, e in diritti di partecipazione azionabili per vie legali»<sup>47</sup>.

I pareri motivati espressi dalle Camere parlamentari tedesche nell'ambito del controllo di sussidiarietà non sono invero molti, ed anche i pareri formulati sulle proposte legislative dello SLSG rappresentano un numero esiguo. Inoltre, ad un resoconto globale, il controllo di sussidiarietà ha consentito l'attivazione della procedura di allerta precoce (c.d. cartellino giallo), obbligando la Commissione europea a riesaminare la proposta legislativa, esclusivamente con riguardo a due proposte legislative,

---

solo i poteri che ad essa spettano in base al principio di attribuzione, mentre il primato del diritto europeo opera solo nei limiti posti dall'ordinamento interno, con l'esplicita esclusione di atti europei *ultra vires* o tali da ledere l'identità nazionale dello Stato tedesco. Pertanto, qualunque ampliamento delle competenze dell'UE che vada al di là del principio dell'«effetto utile» o del «possibile arrotondamento implicito delle competenze conferite», deve essere limitato e comporta una pronuncia da parte del Parlamento tedesco, ai sensi dell'art. 23 LF.

<sup>47</sup> Cfr. sentenza del Tribunale costituzionale federale del 30 giugno 2009, *cit.*



delle quali una sola rientra nello SLSG, e segnatamente la proposta di Regolamento sull'istituzione della Procura europea<sup>48</sup>.

In riferimento dunque agli specifici obiettivi cui il controllo di sussidiarietà è finalizzato, non può certo rilevarsi la piena efficacia della procedura *de quo*, essendo davvero pochi i casi nei quali i Parlamenti nazionali dell'UE hanno realizzato una "opposizione comune" che ha concretamente influito sull'iniziativa legislativa europea, sospendendone o bloccandone l'esame.

L'esperienza tedesca tuttavia conduce a considerazioni ulteriori circa l'effettiva funzionalità del controllo di sussidiarietà, che consentono in definitiva di tracciare un bilancio positivo sul suo funzionamento e sulla sua utilità politica. Infatti, pur se non sono numerose le ipotesi in cui le assemblee nazionali hanno esercitato un'incidenza sostanziale presso le istituzioni europee, il controllo di sussidiarietà ha comunque sortito un effetto trasversale ed implicito di grande peso politico all'interno dell'ordinamento di ciascuno Stato, che si è riverberato sui rapporti di forza tra Parlamento e Governo nell'assunzione delle rispettive posizioni sui temi europei. Ed è questo l'effetto più dirimpente e per certi versi inaspettato prodotto (già nel breve periodo) dal controllo di sussidiarietà, la cui proceduralizzazione *post* Lisbona ha metaforicamente "costretto" le istituzioni interne di ciascuno Stato ad un dialogo serrato e sistematico per raggiungere un'intesa politica "necessitata" anche sui temi europei<sup>49</sup>. Si tratta di una conseguenza di elevato impatto politico

---

<sup>48</sup> Come noto, in riferimento alla proposta istituisce la Procura europea (COM/2013/534 final), è stata attivato il sistema di allerta precoce. Infatti, per far scattare la procedura del cartellino giallo, occorre in totale 14 voti (1/4 di 56), trattandosi di una proposta inerente al c.d. Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (ai sensi dell'art. 7.2 del Protocollo n. 2). Alla scadenza del termine, la Commissione ha ricevuto pareri motivati corrispondenti a 18 voti da 14 Camere. Dopo un attento esame dei pareri motivati, la Commissione ha adottato il 27 novembre 2013 una comunicazione (COM/2013/851 final) nella quale concludeva che la proposta era conforme al principio di sussidiarietà e ha pertanto deciso di mantenerla. Successivamente, la Commissione ha inviato una risposta a ciascuna delle Camere che avevano formulato un parere. Cfr. [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relation/relation\\_other/np/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/np/index_en.htm).

<sup>49</sup> Sul tema cfr. S. MANGIAMELI, E. DI SALVATORE, *Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di governo italiana*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2010; N. LUPO, *Il controllo parlamentare sui Governi degli Stati membri dell'Unione europea, tra trasparenza e privacy*, in

che solo indirettamente deriva dalla procedura disegnata dai Costituenti europei, non rientrando tra le sue finalità precipue, e che in ultima analisi è riconducibile alla maggiore influenza che le Camere parlamentari hanno acquistato sulle determinazioni del Governo nella definizione delle questioni europee.

La formulazione del parere motivato da parte dei Parlamenti nazionali rappresenta, in particolare, una vera e propria “statuizione” che non solo incide sul calcolo delle maggioranze previste dalla procedura di allerta precoce nella prospettiva della riformulazione della proposta legislativa europea, ma che vincola in concreto e in prima battuta il Governo nazionale, il quale dovrà tenere in debita considerazione le previsioni contenute nel parere parlamentare. Attraverso il parere motivato, infatti, il Parlamento nazionale esprime una posizione ufficiale, che viene direttamente trasmessa alle istituzioni europee, ma – a fronte di una posizione così autorevolmente manifestata – il Governo difficilmente potrà adottare nelle sedi europee una determinazione radicalmente differente a quella attestata nel parere, specialmente laddove il giudizio sia variamente intessuto di riflessioni di natura politica.

Proprio per evitare una dicotomia nella rappresentazione delle posizioni politiche di ciascuno Stato in ambito europeo, è dunque necessario che si sviluppi una concertazione interna sistematica e paritaria tra Legislativo ed Esecutivo nazionali per la definizione di una posizione comune su ciascuna questione europea. Tenendo conto della predominanza dei Governi nazionali nella dimensione sovranazionale, ed in particolare all’interno del procedimento legislativo europeo, il controllo di sussidiarietà si viene allora a configurare come uno strumento supplementare per rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nei confronti dei rispettivi Governi, in modo da riequilibrare i rapporti di forza tra le istituzioni politiche interne agli Stati.

Il rilievo del controllo di sussidiarietà nelle dinamiche politiche nazionali è ancor più evidente all’interno degli ordinamenti che si fondano su una forma di governo parlamentare, dove la sintonia di vedute sui temi europei, incidendo sulla condivisione dell’indirizzo politico, concorre in modo sostanziale alla per-

---

www.federalismi.it, 11 febbraio 2015; A. MANZELLA, *Il parlamentarismo europeo al tempo della globalizzazione*, in *www.federalismi.it*, 25 febbraio 2015.

manenza del rapporto di fiducia, e quindi alla stabilità politica del Paese.

Più in particolare, inserito nelle maglie del parlamentarismo tedesco (le cui connotazioni sono state già indicate nel I paragrafo), il controllo di sussidiarietà ha potenziato la capacità del Parlamento di influenzare il proprio Governo, aumentando le occasioni di confronto sui temi europei e valorizzando la democraticità delle relative scelte istituzionali. In questa prospettiva, il controllo di sussidiarietà ha dimostrato di generare un impatto significativo nella politica interna, consentendo di dare voce sia alle minoranze parlamentari, sia alle forze di maggioranza che non condividono pienamente le scelte di governo su specifiche questioni europee, in linea con quanto auspicato dal Tribunale costituzionale federale del 2009.

E' dunque innegabile l'elevato valore democratico del controllo di sussidiarietà, del quale si possono registrare effetti diretti a livello europeo ed effetti indiretti in ambito nazionale. Da un lato, l'adozione del parere motivato consente a ciascun Parlamento nazionale di interloquire con le istituzioni europee senza ulteriori mediazioni, divenendo anzi un interlocutore privilegiato della Commissione, ma con un'incidenza concreta che è condizionata al concomitante dissenso espresso dagli altri Parlamenti nazionali (secondo le maggioranze previste nella procedura di allerta precoce). Dall'altro, il confronto in cui si snoda il controllo di sussidiarietà offre alle minoranze parlamentari ed alle forze di maggioranza parzialmente dissenzienti dal Governo uno strumento potente per influenzare le decisioni su singole questioni europee. Pertanto, a prescindere dall'attivazione della procedura di allerta precoce e dal suo esito, la posizione formalizzata nel parere motivato dalle Camere parlamentari non potrà essere del tutto smentita dal Governo quando lo stesso sarà interpellato nelle molteplici piattaforme europee.

In definitiva, il controllo di sussidiarietà stimola le istituzioni politiche nazionali a tessere un dialogo costante sui temi europei, in modo da realizzare quella concertazione sistematica necessaria per sintetizzare un'unica voce nazionale e non una pluralità di posizioni. In sostanza, il Governo potrà esprimersi solo dopo aver raggiunto una posizione concertata con tutte le forze parlamentari e, a tal fine, potrà essere tenuto a rimodulare la propria prospettiva originaria, proprio per tenere conto dei rilievi eventualmente sollevati nel parere di sussidiarietà oppure

per scongiurare *ab origine* una censura da parte del proprio Parlamento.

Innestato all'interno di una forma di governo parlamentare, qual è il Cancellierato tedesco, il controllo di sussidiarietà ha svelato il pregio di scongiurare il rischio di una "schizofrenia" tra le istituzioni politiche nazionali in riferimento alle questioni europee e, anche per tale via, ha consentito comunque di valorizzare la partecipazione democratica dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo, sia attraverso l'incidenza eventuale sulla legislazione a livello sovranazionale, sia attraverso l'influenza indiretta ed effettiva sui rapporti interistituzionali in ambito nazionale.

# IL PARLAMENTO TEDESCO COME TITOLARE DEL POTERE DI INTEGRAZIONE EUROPEA (ALCUNE OSSERVAZIONI COMPARATE)

JÖRG LUTHER

**Abstract:** The German Parliament has historically been more of a “yes sayer” than a “veto player” in the European integration process. From a constitutional point of view, it can be safely assumed that the German Parliament has served a double purpose in constitutionalizing the EU institutions by legitimizing their powers on the one hand, while enforcing the limits of said powers on the other. Under this perspective, it comes as no surprise that the *Bundestag* (more prominently) and *Bundesrat* (to a lesser extent) have been very active in the exercise of the subsidiarity control on European legislative proposals. The *Länder* also play a relevant role in the subsidiarity control mechanism through the EU Affairs Committees established in regional Parliaments. With regard to the *Bundestag*, a peculiarity of the German system is the participation of the European MPs to the sessions of the Committee on the Affairs of the European Union: this participation, while informal, contributes significantly to the democratization of the process as a whole. The author focuses on one of the main issues with the subsidiarity control mechanism in the German legal system: the lack of transparency of the Committees’ work, which in turn generates an “escape” towards the *plenum* of the Assembly whenever it is deemed necessary to involve the media or the public opinion in the debate on European matters. The above-described situation showed its limitations in the recent debate over the secrecy of documents relative to the TTIP negotiations: MPs were granted the right to examine said documents, but the same right has been denied to the Parliament, thus preventing it from exercising its democratic control on the Government’s politics on this subject. The essay concludes with an analysis of the future perspectives with regard to the role that the German Parliament, often perceived as “hegemonic”, will play in the progress of the European integration process.

SOMMARIO: 1. Il ruolo complessivo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. – 2. Il controllo della sussidiarietà sugli atti legislativi dell’Unione europea – 3. La partecipazione dei depu-

tati del parlamento europeo alla Commissione per gli affari dell'UE. – 4. La ridotta pubblicità dei lavori delle commissioni. – 5. Il problema attuale di accesso ai documenti relativi ai negoziati del TTIP. – 6. Il ruolo del *Bundesrat* e dei parlamenti regionali. – 7. L'ipotizzata nuova egemonia tedesca sull'Europa.

## 1. Il ruolo complessivo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea

Il ruolo complessivo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea è un ruolo politico definito da norme costituzionali ed europee. La politica dell'integrazione è una politica composita da più politiche non più solo estere, ma sempre di più anche interne, sebbene lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia mantenga intatte le sovranità nazionali. Alla domanda su quale sia il ruolo giocato dal parlamento tedesco, cioè innanzitutto del *Bundestag* e solo in secondo luogo anche del *Bundesrat*, si può innanzitutto rispondere che il parlamento tedesco è stato ed è tuttora più motore che freno dell'integrazione, più “*yes sayers*” che “*veto player*”.

In un'ottica costituzionalista si potrebbe affermare che il parlamento tedesco ha una funzione duplice di “costituzionalizzazione” delle istituzioni dell'Unione europea, cioè quella di legittimare i poteri istituiti nell'ordinamento UE e di garantire il rispetto dei limiti di tali poteri. Queste funzioni sono svolte nel *Bundestag* e, in linea di principio, anche nel *Bundesrat*:

- (1) dal *plenum* nei procedimenti di revisione della Legge fondamentale atti a definire il diritto costituzionale nazionale in materia di UE e negli altri procedimenti di delibera a maggioranza qualificata dei due terzi che servono alla ratifica dei trattati UE o all'approvazione di “analoghe disposizioni, mediante le quali la presente Legge fondamentale sarà modificata o integrata nel suo contenuto, oppure mediante tali modifiche o integrazioni saranno rese possibili” (art. 23 co. 1 LF);
- (2) prioritariamente dalla Commissione affari europei (costituzionalizzata nell'art. 45 LF), se delegata dal *plenum*, nelle procedure di indirizzo e controllo che hanno per oggetto la fase ascendente della formazione degli atti del diritto UE secondario; tale commissione si occupa di tutte le questioni di principio dell'integrazione europea (*Integrationsausschuss*) e di tutte le questioni

- trasversali, cioè di progetti europei che interessano le materie di competenza di più commissioni permanenti;
- (3) dalle altre commissioni permanenti nei procedimenti legislativi e nelle procedure di indirizzo e controllo relativi alla fase discendente di implementazione degli atti del diritto UE secondario nei propri ambiti di competenza.

Per l'insieme di queste funzioni, la dottrina e la giurisprudenza costituzionale hanno adottato il concetto di "potere di integrazione" (*Integrationsgewalt*). Il termine è stato usato forse per la prima volta da Wilhelm Grewe (1953), per differenziarlo dal potere estero e per interpretare il verbo "*einordnen*" di cui all'originario art. 24 LF, che era stato preferito all'inafasto verbo di "*anschiessen*" (aderire/annettere). Il potere di integrazione era stato concepito come un potere speciale rispetto al *treaty making power* che serviva a creare organizzazioni internazionali più integrate, una sorta di potere federativo che consentiva di creare organizzazioni sovranazionali.<sup>1</sup> Si tratta essenzialmente di un potere di *gubernaculum*, cioè di *Staatsleitung*, che secondo la dottrina tradizionale è affidato congiuntamente al governo e al parlamento come funzione da esercitarsi "in comunione" (*zur gesamten Hand*).<sup>2</sup>

Le differenze testuali tra la Legge fondamentale e la Costituzione italiana per quanto riguarda gli articoli sull'Europa restano pertanto non solo quantitative, ma riflettono altresì qualitativamente le residue differenze delle forme di Stato e di governo. La Costituzione tedesca rafforza la democrazia parlamentare, ma anche uno Stato federale la cui costituzione finanziaria impone alla Federazione e ai *Länder* di adempiere gli obblighi comunitari al fine di mantenere "il rigore del bilancio" (*Haushaltsdisziplin*) (art. 109 co. 2 LF) e sancisce un principio di pareggio di bilancio concretizzato dalla regola che "le entrate derivanti da crediti non superino lo 0,35% del prodotto interno lordo" (art. 115 co. 2 LF). La politica europea della Germania federale ha rappresentato un modo di emancipazione dal regime di occupazione militare e di costruzione di una democrazia ca-

---

<sup>1</sup> Cfr. W. GREWE, *Die Auswärtige Gewalt*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer VVDStRL* 12 (1944), 143.

<sup>2</sup> Classico E. FRIESENHAHN, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, *VVDStRL* 16 (1958), 37s.

pace di autodifendersi e di integrarsi in una pluralità di ordinamenti inter- e sovranazionali.

## 2. Il controllo della sussidiarietà sugli atti legislativi dell'Unione europea

Il controllo della sussidiarietà sugli atti legislativi dell'Unione europea è disciplinato dalla Legge fondamentale attraverso norme di competenza, che attribuiscono il diritto di azione disgiuntamente a *Bundestag* e *Bundesrat* su richiesta di un quarto dei rispettivi membri, e una norma di procedura che consente di escludere in tutti i procedimenti di controllo, su base di apposita legge, la pubblicità. Per le altre norme, la Legge fondamentale opera un rinvio esplicito alle “basi pattizie dell'UE” e riserva la disciplina dei dettagli a una legge. Tali riserve sono state attuate da tre leggi:

(1) la “Legge sulla collaborazione tra Federazione e *Länder* negli affari dell'Unione europea” del 12 marzo 1993 (EUZBLG 1993 e succ. mod.),

(2) la “Legge sull'esercizio della responsabilità per l'integrazione da parte della Dieta federale e del Consiglio federale negli affari dell'Unione europea” del 22 settembre 2009, (*Integrationsverantwortungsgesetz*, IntVG 2009),

(3) la “Legge sulla collaborazione tra Governo federale e Dieta federale tedesca negli affari dell'Unione europea” del 4 luglio 2013 (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*, EUZBBG 2013).

La legge sub (1) demanda la disciplina dei dettagli ad un legato e ad accordi integrativi (§ 9), la legge sub (2) autorizza il regolamento generale dei due organi a disciplinare i dettagli delle procedure (§§ 11, 12). La legge sub (3) detta principi generali e regole molto precise sugli obblighi di informazione periodica e tempestiva, di valutazione completa e relazione approfondita nonché di implementazione dei pareri del *Bundestag*.

La partecipazione del parlamento è basata sulla trasmissione formale di documenti integrati da una lettera di trasmissione che sintetizza il contenuto e gli obiettivi del progetto e indica la data di pubblicazione in lingua tedesca, la fonte giuridica di base, il procedimento applicabile e il ministero capofila (§ 6 EUZBBG). Si tratta non semplicemente della trasmissione degli



atti UE bensì di obblighi anche di verbalizzazione propria, anche da parte della rappresentanza permanente della RFG a Bruxelles, di tutti gli atti preparatori, incluse le istruzioni date ai negoziatori, gli atti inerenti alla formazione della volontà politica all'interno del governo, la preparazione e conduzione informale delle consultazioni negli organi dell'UE e in tutte le organizzazioni complementari o particolarmente vicine all'UE nonché delle decisioni prese al riguardo. In tutto, le amministrazioni del parlamento elaborano circa 25.000 documenti per anno. L'informazione orale può essere solo complementare, anche se "il nucleo della responsabilità autonoma del governo federale non è toccato dagli obblighi di informazione" (§ 3 co. 4 EUZBBG).

Il regolamento interno dispone che il presidente della Commissione affari UE propone l'assegnazione dei documenti oggetto di consultazione prioritaria e di quelli oggetto di sola presa d'atto alle altre commissioni permanenti (§ 93 *Geschäftsordnung Bundestag* – GO-BT). Se le altre commissioni permanenti dubitano del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, devono chiedere in via pregiudiziale il parere alla Commissione affari UE (§ 93a (1) GO-BT). Su istanza di un gruppo o di almeno il 5 % dei membri del *Bundestag*, il *plenum* può delegare la Commissione a esercitare i diritti del parlamento nei confronti del Governo federale e delle istituzioni dell'UE (§ 93b (2) GO-BT), incluso l'eccezione di violazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (§ 93 c GO-BT). L'azione di difesa della sussidiarietà e proporzionalità ai sensi dell'art. 8 del protocollo è invece compito del *plenum* (§ 93d GO-BT), anche se la legge autorizza il *Bundestag* a delegare alla commissione affari UE l'esercizio dei diritti attribuiti all'intero parlamento nelle "basi pattizie" dell'UE (§ 2 EUZBBG 2013).

Controverso è in dottrina se l'eccezione e l'azione possano avere per oggetto solo violazioni del principio di sussidiarietà o anche violazioni del principio di attribuzione e dell'ordine delle competenze nonché dello stesso principio di proporzionalità.<sup>3</sup> Nei lavori preparatori del trattato di Lisbona, simili estensioni erano state esplicitamente respinte. Se al parlamento non è vie-

---

<sup>3</sup> Cfr. R. UERPMANN-WITZACK, *Subsidiaritätskontrolle durch Bundestag und Bundesrat aus Sicht des deutschen Rechts*, in: A. HARATSCH (ed.), *Das Subsidiaritätsprinzip – Ein Element des europäischen Verfassungsrechts*, Berlin, Berliner Wissenschaftsverlag 2014, 72 con ulteriori riferimenti.

tato aggiungere alla censura della violazione di sussidiarietà, di natura più politica, anche censure di incompetenza e violazione della proporzionalità, di natura più giuridica, questo significa ancora che per il diritto dell'UE queste ultime censure debbano essere trattate dalle istituzioni e possano legittimare come tali un'azione di sussidiarietà.

### **3. La partecipazione dei deputati del parlamento europeo alla Commissione per gli affari dell'UE**

La partecipazione dei deputati del parlamento europeo alla Commissione per gli affari dell'UE ha un precedente nel comitato paritetico istituito nel 1985 nella *Chambre des représentants de Belgique*, integrato da una terza componente di senatori nel 1995 e dotato di funzioni consultive integrative rispetto alla commissione permanente affari esteri, europei e difesa.<sup>4</sup> Come anche negli ordinamenti di Olanda e Lussemburgo, la partecipazione è garantita da una norma del regolamento del *Bundestag*:

*“Alle riunioni della commissione per gli affari dell’Unione europea ricevono accesso membri tedeschi del parlamento europeo, altri membri tedeschi del parlamento europeo sono legittimati a partecipare come supplenti. I membri del parlamento europeo legittimati a partecipare sono nominati dal Presidente della Dieta federale tedesca su proposta dei gruppi della stessa Dieta, costituiti dai partiti per i quali sono stati eletti membri tedeschi nel parlamento europeo, e scadono con le nuove elezioni del parlamento europeo, non oltre il termine della legislatura della Dieta federale tedesca. I membri nominati del parlamento europeo hanno facoltà di suggerire oggetti da trattare in dibattito nonché a rendere informazioni e prendere posizione durante i dibattiti della commissione”* (§ 93 b co. 8 GO-BT).

Tale norma consente una partecipazione piena senza diritto di voto ed evita la soluzione del doppio mandato proposta all'inizio del millennio dal ministro degli esteri Joschka Fischer. Non è incompatibile né con il principio della sovranità popolare democratica, né con norme di incompatibilità costituzionali e di

---

<sup>4</sup> Cfr. M. GENNART, *Le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité: droit belge, néerlandais et luxembourgeois*, Bruxelles, 2013, consultato tramite Internet.

diritto EU. La norma è stata concretizzata da una prassi di nomina che aggiunge ai 34 membri attuali aventi diritto di voto, numero deciso dal *Bundestag*, altri 15 europarlamentari. Per effetto della clausola di sbarramento pari al 5 % per il *Bundestag*, ma non più vigente per il parlamento europeo, non sono cooptati europarlamentari di partiti non rappresentati nel *Bundestag*, ad es. i liberali, i nazionaldemocratici o l'AFD.

Se si volesse recepire il modello tedesco in Italia, la fonte idonea sarebbe il regolamento parlamentare, considerato addirittura fonte primaria. La partecipazione senza diritto di voto conferisce certo un'autorità informale, ma anche tale autorità può ritenersi di sufficiente legittimazione democratica, ancorché derivante solo da elezioni europee e non anche nazionali. In pratica, il modello tedesco presuppone tuttavia un sistema elettorale proporzionale non molto eterogeneo da quello impiegato nelle elezioni europee. In un sistema maggioritario potrebbe essere preferibile l'applicazione di premi di minoranza per garantire un sufficiente livello di arricchimento della dialettica interparlamentare.

È appena il caso di aggiungere che anche le altre commissioni possono associare temporaneamente membri del parlamento europeo, ma anche del consiglio o della commissione (§ 93a co. 5 GO-BT). Inoltre esse possono inviare delegazioni al parlamento europeo (§ 93° co. 6 GO-BT).

Meriterebbero infine di essere approfondite anche le regole che disciplinano la partecipazione dei parlamentari nazionali alle riunioni delle commissioni del parlamento europeo, finora realizzata per lo più tramite *interparliamentary committee meetings*. L'art. 142 co. 3 del regolamento del parlamento europeo prevede finora solo che le commissioni possano “avviare direttamente un dialogo con i parlamenti nazionali a livello di commissione entro i limiti degli stanziamenti di bilancio accantonati a tal fine. Ciò può comprendere opportune forme di cooperazione pre-legislativa e post-legislativa”. Le videoconferenze potrebbero essere lo strumento tecnico del futuro.

#### **4. La ridotta pubblicità dei lavori delle commissioni**

La ridotta pubblicità dei lavori delle commissioni è un fattore di particolare rilevanza per l'effettività del lavoro parlamentare. Al riguardo va ricordato subito che le sedute mensili

delle commissioni sono di norma non pubbliche, ma la commissione può ammettere una pubblicità per singole sedute o singoli punti all'ordine del giorno (§ 69 GO-BT) e un quarto delle sedute della Commissione affari UE è effettivamente pubblica.<sup>5</sup> Non sono nemmeno resi pubblici resoconti di seduta, quindi non sono ricostruibili le opinioni dei singoli membri della commissione affari europei.

Sul sito del *Bundestag* si trovano innanzitutto gli ordini del giorno con titoli sintetici delle proposte di delibera e richiamo degli atti di riferimento. Gli ordini del giorno dicono che cosa bolle nella pentola della politica. I titoli dei singoli punti possono esprimere indirizzi, come ad es. “rafforzare, meglio attuare e sviluppare il semestre europeo”<sup>6</sup>, “attuare con coerenza gli obiettivi di sviluppo sostenibile in Germania”, “il mare mediterraneo non può diventare una tomba di massa: per una sterzata della politica UE di asilo”, “relazione su progressi della strategia tedesca di adattamento ai mutamenti climatici”.<sup>7</sup> Al riguardo va segnalato che la commissione affari europei può, di concerto con il presidente del *Bundestag*, essere convocata d'urgenza fuori calendario e anche fuori sede per trattare argomenti urgenti, ad es. per un summit straordinario del consiglio europeo (§ 93b co. 5 GO-BT).

Alla pubblicità del calendario si aggiunge quella dei materiali delle audizioni seminariali, in genere pareri di professori universitari ed esperti pratici. L'ultima delle 4 audizioni del 2015 aveva per oggetto la valutazione della relazione dei 5 presidenti sul perfezionamento dell'unione economica e monetaria dell'Europa (5. 11. 2015).

Un terzo segmento della pubblicità è costituito dalle raccomandazioni di deliberazione (*Beschlussempfehlungen*) e dalle relazioni conclusive dei lavori della commissione su ogni singolo affare.<sup>8</sup> Tali raccomandazioni sono in genere rivolte al *plenum*, ma possono in casi rari anche sostituire la risoluzione del *plenum* ed essere indirizzati direttamente dal governo federale

---

<sup>5</sup> F. PFLÜGER, Die Beteiligung der Parlamente in der europäischen Verfassungsentwicklung (2001), 8ss. <http://whi-berlin.de/documents/pflueger.pdf>

<sup>6</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/050/1805071.pdf>

<sup>7</sup> <https://www.bundestag.de/blob/424808/d98331b9172d8160886b82e2-f24fa288/63-sitzung-data.pdf>

<sup>8</sup> Ultimo esempio <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/050/1805071.pdf>

(§ 2 EUZBBG). La commissione affari UE non ha solo il potere eccezionale di rendere atti di indirizzo sostitutivi di quelli plenari (diritto di esprimere una posizione). In caso di discussione di affari di competenza prioritaria delle altre commissioni, la commissione affari UE può proporre emendamenti all'approvazione della commissione competente entro le ore 18 del giorno in cui quest'ultima decide il proprio parere (§ 93b co. 7 GO-BT). Tale diritto di proporre emendamenti non è attribuito ad altre commissioni. Il sito della commissione UE non documenta le proposte di emendamento. Solo gli atti della commissione UE che concludono i procedimenti inerenti alle funzioni di indirizzo e controllo sono resi pubblici e contengono un resoconto sommario dei lavori, riassumendo principalmente le posizioni dei partiti. Devono essere pubblicati e distribuiti come atti della Dieta. Sono messi all'odg entro tre settimane dalla distribuzione e si considerano approvati se un gruppo o il 5 % dei membri del parlamento lo richiede (§ 93b co. 6 GO-BT).

Lunga è infine la lista degli interlocutori ospiti sentiti in commissione, tra i connazionali ad es. la cancelliera Angela Merkel (dic. 2015), l'avvocato generale presso la Corte di giustizia, Juliane Kokott (nov. 2015), la presidente della commissione bilancio del parlamento europeo, Ingeborg Gräßle (gen. 2016), una delegazione di funzionari tedeschi dell'UE a Bruxelles e i corrispondenti di media tedeschi a Bruxelles (feb. 2016), il direttore generale della direzione migrazione ed interni, Matthias Ruete (aprile 2016), tra gli ospiti europei l'ex-presidente della Corte di giustizia, Vassilios Skouris, (feb. 2016), la direttrice della direzione generale bilancio, Nadia Calviño (marzo 2016), il presidente della Commissione UE Jean-Claude Juncker, un gruppo franco-tedesco dell'*Assemblée nationale* e l'analoga formazione tedesca-ungherese, vari ministri degli esteri dell'Europa orientale (tutti nell'aprile 2016). Che cosa abbiano riferito e quali domande siano state fatte non è dato sapere. Gli esempi bastano però per dimostrare che la commissione è diventata luogo privilegiato di una ricca diplomazia parlamentare. Tale diplomazia ha tuttavia dei limiti. Ad es. è stato sentito solo un rappresentante della *Bundesbank*, non il presidente della banca centrale europea. Nella prassi, la commissione non sente nemmeno i capi di Stato e di governo stranieri. Infine non sono ospitati nemmeno i *Minsterpräsidenten* dei *Länder* e i membri dell'*Europakammer* del *Bundesrat*, anche se essi con-

tribuiscono in misura non irrilevante alla definizione degli indirizzi politici.

Proprio la mancanza di resoconti stenografici e il conseguente carattere parzialmente informale dei lavori della commissione sembra pertanto in ultima analisi un punto di forza politica delle funzioni di indirizzo e controllo della commissione, strumento di partecipazione del parlamento alle funzioni di governo dell'integrazione.<sup>9</sup>

La ridotta pubblicità rende tuttavia frequenti delle "fughe" sia del governo sia delle opposizioni nel *plenium*, quando si tratta di premere sui media o cedere alle loro pressioni. In assenza di un ministro apposito per gli affari UE, è soprattutto una prerogativa del cancelliere di presentare davanti alle telecamere una "dichiarazione del governo" per aprire un dibattito nel *Bundestag*, prassi costante dopo i consigli europei ed intensificata nelle attuali situazioni di crisi (*Grexist*, migrazioni ecc.). La politica europea è peraltro competenza della quinta delle sei direzioni della cancelleria, peraltro organizzata in quattro suddivisioni:

– *Referat 501 EU-Grundsatzangelegenheiten; EU-Recht* (affari principali e diritto UE);

– *Referat 502 Europapolitische Beziehungen zu den EU-Mitgliedstaaten; EU-Erweiterungsfragen; EU-Außenbeziehungen; Europarat* (relazioni con stati membri UE, questioni di allargamento dell'UE, rapporti esterni dell'UE, Consiglio d'Europa);

– *Referat 503 Koordinierung der Europapolitik der Bundesregierung* (coordinamento delle politiche europee);

– *Referat 504 EU-Wirtschafts- und Finanzpolitik; Wirtschafts- und Währungsunion; Binnenmarkt; EU-Strukturpolitik* (politiche economiche e finanziarie UE, unione economica e monetaria, mercato interno, politiche strutturali dell'UE).

Anche le opposizioni cercano la pubblicità del *plenium* per il dibattito sui grandi temi della politica europea. Le iniziative più efficaci di controllo consistono nelle interpellanze ed interrogazioni (*Kleine Anfrage*) che sono tutte trattate in parlamento e che riguardano in modo particolare anche affari dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia quali le estradizioni o i *foreign*

---

<sup>9</sup> Cfr. F. PFLÜGER, op. cit., 8ss. <http://whi-berlin.de/documents-/pflueger.pdf>

*fighters*.<sup>10</sup> Un altro esempio particolarmente combattuto sono le proposte delle opposizioni di fermare le trattative sul TTIP e di respingere i risultati di quelle sul trattato CETA, già discusse nella seduta del 1 ottobre 2015.

## 5. Il problema attuale di accesso ai documenti relativi ai negoziati del TTIP

Il problema attuale di accesso ai documenti relativi ai negoziati del TTIP è un caso particolare nel quale collide il diritto all'informazione dei deputati con i doveri di segretezza del potere esecutivo.<sup>11</sup>

Il problema del controllo del parlamento su simili atti della politica estera dell'UE è finora poco esplorato ed è stato pertanto affrontato in un'audizione della commissione affari legali del *Bundestag* in data 13 gennaio 2016, con pareri dei professori Andreas von Arnould (Kiel), Rudolf Dolzer (Bonn), Bernd Grzeszick (Heidelberg), Matthias Herdegen (Bonn), Franz C. Mayer (Bielefeld) e Christoph Möllers (Berlin).<sup>12</sup>

L'art. 59 co. 1 per 2 LF stabilisce che “i trattati che disciplinano le relazioni politiche della Federazione o si riferiscono ad oggetti della legislazione federale” necessitano dell'approvazione e partecipazione delle assemblee competenti per la legislazione federale. In caso di accordi misti dell'UE e degli Stati membri con Stati terzi, secondo il ministro della giustizia, soltanto le clausole che rientrano nella competenza dello Stato membro necessitano di approvazione. Tale modello di separazione è stato criticato dalla maggior parte degli esperti, che prediligono invece una visione unitaria del trattato, anche in considerazione di una eventuale comune responsabilità degli stati firmatari anche per le obbligazioni contratte dall'UE.

Nel caso del primo accordo di cooperazione economica tra Germania e Francia nel 1950, il *Bundesverfassungsgericht* aveva avvallato un'interpretazione restrittiva dei trattati di natura politica:

---

<sup>10</sup> Drucksache 18/8324.

<sup>11</sup> Sui diritti all'informazione dei deputati in materia di esportazioni di armi cfr. la sentenza del secondo senato del 21. 10. 2014, BVerfGE 137, 185ss.

<sup>12</sup> <https://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a06/anhoerungen/stellungnahmen/401406>

“Un trattato internazionale non disciplina relazioni politiche ai sensi dell’art. 59 co. 2 LF se tratta solo molto genericamente argomenti di interesse pubblico, il bene comune e affari di Stato. A questo deve aggiungersi che il trattato riguardi essenzialmente e direttamente l’esistenza dello Stato, la sua integrità territoriale, la sua indipendenza, la posizione o il peso tra gli Stati o l’ordinamento della comunità internazionale.”<sup>13</sup> Questo concetto di politica può effettivamente ritenersi non più adeguato e superato dalle trasformazioni delle relazioni internazionali per effetto della globalizzazione.

Si pone pertanto il problema non solo dell’approvazione, ma anche della partecipazione del parlamento. Al riguardo dell’accesso agli atti dei negoziati per il trattato TTIP è stata successivamente trovata un’intesa sulla base di contatti del presidente del parlamento con il ministro competente e vicesegretario, nonché con il presidente e il commissario competente della Commissione UE. In base a tale intesa, i deputati hanno accesso agli atti secretati sin dal 1 febbraio 2016 in una sala di lettura nel ministero dell’economia.<sup>14</sup> Non solo i documenti da visionare, anche le condizioni concrete alle quali è dato tale accesso sono coperte da segreto, anche se alcune regole come il divieto di farsi accompagnare da collaboratori, di fare uso di cellulari e la presenza obbligatoria di addetti alla sicurezza sono state rese pubbliche. Dopo una decisione dell’ombudsman dell’UE, un accesso differenziato analogo era stato garantito nel dicembre 2015 ai deputati del parlamento europeo.<sup>15</sup> Il segreto era stato richiesto notoriamente soprattutto dai negoziatori degli Stati Uniti.<sup>16</sup>

L’accesso agli atti è un successo del parlamento, ma la mancata trasmissione dei documenti al parlamento e la mancata fiducia nella capacità del parlamento di garantire il segreto in loco con gli stessi dispositivi adottati dal ministero crea un precedente pericoloso di subordinazione simbolica, anche perché al

---

<sup>13</sup> Prima massima di BVerfGE 1, 372 - Deutsch-Französisches Wirtschaftsabkommen.

<sup>14</sup> <https://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2016/neuerinhalt/403668>

<sup>15</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/61261/html.bookmark>

<sup>16</sup> <http://ttip2016.eu/files/content/docs/Full%20documents/MEPs%20access%20to%20TTIP%20documents.pdf>



governo è riconosciuta in ogni caso la riservatezza del nucleo della responsabilità autonoma del potere esecutivo (*Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung*, § 3 co. 4 EUZBBG). La segretezza dei documenti non deve ostacolare la libertà dei deputati di proporre e imporre indirizzi politici anche in questo ambito all'azione del governo nelle istituzioni UE.

Per quanto riguarda le sanzioni in casi di violazioni dei doveri di segretezza da parte di deputati che godono di garanzie di immunità, è appena il caso di aggiungere che il § 353 b (2) del codice penale tedesco punisce “la violazione di segreti stabiliti da delibere del potere legislativo o da altri uffici pubblici con pena detentiva fino a tre anni o con pena pecuniaria”.

Al riguardo dell'esercizio del potere estero dell'UE, resta in ultima analisi il diritto del parlamento tedesco di avanzare censure di violazione di principi d'identità costituzionale. Alcuni dubbi sulla compatibilità delle clausole di giurisdizione arbitrale dei trattati con il diritto processuale dello Stato di diritto sono già stati avanzati da pareri universitari.<sup>17</sup>

## 6. Il ruolo del *Bundesrat* e dei parlamenti regionali

Il ruolo del *Bundesrat* e dei parlamenti regionali nelle politiche dell'integrazione è ancora meno visibile di quello del *Bundestag*. Pochi sanno che si svolge da un lato nella camera europea prevista in costituzione (art. 52 co. 3 a LF), dall'altro lato in una “Commissione per le questioni dell'Unione europea” (*Ausschuss für Fragen der Europäischen Union*) i cui precedenti risalgono fino al 1957.

---

<sup>17</sup> Incostituzionalità: <https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/CETA-Rechtsgutachten.pdf>; <https://www.bund-naturschutz.de/2015/ttip-schiedsgerichte-sind-verfassungswidrig.html>; [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_mbf\\_report\\_2015\\_4.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_mbf_report_2015_4.pdf). Costituzionalità: S. Schill, *Auswirkungen der Bestimmungen zum Investitionsschutz und zu den Investor-Staat-Schiedsverfahren im Entwurf des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Kanada (CETA) auf den Handlungsspielraum des Gesetzgebers (Kurzgutachten)*, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/C-D/ceta-gutachten-investitionsschutz,property=pdf,bereich=bmwi2012,-sprache=de,rwb=true.pdf>; [http://whi-berlin.eu/tl\\_files/FCE/Demorkatie,%-20Gleichheit%20und%20Investitionsschutz.doc](http://whi-berlin.eu/tl_files/FCE/Demorkatie,%-20Gleichheit%20und%20Investitionsschutz.doc)

Essendo il *Bundesrat* un organo di rappresentanza dei governi dei *Länder*, entrambi gli organi sono composti da delegati dei governi regionali, cioè dai ministri competenti per materia, in genere appositi ministri per gli affari federali ed europei o gli stessi presidenti dei governi dei *Länder* (*Niedersachsen, Mecklenburg, Berlin, Hamburg*) o anche ministri per o con altre materie (interni, giustizia ecc). Nella maggior parte dei casi, il membro della *Kammer* è identico al membro della commissione.

In base alle fonti costituzionali e legislative sopra individuate cui si aggiungono le disposizioni delle Costituzioni dei *Länder* e il regolamento interno del Consiglio federale (*Geschäftsordnung des Bundesrats* del 26 novembre 1993, GO-BR), la *Europakammer* svolge le funzioni di partecipazione del *Bundesrat* negli affari dell'UE in tutti i casi d'urgenza o di riservatezza delle quali non può essere investito il *plenum* nella sua riunione mensile (§ 45d GO-BR). Le delibere della *Europakammer* sono preparate dalle altre commissioni (§ 45e GO-BR), in particolare dalla commissione per le questioni dell'UE che si occupa di tutti gli affari dell'UE che rientrano nei titoli di competenza del *Bundesrat* o dei *Länder*, cioè dall'agricoltura fino ai servizi, pagamenti, asilo e immigrazione, traffico, concorrenza ecc., incluse le questioni di sussidiarietà e di proporzionalità e tutti i profili delle politiche di integrazione, in ogni caso in cui si esprime una posizione vincolante per il governo o in cui si esercitano diritti in base alla legge sulla responsabilità per l'integrazione.

Le sedute della *Europakammer* sono di norma pubbliche (§ 45f GO-BR), mentre quelle della commissione non sono pubbliche. Le delibere della *Europakammer* sono di norme pubblicate con motivazione, mentre il resoconto delle sedute resta riservato (§ 45j GO-BR). I resoconti dei lavori della commissione nella legislatura attuale e di quella precedente sono secretati, mentre tutte le altre possono essere visionate solo nella biblioteca dell'organo. Alle sedute della *Europakammer* possono partecipare membri e incaricati dei governi federali e regionali nonché "altre persone se ammesse dal presidente" (§ 45g GO-BR), ma non è dato sapere chi partecipa e a quale titolo, e se siano invitati anche ad es. i membri del Comitato delle Regioni.

Nella realtà, le convocazioni della *Europakammer* sono rare. Se il presidente ritiene che la decisione non necessiti di di-

battito, la deliberazione viene presa normalmente per via di consultazione scritta (“*Umfrage*”) verbalizzata (§ 45i GO-BR).

Particolare interesse meritano le norme costituzionali regionali che disciplinano la partecipazione dei parlamenti regionali.<sup>18</sup> La costituzione del *Land* di Berlino del 1995 statuisce un obbligo di informazione tempestiva del governo (*Senat*) nei confronti del parlamento (art. 50). I dettagli sono stabiliti dal regolamento parlamentare.

La Costituzione del *Baden-Württemberg* (1953/2008) è stata modificata nello stesso anno come segue: “*Artikel 34a. (1) Il governo del Land informa al più presto possibile il Landtag su tutti i progetti in ambito di Unione europea che sono di significato politico eminente per il Land e toccano direttamente interessi essenziali del Land, dando l’opportunità di prendere posizione. (2) In caso di progetti che toccano essenzialmente competenze legislative del Land, il governo del Land tiene conto delle prese di posizione del Landtag. Lo stesso vale in caso di cessione di diritti di sovranità dei Länder all’Unione europea. (3) I particolari dell’informazione e della partecipazione del Landtag sono riservati ad un accordo tra governo e dieta del Land.*” La disciplina dei dettagli è stata fissata in una legge.<sup>19</sup> Un accordo inter-organico è stato stipulato in diversi altri *Länder*, e in Baviera<sup>20</sup> è stato allegato al regolamento interno del *Landtag*.

La partecipazione dei parlamenti regionali per mezzo delle commissioni affari europei dei *Länder* risale sino all’anno 1978, anno in cui fu istituita una prima “commissione per affari federali e questioni europee” in Baviera. Simili istituzioni sono state create sin dal 1990 anche in tutti gli altri parlamenti regionali. Rispecchiando i dicasteri nei governi regionali, non di rado tali commissioni svolgono funzioni ulteriori, ad es. in materia di relazioni regionali (*Bayern*), cooperazione allo sviluppo

---

<sup>18</sup> R. BROHM, M. STURZEBECKER, *Information der Landesparlamente durch die Landesregierungen in EU-Angelegenheiten im Vergleich*, Potsdam, 23. Mai 2014, [http://www.landtag.brandenburg.de/media\\_fast/5701/23-05-2014\\_Information\\_Landtage\\_durch\\_LReg\\_in\\_EU-Angelegenheiten\\_5-86.16073188.pdf](http://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/23-05-2014_Information_Landtage_durch_LReg_in_EU-Angelegenheiten_5-86.16073188.pdf)

<sup>19</sup> Gesetz über die Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union (EULG), 17. 2. 2011 (GBl. S. 77).

<sup>20</sup> Gesetz über die Beteiligung des Landtages durch die Staatsregierung (Parlamentsbeteiligungsg - PBG), 25. 5. 2003 (GVBl. S. 324).

(*Nordrhein-Westfalen*), media e cooperazione (*Brandeburgo*), *partnership* interurbane (*Hamburg*), cooperazione nell'area del mare baltico (*Schleswig-Holstein*), economia e tecnologia (*Sachsen-Anhalt*), giustizia (*Thüringen* 1994-1999), affari legali (*Mecklemburg-Vorpommern*). Trattando affari tra di loro spesso eterogenei e trasversali, il peso politico di questi organismi è piuttosto limitato. La loro funzione di coordinamento è considerata non sempre effettiva.<sup>21</sup>

Le modalità di partecipazione dei parlamenti regionali differiscono in più di un dettaglio e solo alcuni parlamenti dei *Länder* più grandi (*Brandenburg*, *Baden-Württemberg*, *Bayern*, *Hessen* e *Nordrhein-Westfalen*) hanno propri uffici a Bruxelles.

## 7. L'ipotizzata nuova egemonia tedesca sull'Europa

L'ipotizzata nuova egemonia tedesca sull'Europa scalda non poco l'opinione pubblica tedesca<sup>22</sup> ed europea. Senza dubbio, la Germania costituisce una maggioranza etnica relativa nell'Unione allargata, ma si potrebbe anche parlare solo di minoranza nazionale più corposa. Lo sviluppo del diritto costituzionale nazionale in materia di affari europei dimostra che il peso di una nazione negli equilibri europei non dipende semplicemente dalla persona del cancelliere. La voce del parlamento tedesco non è semplice amplificatore, né interferenza rumorosa, piuttosto un basso continuo oramai indispensabile nel concerto dell'integrazione europea. Da un lato sostiene il governo, dall'altro offre alle opposizioni di partecipare alla definizione dell'agenda politica. Nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, non è soltanto il governo tedesco a spingere per le interconnessioni delle banche dati ai fini della lotta al terrorismo, ma anche l'opposizione a vigilare ad es. sul *network* SIENA, sui progetti di polizia intelligente (*smart police*), sugli *standards* delle tecniche di investigazione dei crimini o sulle pratiche di

<sup>21</sup> E. RÖPER, *Landesparlamente und Europäische Union*, "Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart" (JöR) 49, 2001, 268s.

<sup>22</sup> Cfr. C. SCHÖNBERGER, *Hegemon wider Willen. Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union*, in: "Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken", Heft 752, Berlin, 2012, 1ss; W. STREECK, *L'egemonia tedesca che la Germania non vuole*, *Il Mulino* 4/15, 601ss; H. MÜNKLER, *Wir sind der Hegemon*, "Frankfurter Allgemeine Zeitung" 21. 8. 2015.

estradizione. Il livello di attenzione, la tempistica e la qualità dei contributi parlamentari tedeschi non è facile da valutare e non andrebbe certamente né sotto-, né sopravvalutato.

Fino a che punto, il parlamento sarà in grado di gestire le grandi crisi dell'Unione europea odierna. La commissione ha certo organizzato nel 2014 un'audizione con dei costituzionalisti per la valutazione della sentenza OMT del *Bundesverfassungsgericht*, ma non ha *standing* a *Karlsruhe*. La diplomazia parlamentare ha accolto parlamentari e governanti del gruppo di *Visegrád*, ma anche la massima circolazione dei rappresentanti non sembra in grado di promuovere un consenso politico europeo nella crisi migratoria. I parlamentari possono studiare i bilanci e sollecitare istruttorie particolari da parte delle corti dei conti, ma non sono certo interlocutori della *troika* per la crisi del debito in Europa, né risultano aver cercato uno scambio con parlamentari greci o britannici sui rischi della *Grexit* e della *Brexit*.

Non solo la politica europea della cancelliera ha perso indici di gradimento. I parlamenti tedeschi finora non avevano ancora rappresentanze significative di partiti antieuropei. Il successo dell'antieuropeismo della "Alternativa per la Germania" (*Alternative für Deutschland*, AfD) nelle elezioni per il parlamento europeo 2014 (7,04 %) e per i *Landtage* della *Sassonia-Anhalt* (24,2%), del *Baden-Württemberg* (15,1%) e della *Renania Palatinato* (12,6%) hanno rivoluzionato il paesaggio politico tedesco. Si vedrà solo nel prossimo futuro se sarà il partito a cambiare la Germania e l'Unione europea o se sarà più la parlamentarizzazione a cambiare il partito.



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

GIOVANNI CAVAGGION

**Abstract:** The strengthening of the role of national Parliaments in the European Union had very peculiar repercussions on the French legal system, to the extent that some scholars identified the EU Treaties as the stepping-stone towards the Parliament's "renaissance" (culminated with the 2008 constitutional reform) in the French constitutional system. The essay analyses the subsidiarity control mechanism under this perspective: in particular, the French system shows a dual divergence in the interpretation of the nature of the control itself. The well-known vertical divergence (between the Commission and member States) and a horizontal divergence. The author highlights that the National Assembly and the Senate seem to interpret the subsidiarity control mechanism in rather different ways, since the former appears to be usually aligned with the Government's positions, while the latter appears significantly more critical and willing to utilize the subsidiarity control with a political aim, therefore extending its scrutiny also to aspects concerning the political choices made by the Commission in its legislative proposals. The current state of the French system is emblematic of the two opposite risks that are innate in the subsidiarity control mechanism when it is not adequately assimilated in the framework of the parliamentary dynamics between the Government and the Chambers, and may be foreshadowing (to some extent) the Italian scenario in the event that the current constitutional reform is confirmed by the forthcoming referendum, with a National Assembly merely supporting the Government's positions (thus not exploiting the potential of the subsidiarity control in the parliamentary dynamics) and an almost "hyperactive" Senate, that utilizes the early warning system in a way that could be regarded as antigovernmental.

SOMMARIO: 1. Introduzione: *early warning system* e "riparlamentarizzazione" della forma di governo francese. – 2. Le riforme costitu-

zionali del 2008 e la costituzionalizzazione del controllo di sussidiarietà. – 3. La transizione dal sistema delle delegazioni al sistema delle Commissioni: le nuove Commissioni affari europei. –3.1. Il procedimento per l'adozione di un parere motivato da parte dell'*Assemblée Nationale*. – 3.2. Il procedimento per l'adozione di un parere motivato da parte del *Sénat*. – 4. Il controllo di sussidiarietà *ex ante* sulle proposte afferenti allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. – 4.1. Reintroduzione dei controlli alle frontiere interne e limitazioni alla libertà di circolazione delle persone. – 4.2. L'istituzione della Procura europea. – 5. Conclusioni: il futuro del controllo di sussidiarietà tra protagonismo dei Parlamenti nazionali e dinamiche nel rapporto di fiducia.

### **1. Introduzione: *early warning system* e “riparlamentarizzazione” della forma di governo francese**

L'analisi dell'esperienza francese, in seguito all'adozione di specifiche misure (anche, come si vedrà, di livello costituzionale) per l'applicazione dei Protocolli numero 1 e 2 del Trattato di Lisbona, consente di trarre alcune rilevanti considerazioni sulla natura e sull'efficacia del controllo di sussidiarietà nel procedimento legislativo dell'Unione europea. Come è noto l'introduzione dei due protocolli sopraccitati era stata inizialmente salutata da parte della dottrina come un possibile passo verso la “parlamentarizzazione” della forma di governo dell'Unione (parlamentarizzazione che avverrebbe tramite il potenziamento da un lato del ruolo dei Parlamenti nazionali, dall'altro del ruolo del Parlamento europeo), contribuendo quindi alla democratizzazione delle istituzioni europee attraverso un maggiore coinvolgimento degli organi legislativi rappresentativi nazionali (e sovranazionali)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si vedano, in particolare: N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in N. LUPO, A. MANZELLA (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 108 ss.; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in P. RIDOLA (a cura di), *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010. In senso analogo D. DINAN, *Ever closer union: an introduction to European integration*, Palgrave Macmillan, 2010.



È stato sottolineato come il controllo di sussidiarietà *ex ante* esercitato dai Parlamenti nazionali sia caratterizzato da una natura strettamente politica, che vale a differenziarlo innanzitutto dal controllo *ex post*, caratterizzato invece da una natura strettamente formale e affidato alla Corte di Giustizia, del quale in caso contrario risulterebbe essere un (sostanzialmente inutile, in quanto non vincolante) duplicato. Detta forte politicità del meccanismo di *early warning* si differenzerebbe poi dalla politicità propria del c.d. “dialogo politico” a causa della sua forza semi-interdittiva e della sua procedura a scadenze contingente<sup>2</sup>.

Nella prassi le istituzioni dell’Unione, ed in particolare la Commissione, hanno tentato di imporre un’interpretazione diversa, che ricondurrebbe il controllo di sussidiarietà *ex ante* proprio ad una tipologia di controllo esclusivamente formale circa il rispetto del principio giuridico in esame. Detta impostazione, peraltro spesso ribadita dalla Commissione nelle repliche indirizzate ai Parlamenti nazionali che avevano adottato una *reasoned opinion* su di una proposta legislativa, non sembra tuttavia avere sortito gli effetti sperati sui Parlamenti nazionali, che hanno invece perseverato nell’utilizzare lo strumento del parere motivato in chiave politica, per muovere rilievi afferenti anche al merito delle questioni. Appare quindi utile, in questo senso, analizzare l’esperienza dei vari ordinamenti nazionali, per comprendere come essi intendano il controllo di sussidiarietà e, soprattutto, se la tendenza a farne uno strumento di controllo politico sia in effetti tra di essi prevalente, come sembrerebbe, oppure se vi siano delle eccezioni. Occorre inoltre verificare quale sia la reale dimensione della politicità (laddove esista) dell’*early warning system*, ed in particolare se essa si collochi organicamente all’interno del rapporto tra Parlamento ed esecutivo, come auspicabile, oppure se essa sia utilizzata dai Parlamenti per “smarcarsi” dalle posizioni precedentemente adottate dai rispettivi esecutivi a livello europeo.

---

<sup>2</sup> Si veda: P. BILANCIA, *L’early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, relazione al convegno “Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello”, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, 12-13 maggio 2015, in *Nomos – Le Attualità nel Diritto*, 2015.

Ai fini dell'analisi dell'esperienza francese non è possibile esimersi da alcune preliminari considerazioni circa le peculiarità dell'ordinamento in esame<sup>3</sup>.

È possibile in primo luogo osservare come, da un punto di vista formale, il controllo di sussidiarietà sia stato introdotto nell'ordinamento a livello costituzionale: il legislatore francese ha infatti provveduto, con la riforma del 4 febbraio 2008, ad introdurre un'apposita disposizione in Costituzione, recependo di fatto il controllo di sussidiarietà nella legge fondamentale dello Stato. Come è noto si tratta di una tecnica molto differente da quella invece utilizzata dal legislatore italiano, che si è limitato a disciplinare il controllo di sussidiarietà con legge ordinaria (e più precisamente per il tramite dell'art. 8 della legge n. 234/2012)<sup>4</sup>. L'origine di detta divergenza è da ricercarsi nell'approccio radicalmente opposto dei due ordinamenti costituzionali al recepimento dei Trattati comunitari prima, e dell'Unione europea poi. Se nell'ordinamento italiano la Corte Costituzionale ha infatti ritenuto, come noto, che l'apertura internazionalistica della Costituzione repubblicana (ex art. 11 Cost.) consentisse l'adesione dell'Italia alle Comunità europee senza bisogno di revisioni di livello costituzionale<sup>5</sup>, lo stesso non può invece dirsi per l'ordinamento francese. Vero è che, formalmente, la Costituzione del 1958 sembrerebbe prefigurare un'apertura internazionale addirittura maggiore di quella offerta dalla Costituzione italiana: l'art. 55 della Costituzione francese dispone infatti che i trattati o gli accordi internazionali cui la Francia aderisca debbano prevalere, a condizione di reciprocità,

---

<sup>3</sup> Sulla peculiarità dell'ordinamento francese si vedano: P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009; M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010; R. BIAGI, *La Costituzione francese tra continuità e innovazione*, Giappichelli, Torino, 2010.

<sup>4</sup> Si veda in proposito: E. DE MARCO *Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il caso italiano*, in questo volume.

<sup>5</sup> Come è noto sin dalla sentenza Corte Cost. n. 14/1964 ("L'art. 11 Cost. consente di stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità e di darvi esecuzione con legge ordinaria"), ma soprattutto con la sentenza Corte Cost. n. 183/1973 ("L'art. 11 Cost. ha un valore non solo sostanziale ma anche procedimentale, in quanto esonera il Parlamento dall'esercizio del potere di revisione costituzionale per consentire a limitazioni di sovranità").

sugli atti del Parlamento<sup>6</sup>. Vero è altresì che, in applicazione dell'art. 54 della Costituzione (che configura un controllo preventivo di compatibilità costituzionale dei trattati internazionali<sup>7</sup>), il *Conseil Constitutionnel* ha sempre puntualmente richiesto che venissero approvate apposite revisioni costituzionali ai fini di consentire l'adesione francese ai Trattati mano a mano adottati a livello europeo<sup>8</sup>. Si è parlato in proposito di un rapporto recessivo, nell'esperienza francese, della Costituzione rispetto alla sovranità nazionale (art. 3 comma 1 della Costituzione del 1958<sup>9</sup>), con la prima destinata a cedere nei confronti della seconda<sup>10</sup>. La conseguenza è che ogni cessione di sovranità dovrà essere autorizzata attraverso una riforma costituzionale *ad hoc* (l'art. 55 della Costituzione si applicherebbe quindi solo a quegli accordi o trattati che non comportino nuove cessioni di sovranità), diversamente da quanto accade nell'ordinamento italiano, nel quale la Costituzione (ex art. 11 Cost.) espressamente consente proprio la cessione di sovranità necessaria alla partecipazione all'ordinamento europeo, con ciò escludendo la necessità di revisioni costituzionali ogniqualvolta una cessione in tal senso si verifichi in concreto.

Da un punto di vista sostanziale lo studio dell'esperienza francese si presta invece ad alcune interessanti osservazioni proprio su come il controllo di sussidiarietà viene in concreto esercitato dal Parlamento, e come esso viene inteso nel contesto

---

<sup>6</sup> Così l'art. 55 Cost.: “*Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie*”.

<sup>7</sup> Così l'art. 54 Cost.: “*Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution*”.

<sup>8</sup> Si ricordano la revisione costituzionale del 25 giugno 1992 ai fini della ratifica del Trattato di Maastricht, la revisione costituzionale del 25 gennaio 1999 ai fini della ratifica del Trattato di Amsterdam, la revisione costituzionale del 1 marzo 2005 per la ratifica del c.d. Trattato costituzionale e la revisione costituzionale del 4 febbraio 2008 per la ratifica del Trattato di Lisbona.

<sup>9</sup> Così l'art. 3 comma 1 Cost.: “*La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum*”.

<sup>10</sup> Si veda in questo senso: C. AMODIO, *Au nom de la loi. L'esperienza giuridica francese nel contesto europeo*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 82.

della forma di governo dell'Unione, in particolare, come si è detto, alla luce della divergenza interpretativa tra (alcuni) Parlamenti nazionali e le istituzioni dell'Unione (e soprattutto la Commissione) circa la natura del controllo stesso. Nell'ordinamento italiano entrambi i rami del Parlamento hanno mostrato a più riprese di intendere il controllo di sussidiarietà alla stregua di uno strumento politico penetrante, per il tramite del quale sarebbe possibile muovere rilievi afferenti, in ultima analisi, alla sfera della discrezionalità della Commissione nella formulazione delle proposte legislative<sup>11</sup>. Per quanto riguarda l'ordinamento francese, invece, si può sin da ora anticipare che si registra una notevole divergenza, che si approfondirà di seguito, nel modo di intendere l'*early warning system* tra le due Camere del Parlamento, che si presentano l'una allineata con la posizione prevalente dei Parlamenti nazionali (Senato) e l'altra più vicina all'interpretazione della Commissione europea (Assemblea Nazionale).

Da questo punto di vista non si può prescindere dall'osservare che la notevole divergenza tra ordinamento italiano e ordinamento francese nell'intendere il controllo di sussidiarietà *ex ante* presenta evidenti collegamenti con le forme di governo dei due Stati. Come è noto, infatti, l'ordinamento ita-

---

<sup>11</sup> Per quanto riguarda il Senato, si veda ad esempio il parere motivato sulla proposta COM(2012)788, adottato con risoluzione del 30 gennaio 2013 (Doc. XVIII n. 183), con il quale si sollevavano una serie di osservazioni circa il merito della proposta di direttiva per il ravvicinamento delle normative in materia di commercializzazione e presentazione dei derivati del tabacco (ad esempio circa l'opportunità e l'efficacia del divieto di vendita per prodotti quali sigarette "slim", pacchetti da 10 sigarette e sigarette aromatizzate al mentolo). Si veda inoltre il parere motivato sulla proposta COM(2011)126 (recante una proposta di regolamento in materia di competenza, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi), adottato con risoluzione del 31 maggio 2011 (Doc. XVIII n. 96), con la quale si sollevavano una serie di obiezioni circa la compatibilità della proposta con l'ordinamento costituzionale italiano, in particolare con riferimento all'art. 29 Cost. e all'illegittimità del matrimonio tra partner dello stesso sesso. Per quanto riguarda la Camera dei Deputati, si veda ad esempio il parere motivato del 4 aprile 2012 sulla proposta COM(2012)11 in materia di tutela dei dati personali, con il quale si criticava la circostanza per cui la Commissione non avesse affrontato alcuni punti cruciali della materia, soprattutto con riferimento al c.d. "diritto all'oblio". La Camera dei Deputati inoltre, con la *reasoned opinion* del 19 febbraio 2013, muoveva rilievi del tutto analoghi a quelli del Senato sulla proposta COM(2012)788.

liano è stato caratterizzato, sin dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e fino a tempi recenti, da un ruolo centrale del Parlamento, che è provvisto di notevoli poteri di controllo e di indirizzo nei confronti dell'esecutivo<sup>12</sup>: detto ruolo può pertanto certamente contribuire a spiegare la tendenza dei due rami del Parlamento italiano, che storicamente hanno conosciuto un potere di controllo estremamente incisivo sull'operato del Governo, a ricorrere ad un utilizzo estensivo e politico dello strumento della *reasoned opinion* ai fini di esercitare un controllo in qualche modo analogo sull'esecutivo a livello europeo, e dunque sulla Commissione.

Al contrario, nella forma di governo francese, a causa di una scelta deliberata in materia di architettura costituzionale (scelta che come è noto è stata operata dal legislatore nel passaggio tra la Quarta e la Quinta Repubblica), consacrata con l'approvazione della Costituzione del 1958, il Parlamento è stato storicamente caratterizzato da una debolezza che è stata definita "strutturale"<sup>13</sup>. Detta debolezza si è inevitabilmente riflessa in chiave restrittiva anche sul ruolo giocato nel controllo sugli affari europei dal Parlamento francese, che durante la Quarta Repubblica si era invece distinto come uno dei tra i Parlamenti nazionali più attivi in materia. Proprio in quest'ottica si deve sottolineare come, con il passare degli anni, siano andate aumentando le voci critiche circa una così marcata prevalenza dell'esecutivo sul Parlamento, anche in virtù proprio del fatto che quest'ultimo era chiamato dai Trattati a giocare un suo ruolo, sempre più centrale, nel processo di integrazione europea.

È stato addirittura evidenziato come, in alcuni casi, l'espansione dei poteri del Parlamento nella forma di governo francese abbia trovato spinta proprio nella necessità di adegua-

---

<sup>12</sup> Si veda in proposito: P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 2011, p. 65; F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, 2012, p. 86.

<sup>13</sup> Basti pensare al sistema elettorale, al ruolo giocato dal Presidente, ai poteri dell'esecutivo nell'adozione di misure legislative senza l'assenso del Parlamento, al basso numero di commissioni permanenti. A causa dell'assetto costituzionale sbilanciato in favore dell'esecutivo, anche Governi di minoranza hanno potuto funzionare in modo relativamente efficace nonostante l'opposizione parlamentare. Si veda in proposito M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in AA. VV., *Raccolta di scritti in onore di Angel Antonio Cervati*, Aracne, Roma, 2010.

mento al disposto dei Trattati europei<sup>14</sup>, al punto che alcuni commentatori hanno individuato nella ratifica del Trattato di Maastricht (e nel relativo dibattito) il primo passo della “rinascita” del Parlamento francese<sup>15</sup>. Alla luce di quanto appena affermato non appare forse casuale che le misure di adeguamento dell’ordinamento costituzionale francese ai Protocolli numero 1 e 2 del Trattato di Lisbona, volte (anche) a consentire l’effettivo svolgimento del controllo di sussidiarietà da parte del Parlamento, siano state seguite, a soltanto pochi mesi di distanza (nel luglio 2008), da un più ampio ed organico intervento di riforma costituzionale volto a valorizzare il ruolo dell’organo legislativo nella forma di governo.

## 2. Le riforme costituzionali del 2008 e la costituzionalizzazione del controllo di sussidiarietà

All’indomani della firma del Trattato di Lisbona, del 13 dicembre 2007, si è aperto in Francia uno scenario costituzionale in larga parte analogo a quello del novembre 2004 con riferimento al c.d. Trattato costituzionale. Il Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy, in applicazione dell’art. 54 della Costituzione, ha infatti investito il *Conseil Constitutionnel* del controllo di costituzionalità del nuovo Trattato. Il Consiglio ha conseguentemente adottato, come prevedibile, una decisione di non conformità costituzionale (*décision n. 2007-560 DC*)<sup>16</sup>. Analogamente a quanto avvenuto con la decisione del 2004<sup>17</sup> sul Trattato costituzionale, le disposizioni del Trattato di Lisbona che, a giudizio del *Conseil*, richiedevano un’apposita revisione costituzionale erano: i trasferimenti di competenze e poteri con riferimento a materie nuove e suscettibili di incidere sull’esercizio

---

<sup>14</sup> Si pensi ad esempio al potere di emanare risoluzioni, eliminato dalla Costituzione del 1958, reintrodotta con riferimento ai soli affari europei in seguito al Trattato di Maastricht con la revisione costituzionale (*loi constitutionnelle n. 92-554*) del 25 giugno 1992 (art. 88-4 Cost.), ed infine esteso nuovamente a materie ulteriori. Cfr.: A. DYEURE, *The French Parliament and European integration*, in *European Public Law*, vol. 18, n. 3, 2012, pp. 19 ss.

<sup>15</sup> Si veda F. BRUNO, *Stati membri e Unione europea. Il difficile cammino dell’integrazione*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 98 e la bibliografia ivi richiamata.

<sup>16</sup> Cfr. *décision n. 2007-560 DC* del 20 dicembre 2007.

<sup>17</sup> Cfr. *décision n. 2004-505 DC* del 19 novembre 2004.

della sovranità nazionale (ad es. controllo alle frontiere, cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, istituzione di una Procura europea); le nuove modalità di esercizio di competenze già precedentemente attribuite (ad es. il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, la clausola passerella e la procedura di revisione semplificata); per quel che in questa sede maggiormente interessa, i nuovi poteri attribuiti ai Parlamenti nazionali a norma dell'art. 12 TUE e del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

A seguito della decisione del *Conseil*, il Governo ha presentato un progetto di legge costituzionale, il cui art. 1, immediatamente applicabile, ha previsto la modifica dell'art. 88-1 della Costituzione, introducendo un esplicito riferimento al Trattato di Lisbona, e ha subordinato all'entrata in vigore dello stesso le altre modifiche del Titolo XV<sup>18</sup>. Tutt'altro che casuale appare la circostanza per cui l'esecutivo, memore dell'esperienza disastrosa del referendum del 2005, abbia invece optato questa volta per il ricorso alla procedura di cui all'art. 89-3 Cost., che ha consentito di evitare il ricorso al referendum popolare mediante l'approvazione della riforma costituzionale da parte del Parlamento, convocato in *Congrès*, a maggioranza qualificata<sup>19</sup>.

In particolare, per quanto riguarda il controllo di sussidiarietà, la legge costituzionale n. 2008-103<sup>20</sup> introduceva una serie di rilevanti modifiche ai fini di costituzionalizzare i nuovi poteri del Parlamento nel procedimento legislativo a livello europeo. L'art. 88-4 comma 1 prevede in particolare un obbligo di informazione in capo al Governo ed in favore del Parlamento, con la trasmissione ad entrambe le Camere dei "progetti di atti legi-

---

<sup>18</sup> Così l'art. 88-1 Cost.: "*La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007*".

<sup>19</sup> Così l'art. 89-3 comma 3 Cost.: "*Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le Bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale*". Sul tema si veda altresì: O. POLLICINO, *Allargamento dell'Europa a est e rapporto tra Corti costituzionali e Corti europee*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 362.

<sup>20</sup> Cfr. *loi constitutionnelle* n. 2008-103 del 4 febbraio 2008.

slativi europei e di proposte per atti dell'Unione europea non appena essi siano stati trasmessi al Consiglio". L'art. 88-4 Cost. amplia quindi il potere di informazione e di controllo del Parlamento nei confronti del Governo, cui è richiesto di portare all'attenzione delle Camere i progetti o le proposte d'atto dell'Unione Europea (e dunque non solo quelli aventi natura legislativa), e prevede che Senato e Assemblea Nazionale possano adottare delle "risoluzioni europee" sugli atti sopraccitati nonché su tutti i documenti provenienti dalle istituzioni europee<sup>21</sup>. L'art. 88-4 Cost. pone pertanto le basi per la partecipazione del Parlamento francese nelle attività delle istituzioni europee: la piena e tempestiva conoscenza di ogni proposta presentata è infatti prerequisite evidentemente necessario ai fini di un pieno e corretto esercizio dei poteri assembleari in materia, in primo luogo nell'ambito del c.d. dialogo politico, ma soprattutto nell'ambito del controllo di sussidiarietà per mezzo dell'*early warning system*.

L'adeguamento in concreto dell'ordinamento al disposto dei Protocolli numero 1 e 2 del Trattato di Lisbona, e dunque alle modalità di esercizio del controllo di sussidiarietà *ex ante* tramite l'adozione di pareri motivati, è avvenuto mediante il nuovo art. 88-6 Cost. Detto articolo dispone infatti che l'Assemblea Nazionale o il Senato possano emettere un *avis motivé (reasoned opinion)* sulla conformità di un progetto d'atto legislativo europeo al principio di sussidiarietà<sup>22</sup>. Il secondo comma dell'articolo disciplina invece il controllo c.d. *ex post*, e dunque le modalità di ricorso alla Corte di Giustizia da parte del Parlamento<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Così l'art. 88-4 comma 1 Cost.: "*Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne*".

<sup>22</sup> Così l'art. 88-6 comma 1 Cost.: "*L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé*".

<sup>23</sup> Così l'art. 88-6 comma 2 Cost.: "*Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement*".



Come anticipato, le riforme costituzionali sopra descritte sono state seguite, nel luglio dello stesso anno, da quelle più estese introdotte con la legge costituzionale n. 2008-724<sup>24</sup>, frutto del lavoro del Comitato di riflessione e di proposta sulla modernizzazione e il riequilibrio delle istituzioni della Quinta Repubblica presieduto da Edouard Balladur<sup>25</sup>. Ancora una volta, quindi, ad un ampliamento dei poteri dei Parlamenti nazionali in materia di politiche europee ha fatto seguito un incremento dei poteri interni del Parlamento francese nella forma di governo della Quinta Repubblica. La riforma costituzionale del 23 luglio 2008 aveva infatti lo scopo evidente di porre rimedio, se non altro parziale, proprio a quella debolezza strutturale che aveva caratterizzato il Parlamento francese a partire dal 1958, e non appare quindi casuale che essa abbia previsto, nel delineare le funzioni del Parlamento (sino ad allora non esplicitate in Costituzione) all'art. 24, che il Parlamento svolga, oltre alla funzione legislativa, una funzione di controllo sul Governo e sulle politiche pubbliche<sup>26</sup>, funzione di controllo che, come si è visto, il Parlamento francese già da tempo svolgeva nei confronti della Commissione europea.

A testimonianza dell'influenza che il potenziamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nella forma di governo dell'Unione ha avuto sul tentativo di potenziamento del ruolo del Parlamento nella forma di governo francese, si sottolinea come con l'introduzione del controllo di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali si sia parlato di una "parlamentarizza-

---

<sup>24</sup> Cfr. *loi constitutionnelle* n. 2008-724 del 23 luglio 2008. Per un'analisi approfondita della riforma si vedano: P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, cit.; M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, cit.; R. BIAGI, *La Costituzione francese tra continuità e innovazione*, cit.; A. LEVADE, *Les nouveaux équilibres de la Ve République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 2, n. 82, 2010, pp. 227-256.

<sup>25</sup> Istituita con il *décret* n. 2007-1108 del 18 luglio 2007; si veda altresì A. LEVADE, *Les nouveaux équilibres de la Ve République*, cit., pp. 233-234.

<sup>26</sup> Si è sottolineata in proposito la portata innovativa della disposizione in esame che, proprio in Francia, storicamente nota come patria della "legge come espressione della volontà generale" mette le tre funzioni su di uno stesso piano: si veda N. LUPO, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 19 novembre 2008.

zione” dell’Unione europea<sup>27</sup> e, similmente, la dottrina francese abbia parlato di una “riparlamentarizzazione” della forma di governo della Quinta Repubblica in seguito alla riforma costituzionale del 23 luglio 2008<sup>28</sup>.

Infine, la connessione tra le due riforme costituzionali del 2008 appare confermata dal fatto che la riforma del luglio 2008 vada in un certo senso a completare la riforma del febbraio dello stesso anno, in primo luogo con l’integrazione delle modalità di controllo di sussidiarietà *ex post* (con la previsione della possibilità per sessanta membri di una delle due Camere di attivare il ricorso alla Corte di Giustizia<sup>29</sup>), ed in secondo luogo, con riferimento al controllo *ex ante*, con l’aggiunta di un terzo comma all’art. 88-4 della Costituzione (che, come si è visto, disciplina l’obbligo di informazione del governo in favore delle Camere circa gli atti adottati a livello europeo) il quale prevede l’istituzione, in seno ai due rami del Parlamento, delle Commissioni per gli affari europei, che hanno sostituito le precedenti delegazioni incaricate di seguire i lavori dell’Unione europea<sup>30</sup>. L’istituzione delle Commissioni per gli affari europei rappresenta una novità assoluta per l’ordinamento francese, ed è pertanto necessario soffermarsi brevemente sul funzionamento di detti organi, ed in particolare sulla disciplina degli stessi nei regolamenti interni del Parlamento, ai fini di comprendere come il controllo di sussidiarietà previsto in Costituzione venga di fatto esercitato nella prassi assembleare.

---

<sup>27</sup> Si vedano, in particolare: N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, cit., pp. 108 ss.; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit.

<sup>28</sup> Si veda J. GICQUEL, *La reparlementarisation: une perspective d’évolution*, in *Pouvoirs*, vol. 3, n. 126, 2008.

<sup>29</sup> Così l’art. 88-6 comma 3 Cost.: “À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d’initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit”.

<sup>30</sup> Così l’art. 88-4 comma 3 Cost.: “Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes”.

### 3. La transizione dal sistema delle delegazioni al sistema delle Commissioni: le nuove Commissioni affari europei

Come si è detto, prima della riforma costituzionale del 2008, il Parlamento francese non era dotato di Commissioni permanenti in materia di affari europei, bensì di delegazioni. Queste ultime non erano menzionate dalla lettera del testo costituzionale e rappresentavano un'anomalia rispetto alla prassi degli altri Paesi membri<sup>31</sup>. Le delegazioni, pur venendo sovente riformate, hanno sempre svolto una funzione marcatamente consultiva e di controllo, oltre che di supporto alle Commissioni permanenti: esse presentavano infatti relazioni alle Camere circa l'attività legislativa a livello europeo, formulando, se del caso, proposte di risoluzione, che potevano tuttavia essere definitivamente adottate solo dal Parlamento.

Come si è detto le riforme costituzionali del 2008, oltre ad avere ampliato il numero delle Commissioni permanenti, portandolo da sei ad otto, hanno altresì istituito una Commissione affari europei *ad hoc* presso ciascuna Camera. Il passaggio dal sistema delle delegazioni al sistema delle Commissioni appare particolarmente significativo se considerato nel contesto della forma di governo francese: gli affari europei erano infatti stati storicamente ricondotti dalla dottrina nell'ambito del c.d. *domaine réservé* del Presidente della Repubblica (e del resto è noto l'attivismo dei Presidenti francesi in materia)<sup>32</sup>, e l'istituzione tramite apposita previsione costituzionale delle Commissioni affari europei operata dalla riforma del luglio 2008, se letta alla luce della riforma "europea" del febbraio precedente, è certamente indicativa di un mutamento degli equilibri di potere negli assetti istituzionali che si era avviato ormai negli anni '80, con la definitiva consacrazione del ruolo del Parlamento (in concor-

---

<sup>31</sup> Le delegazioni parlamentari per le Comunità europee furono istituite con la legge n. 79-654 del 6 luglio 1979, la loro competenza veniva estesa e venivano dotate del potere di audizione di Ministri e rappresentanti delle istituzioni comunitarie dalla legge n. 90-385 del 10 maggio 1990, e venivano infine ulteriormente riformate con la legge n. 94-476 del 10 giugno 1994, che ampliava la loro competenza ai neonati II e III pilastro e istituiva l'obbligo per il Governo di fornire alle delegazioni "*tutti i documenti necessari redatti dalle varie istituzioni dell'Unione europea*". F. BRUNO, *Stati membri e Unione europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, cit., pp. 96. ss

<sup>32</sup> Si veda sul tema: F. BRUNO, *Stati membri e Unione europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, cit., pp. 94 ss.

so con l'esecutivo, storicamente predominante) nel procedimento legislativo europeo.

Le Commissioni affari europei, istituite dall'art. 88-4 Cost., si differenziano tuttavia dalle Commissioni permanenti di cui all'art. 43 Cost. soprattutto da un punto di vista funzionale, non avendo le prime, al contrario delle seconde, alcuna competenza legislativa. A rimarcare detta differenza, vale per la Commissione affari europei il principio della "*double appartenance*", per cui ciascun membro della Commissione deve anche essere membro di una delle commissioni permanenti di cui all'art. 43 Cost.<sup>33</sup>. Detto criterio, in parte retaggio del sistema delle delegazioni, contribuisce tuttavia alla creazione di una certa sinergia tra Commissioni affari europei e Commissioni permanenti, garantendo la continuità nel procedimento di controllo e di formazione dei pareri motivati, che si andrà di seguito a descrivere. La Costituzione si limita infatti ad istituire le Commissioni in esame, demandando tuttavia ai Regolamenti interni assembleari la disciplina in merito alla loro composizione ed al loro funzionamento. A seguito della revisione costituzionale del luglio 2008, pertanto, entrambe le Camere del Parlamento francese hanno provveduto a modificare i rispettivi Regolamenti interni, ai fini di dare attuazione alla novella costituzionale circa i propri poteri in materia di esercizio del controllo di sussidiarietà *ex ante*.

### *3.1. Il procedimento per l'adozione di un parere motivato da parte dell'Assemblée Nationale*

Per adeguare il proprio Regolamento interno alla modifica costituzionale del luglio 2008 l'Assemblea Nazionale ha adottato, nel maggio 2009, la risoluzione n. 292 che, per quanto riguarda la partecipazione parlamentare nell'Unione europea, introduce nel Titolo III, prima parte, il Capitolo IX "*Affaires européennes*"<sup>34</sup>.

La Commissione affari europei dell'Assemblea Nazionale si compone di 48 membri designati in maniera da assicurare una

---

<sup>33</sup> Cfr. art. 151-1 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale e art. 73 bis co. 1 e 2 del Regolamento del Senato.

<sup>34</sup> Cfr. *résolution* n. 292 *modifiant le règlement de l'Assemblée Nationale* del 27-05-2009.

rappresentanza proporzionale dei gruppi politici da un lato, e delle Commissioni permanenti dall'altro.

Per quanto riguarda i poteri della Commissione affari europei dell'Assemblea Nazionale in materia di controllo di sussidiarietà *ex ante*, controllo regolamentato, come si è detto, a livello costituzionale dall'art. 88-6 Cost., il procedimento è disciplinato agli artt. da 151-2 e 151-10 del Regolamento dell'Assemblea, mentre l'art. 151-11 disciplina il controllo *ex post*.

Il procedimento per il controllo *ex ante* è avviato dall'esecutivo in quanto, come si è detto, il Governo (ex art. 88-4 Cost.) ha l'obbligo di informare l'Assemblea di ogni proposta legislativa ricevuta dalla Commissione.

Il primo esame di dette proposte si svolge presso la Commissione affari europei entro un termine di 15 giorni dalla ricezione dell'atto: ogni membro dell'Assemblea può depositare una proposta di risoluzione, che la Commissione deve obbligatoriamente esaminare se richiesta in tal senso dal Presidente di una Commissione permanente, dal Presidente di un gruppo parlamentare o dal Governo. In assenza di richieste in tal senso la Commissione esamina autonomamente il progetto e, se del caso, adotta una proposta di risoluzione, che viene immediatamente trasmessa alla Commissione permanente competente per la materia oggetto dell'iniziativa legislativa europea.

La Commissione permanente dispone quindi di un'ulteriore finestra di 15 giorni per depositare un proprio rapporto: ai lavori della Commissione permanente partecipa altresì un rappresentante della Commissione affari europei; come si è anticipato, in base al criterio della *double appartenance*, tutti i membri della Commissione affari europei fanno altresì parte di una Commissione permanente: ciò garantisce in ogni caso la presenza di commissari che seguano la proposta di risoluzione per tutto il suo *iter*. Se entro il termine assegnato la Commissione permanente non adotta un proprio rapporto, la risoluzione precedentemente adottata dalla Commissione affari europei si intende come adottata dalla Commissione permanente.

La Conferenza dei Presidenti (composta dai Presidenti delle Commissioni e dai Presidenti dei gruppi politici) dispone a questo punto di ulteriori 15 giorni per deliberare sull'eventuale iscrizione all'ordine del giorno della seduta plenaria della proposta di risoluzione adottata dalla Commissione permanente (che, lo si ricorda, nel silenzio di quest'ultima potrebbe ben es-

sere quella originariamente adottata dalla Commissione affari europei). Se la Conferenza non si esprime, la risoluzione adottata dalla Commissione si intende come adottata dall'Assemblea Nazionale.

Il sistema di contingentamento dei tempi sopradescritto, fondato sul principio del silenzio assenso, garantisce l'esame delle proposte legislative europee entro un termine di 45 giorni, ai fini evidentemente di garantire il rispetto del limite di 8 settimane stabilito per l'*early warning system*.

### 3.2. *Il procedimento per l'adozione di un parere motivato da parte del Sénat*

Il Senato, per regolamentare l'esercizio delle nuove prerogative costituzionalmente previste in materia di controllo di sussidiarietà, ha adottato la *résolution* n. 85<sup>35</sup>. In particolare l'art. 28 della risoluzione ha, tra le altre cose: riformato il Capitolo XI *bis* del Regolamento, denominato "Affari europei"<sup>36</sup>; ha ridefinito la composizione della Commissione incaricata degli affari europei; ha inserito l'art. 73 *quater* che definisce le funzioni di quest'ultima e le modalità per la cooperazione con le commissioni permanenti; ha definito la procedura di adozione delle risoluzioni europee, prevedendo una stretta collaborazione tra Commissione affari europei e commissioni permanenti<sup>37</sup>.

La Commissione affari europei del Senato si compone di 36 membri e deve, similmente a quanto si è detto per l'Assemblea Nazionale, garantire una rappresentanza proporzionale dei gruppi politici e delle commissioni permanenti ( ex art. 73 *bis* del Regolamento interno).

---

<sup>35</sup> Cfr. *résolution* n. 85 (2008-2009) *tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat* del 2 giugno 2009.

<sup>36</sup> Prima della riforma il Regolamento del Senato disciplinava le questioni relative agli affari europei per il tramite di un solo articolo (l'art. 73 *bis*) relativo alle risoluzioni europee.

<sup>37</sup> Le modifiche al regolamento sono state completate dalla *Résolution* n. 34 (2010-2011) *tendant à adapter le chapitre XI bis du Règlement du Sénat aux stipulations du Traité de Lisbonne concernant les parlements nationaux*, 20-12-2010.

Le modalità di esercizio del potere di controllo di sussidiarietà *ex ante* trovano la propria disciplina nell'art. 73 *octies* del Regolamento.

Anche al Senato il procedimento è avviato dal Governo, che in ottemperanza al disposto dell'art. 88-4 Cost., trasmette alla segreteria della Commissione affari europei (in accordo con l'art. 4 del protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona) le proposte di atti adottati dalla Commissione. Tutti i Senatori vengono quindi informati immediatamente (anche, ai fini di una maggiore celebrità del procedimento, tramite e-mail) della ricezione dell'atto.

Un gruppo composto dal Presidente della Commissione affari europei e da un senatore per ogni gruppo politico sottopone quindi, entro 14 giorni, la proposta legislativa ad un primo scrutinio sommario: se ritiene che la proposta sia potenzialmente lesiva del principio di sussidiarietà, esso nomina un relatore *ad hoc* che dovrà compiere un'analisi più approfondita. Il procedimento al Senato, a differenza di quanto accade per l'Assemblea Nazionale, si caratterizza quindi per l'introduzione di un vero e proprio filtro, volto ad alleggerire il carico della Commissione sottraendo al suo esame le proposte manifestamente compatibili con il principio di sussidiarietà, consentendo quindi che lo scrutinio si concentri sulle proposte che presentino evidenti criticità.

Il relatore, entro un termine variabile di una o due settimane, deve presentare le proprie conclusioni alla Commissione affari europei, eventualmente congiuntamente ad una proposta di *reasoned opinion*. La Commissione, ai cui lavori può partecipare un membro di una Commissione permanente designato dal Presidente di quest'ultima, può adottare, emendare o respingere la proposta di parere motivato avanzata del relatore. La Commissione valuta altresì eventuali proposte di parere motivato presentate da singoli Senatori. La proposta di *reasoned opinion* adottata dalla Commissione affari europei viene di seguito trasmessa alla Commissione permanente competente per materia.

Entro quattro settimane la Commissione permanente può quindi adottare, emendare o respingere la proposta di parere motivato ricevuta dalla Commissione affari europei. Se la Commissione permanente rimane inerte, la *reasoned opinion* della Commissione affari europei si intende come adottata dalla Commissione permanente stessa.

Come si è visto, il termine totale per l'esame delle proposte da parte del Senato è di 8 settimane, senza che residui, contra-

riamente a quanto avviene per l'Assemblea Nazionale, un termine perché sia deliberata l'eventuale discussione da parte del *plenum* della Camera. Quanto appena affermato perché, in ogni fase del procedimento, 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*, evidentemente ai fini di evitare che della facoltà appena descritta possa essere fatto un uso ostruzionistico, specie da parte delle minoranze assembleari).

#### **4. Il controllo di sussidiarietà *ex ante* sulle proposte afferenti allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia**

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sino al 2015, il Parlamento francese ha adottato 20 pareri motivati circa la violazione del principio di sussidiarietà da parte di una proposta legislativa europea (3 nel 2014, 5 nel 2013, 7 nel 2012, 2 nel 2011, 3 nel 2010). La maggior parte delle *reasoned opinion* emesse (ben 17) è stata adottata dal Senato, con un'Assemblea Nazionale che si è mostrata (almeno stando al dato statistico) restia, o quantomeno estremamente prudente, nel ricorrere allo strumento in esame (con soli 3 pareri motivati adottati). Un simile dato può forse essere spiegato alla luce del parallelo tra la funzione di riequilibrio istituzionale svolta dal controllo di sussidiarietà nell'ambito della forma di governo dell'Unione europea (in chiave di potenziamento del controllo parlamentare sull'esecutivo) e la funzione che il Senato svolge nell'ordinamento costituzionale francese. In effetti, nella forma di governo francese, il Senato è una camera di rappresentanza territoriale, eletta tramite elezioni di secondo grado, collocata al di fuori del rapporto politico-fiduciario con il Governo, e che non può essere sciolta dall'esecutivo. In proposito si è ritenuto peraltro che il Senato, assumendo storicamente posizioni spesso critiche dell'esecutivo<sup>38</sup>, dal quale risulta essere certamente più indipendente rispetto all'Assemblea Nazionale (nonché tramite

---

<sup>38</sup> Anche alla luce del fatto che esso, dal 1958 fino al 2011, ha sempre avuto maggioranze dello stesso segno politico.



l'esercizio delle proprie funzioni legislativa e di controllo), abbia considerevolmente contribuito al radicamento ed al rafforzamento del Parlamento (e dunque alla c.d. "riparlamentarizzazione") nella forma di governo della Quinta Repubblica<sup>39</sup>.

In questo senso, in seguito all'analisi delle motivazioni adottate dai due rami del Parlamento francese in merito a presunte violazioni del principio di sussidiarietà da parte di proposte legislative afferenti allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (di cui si dirà a breve), non appare casuale che l'Assemblea Nazionale ed il Senato sembrino interpretare il controllo di sussidiarietà *ex ante* in modo (almeno parzialmente) divergente tra loro. In particolare, l'Assemblea Nazionale sembra ritenersi vincolata ad una concezione più formale del controllo, limitato alla mera verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da un punto di vista quasi giuridico (quasi anticipando, come si è detto, il controllo *ex post* operato dalla Corte di Giustizia); il Senato, al contrario, sembra intendere l'*early warning system* in un'accezione più estesa e sostanziale, e dunque come un controllo in grado di investire il merito, se non addirittura le valutazioni politiche (e pertanto discrezionali), delle proposte legislative adottate dalla Commissione.

I pareri motivati adottati dal Parlamento francese con riferimento allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia sono due<sup>40</sup>: la *reasoned opinion* adottata nel 2011 dall'Assemblea Nazionale sulla (allora) proposta di regolamento volta ad introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo alle frontiere interne in circostanze eccezionali, e la *reasoned opinion* adottata dal Senato nel 2013 sulla proposta di istituire la Procura europea, parere quest'ultimo che ha peraltro contribuito al raggiungimento della soglia necessaria a fare scattare la procedura di *early warning*, raggiungendo il *quorum* previsto dall'art. 7 comma 2 del Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona (c.d. "cartel-

---

<sup>39</sup> Si veda in questo senso R. BIAGI, *La Costituzione francese tra continuità e innovazione*, Giappichelli, cit., pp. 57 ss.

<sup>40</sup> Un numero relativamente basso, se si considera che, come è noto, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia è uno dei settori di competenza UE più delicati, atteso l'elevato impatto che gli interventi in questo ambito possono avere con riferimento ai diritti fondamentali. Si veda: P. BILANCIA, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria*, in P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, Milano, 2004.

lino giallo”). L’analisi dei due pareri motivati sopraccitati risulta, come si vedrà di seguito, emblematica della divergenza interpretativa tra i due rami del Parlamento francese circa la natura stessa del meccanismo di *early warning*.

#### *4.1. Reintroduzione dei controlli alle frontiere interne e limitazioni alla libertà di circolazione delle persone*

Il primo caso di *reasoned opinion* adottata dal Parlamento francese ha ad oggetto la proposta di regolamento COM(2011)560, con la quale si proponeva di emendare la legislazione europea vigente ai fini di regolare la reintroduzione temporanea di controlli interni alle frontiere nell’eventualità di un grave pericolo per l’ordine pubblico o per la sicurezza interna<sup>41</sup>. In particolare, la Commissione riteneva che la reintroduzione dei controlli di cui sopra avrebbe dovuto essere possibile solo previa richiesta debitamente motivata da parte dello Stato membro, che avrebbe dovuto presentare un’apposita istanza alla Commissione, avendo cura di specificare le motivazioni (supportate da adeguata documentazione) della reintroduzione dei controlli, l’ambito geografico nel quale i controlli sarebbero stati reintrodotti, e la cornice temporale (necessariamente limitata) dell’intervento. La domanda sarebbe stata poi valutata dalla Commissione, che avrebbe avuto l’ultima parola circa la decisione finale: detta decisione avrebbe assunto le vesti, anche dal punto di vista formale, di un atto della Commissione a tutti gli effetti (e non invece di un atto dello Stato membro)<sup>42</sup>. Agli Stati membri sarebbe stato concesso di reintrodurre autonomamente i controlli alle frontiere interne soltanto in casi di emergenza tali da richiedere un intervento non differibile, e solo per un massimo di cinque giorni, entro il quale sarebbe poi intervenuto il controllo *a posteriori* della Commissione<sup>43</sup>. La procedura sopradescritta invertiva di fatto il criterio originariamente individuato dal regolamento 562/2006, il quale prevedeva che i controlli ai confini interni potessero essere reintrodotti con atto dello Stato membro, con il controllo *a posteriori* della Commissione

---

<sup>41</sup> Cfr. proposta di regolamento COM(2011)560, con la quale si proponeva l’emendamento del regolamento 562/2006 (cd. “codice frontiere Schengen”).

<sup>42</sup> Cfr. artt. da 23 a 24 proposta COM(2011)560.

<sup>43</sup> Cfr. art. 25 proposta COM(2011)560.

ne che costituiva la regola, e non invece l'eccezione. È pertanto evidente come la proposta di regolamento in esame comportasse un differente riparto delle competenze a livello verticale tra istituzioni dell'Unione e Stati membri.

L'Assemblea Nazionale adottava quindi, in data 8 novembre 2011, la *reasoned opinion* in esame<sup>44</sup>, con la quale affermava, in particolare, che l'attribuzione della decisione finale sulla eventuale reintroduzione dei controlli alle frontiere alla Commissione avrebbe violato il principio di sussidiarietà (ex art. 5 TUE e di cui ai Protocolli nn. 1 e 2 al Trattato di Lisbona), in quanto la stessa decisione sarebbe stata certamente meglio allocata, anziché a livello europeo, a livello degli Stati membri. L'Assemblea argomentava infatti che sarebbero proprio gli Stati membri (come peraltro espressamente riconosciuto dall'art. 72 TFUE<sup>45</sup>) ad essere meglio attrezzati per valutare eventuali minacce all'ordine pubblico ed alla sicurezza interna, rendendo in sostanza ingiustificata (o comunque sproporzionata) l'ingerenza della Commissione.

La Commissione, con la replica dell'8 maggio 2012, contestava integralmente la ricostruzione operata dall'Assemblea Nazionale. La Commissione sosteneva in primo luogo che la proposta di regolamento avesse ad oggetto un principio che può ritenersi fondamentale a livello europeo, e cioè la libertà di movimento nell'area Schengen: la creazione di uno spazio senza frontiere interne, che garantisca la libertà di movimento delle persone, è evidentemente un'area di competenza dell'Unione, ex art. 3 TUE ed artt. 67 e 77 TFUE. La Commissione riteneva pertanto che eventuali eccezioni alla regola generale della libertà di movimento dovessero essere necessariamente individuate ad un livello europeo, anche considerato che, essendo la c.d. area Schengen un beneficio di cui tutta l'Unione si giova, le decisioni che comprimano tale beneficio dovrebbero essere adottate dall'Unione in prima persona.

La Commissione riteneva inoltre che le decisioni in materia di limitazione della libertà di movimento abbiano conseguenze dal punto di vista umano ed economico che vanno ben oltre i confini del territorio di un singolo Stato membro (ed anzi, per

---

<sup>44</sup> Cfr. *résolution européenne (texte adopté n. 753)* dell'8 novembre 2011.

<sup>45</sup> Come noto l'art. 72 TFUE dispone che "il presente titolo non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna".

loro stessa natura, interessino almeno due Stati membri con un confine in comune). L'attribuzione del potere decisionale in materia alla Commissione avrebbe inoltre garantito l'uniformità della disciplina dei controlli alle frontiere interne dell'Unione, che sarebbe stata invece potenzialmente compromessa nel caso in cui detto potere fosse stato rimesso alla discrezionalità dei singoli Stati membri (con conseguente violazione del principio di eguaglianza). La Commissione sottolineava peraltro come in ogni caso, in situazioni di emergenza grave ed immediata, la proposta di regolamento accordasse agli Stati membri la possibilità di reintrodurre autonomamente i controlli per un breve periodo (inizialmente individuato in cinque giorni).

Alla luce delle considerazioni sopra descritte, la Commissione riteneva che non fosse violato il principio di sussidiarietà, avendo provveduto a bilanciare la tutela della libertà di movimento delle persone con le necessità degli Stati membri di garantire ordine pubblico e sicurezza interni in situazioni emergenziali<sup>46</sup>.

Vale la pena sottolineare come la Commissione avrebbe potuto, a ben vedere, addurre un'ulteriore motivazione circa la necessità di regolamentare ad un livello europeo e sovranazionale la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne, e cioè l'esigenza di contrastare fenomeni quali il terrorismo internazionale, ovvero l'esigenza di sviluppare una politica comune in materia di immigrazione. In proposito si rileva come la posizione espressa dall'Assemblea Nazionale francese con la *reasoned opinion* in esame appaia apertamente confutata dagli avvenimenti degli anni immediatamente successivi, con la c.d. "crisi dei rifugiati", oltre che con gli attentati di Parigi del novembre 2015 e di Bruxelles del marzo 2016, che hanno dimostrato come, al contrario di quanto sostenuto dall'Assemblea, un coordinamento a livello europeo delle frontiere (interne ed esterne), soprattutto ai fini della tutela della sicurezza negli Stati membri,

---

<sup>46</sup> La proposta veniva in seguito approvata, nella forma del regolamento 1051/2013/UE, ma la Commissione era costretta ad abbandonare la propria originaria posizione, confermando invece l'assetto precedente, che la vede investita di un controllo *a posteriori* sull'operato degli Stati membri.

sia oggi più che mai necessario, attesa l'inegabile e strutturale transnazionalità dei fenomeni in questione<sup>47</sup>.

Alla luce della ricostruzione appena svolta è possibile in ogni caso rilevare come l'Assemblea Nazionale abbia certamente interpretato il controllo di sussidiarietà nella sua accezione più formale e restrittiva, e dunque come un mero controllo del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni dell'Unione. La critica che è stata mossa alla proposta legislativa della Commissione non tocca infatti il merito della stessa, e non è caratterizzata da alcuna politicità sostanziale, andando piuttosto a sindacare la scelta compiuta in materia di allocazione verticale delle competenze che, ad avviso dell'Assemblea, sarebbero state ingiustificatamente avocate a livello europeo dalla riforma, ben potendo invece essere lasciate a livello statale. Non a caso, nella propria risposta, la Commissione difende la propria scelta sulla base di argomentazioni strettamente attinenti al principio di sussidiarietà, contrariamente a quanto accaduto, come si vedrà di seguito, con l'unico parere motivato in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia adottato dal Senato.

#### 4.2. *L'istituzione della Procura europea*

Decisamente più complesso rispetto a quello appena esaminato è il caso della *reasoned opinion* adottata dal Senato francese sulla proposta di regolamento per l'istituzione di una Procura europea. Il parere approvato il 28 ottobre 2013<sup>48</sup> rappresenta infatti un chiaro esempio della differenza spesso riscontrabile nell'interpretazione che del controllo di sussidiarietà è data dai Parlamenti nazionali e dalle istituzioni europee: con il parere in esame, infatti, il Senato criticava il merito della proposta legislativa europea<sup>49</sup>, più precisamente nella parte in cui essa sceglieva di istituire una Procura europea a struttura verticistica e decentrata, anziché a struttura collegiale. La proposta di *rea-*

---

<sup>47</sup> Come peraltro sostenuto da tempo da attenta dottrina. Si veda in proposito F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 71 ss.

<sup>48</sup> Cfr. *résolution européenne* n. 26 del 28 ottobre 2013.

<sup>49</sup> Cfr. COM(2013)534, proposta di regolamento che istituisce la Procura europea.

*soned opinion* veniva adottata dalla Commissione affari europei in data 3 ottobre 2013 e non veniva emendata dalla commissione permanente competente per materia nei termini prestabiliti, venendo pertanto automaticamente adottata dal Senato.

Il modello delineato dalla Commissione nella proposta di regolamento in esame prevedeva che la Procura europea (organo la cui istituzione è peraltro prevista dall'art. 86 TFUE<sup>50</sup>, e che avrebbe il compito di perseguire fatti di reato lesivi degli interessi finanziari dell'Unione<sup>51</sup>), avesse un assetto in una certa misura verticistico, articolandosi in un Procuratore europeo (coadiuvato da quattro sostituti), che ne avrebbe coordinato le attività, oltre che da un Procuratore europeo delegato per ciascuno Stato membro. Quest'ultimo avrebbe fatto parte a tutti gli effetti del sistema giudiziario nazionale, potendo infatti ricoprire contemporaneamente la carica di Procuratore nell'ordinamento giudiziario nazionale di appartenenza. Nondimeno, l'assetto configurato dalla Commissione prevedeva rilevanti ed incisivi poteri in capo alla figura del Procuratore europeo, che in particolare avrebbe coordinato le indagini dei Procuratori delegati nei singoli Stati membri ed avrebbe altresì potuto discrezionalmente avocare a sé le funzioni degli stessi, esercitando un'azione di carattere prettamente sostitutivo<sup>52</sup>.

È proprio la figura di un Procuratore europeo forte, in un assetto quasi monocratico, ad essere posto al centro delle critiche mosse dal Senato francese. In primo luogo, il Senato ribadiva infatti come l'art. 5 TUE, nella parte in cui esso stabilisce che “*l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione*”, vada interpretato nel senso che ai Parlamenti nazionali non sia consentito soltanto di esaminare se l'obiettivo dell'azione possa essere meglio realizzato a livello dell'Unione (principio di sussidiarietà), ma altresì se l'intensità dell'azione

---

<sup>50</sup> Così il testo dell'art. 86 TFUE: “*Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust.[...]*”.

<sup>51</sup> Cfr. art. 4 proposta di regolamento COM(2013)534.

<sup>52</sup> Cfr. art. 6 proposta di regolamento COM(2013)534.

non ecceda la misura strettamente necessaria alla realizzazione degli obiettivi della stessa (principio di proporzionalità). Il Senato affermava peraltro di essere sempre stato favorevole all'istituzione di una Procura europea (citando la propria risoluzione del 15 gennaio 2013): esso riteneva, tuttavia, che la proposta di regolamento mirasse a conseguire un livello di integrazione troppo elevato rispetto all'obiettivo prefissato. In questo senso, il Senato riteneva che una proposta conforme al principio di sussidiarietà avrebbe dovuto delineare una Procura europea a struttura collegiale, e quindi rappresentativa delle posizioni di ciascun Stato membro, per di più con una contestuale Presidenza a rotazione.

Il Senato, pertanto, concordava in ultima analisi che l'obiettivo perseguito dalla proposta della Commissione sarebbe stato meglio realizzabile a livello europeo, ma contestava un'eccessiva intensità dell'azione, in quanto lo stesso obiettivo avrebbe potuto essere raggiunto con un livello di integrazione minore (e quindi con una Procura ad assetto collegiale), finendo per censurare il mancato rispetto del principio di proporzionalità, più che del principio di sussidiarietà. Il Senato sottolineava inoltre (esprimendosi su questioni evidentemente di natura politica) come una proposta di questo secondo tipo avrebbe avuto il pregio di essere più facilmente accettata da tutti gli Stati membri.

Proprio il riferimento (per la verità neanche tanto velato) operato dal Senato al principio di proporzionalità, oltre alla circostanza che esso avesse formulato in effetti delle critiche al merito della proposta di regolamento, portava la Commissione, nella sua replica<sup>53</sup>, a ritenere che le considerazioni espresse dal Senato con la propria *reasoned opinion* esulassero dalla sfera di controllo di sussidiarietà ad esso conferita in base ai Trattati: la scelta tra una struttura verticistica con un Procuratore tutto sommato forte (supportata dall'Unione) ed una struttura collegiale con presidenza a rotazione (supportata dal Senato) non sarebbe infatti una comparazione finalizzata a verificare il valore aggiunto dell'azione dell'Unione, ma piuttosto una comparazione tra due possibili modi di organizzare la Procura. La scelta criticata dal Senato avrebbe quindi ad oggetto, in ultima analisi, una questione di discrezionalità politica di competenza esclusi-

---

<sup>53</sup> Cfr. replica della Commissione C(2014)1601 del 13 marzo 2014.

va della Commissione (che peraltro afferma di voler tenere conto delle preferenze espresse dagli Stati membri, tramite pareri motivati, nel prosieguo del procedimento legislativo, nonostante esse non fossero riconducibili ad un effettivo controllo di sussidiarietà, implicitamente suggerendo che la sede formalmente adeguata per muovere censure siffatte sarebbe stata il dialogo politico). La Commissione riteneva in definitiva di avere individuato il giusto bilanciamento tra la necessità di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e l'effetto che le misure adottate avrebbero sugli ordinamenti giuridici nazionali.

Il caso appena descritto è emblematico delle diverse posizioni dei Parlamenti nazionali e delle istituzioni europee nell'interpretare la natura stessa del meccanismo di controllo *ex ante* previsto dal Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona. Molti Parlamenti, infatti (ed il Senato francese nel caso specifico), intendono spesso, come si è anticipato, il controllo di sussidiarietà come uno strumento essenzialmente politico, che può avere ad oggetto valutazioni inerenti alla proporzionalità, all'opportunità ed al merito dell'intervento. Secondo quest'accezione, il controllo di sussidiarietà apparirebbe riconducibile ad una *species* del dialogo politico, caratterizzata da una particolare forza dissuasiva (c.d. forza semi-interdittiva<sup>54</sup>) nei confronti della Commissione (in particolare la possibilità di arrivare ai c. d. cartellino giallo o arancione).

Le istituzioni dell'Unione, invece, come è agevole desumere dalla risposta della Commissione al Senato francese nel caso in esame, intendono il controllo di sussidiarietà in un'accezione prevalentemente formale e procedimentale: la procedura di *early warning* dovrebbe scattare solo nel caso di violazione del principio di sussidiarietà restrittivamente inteso, e dunque in primo luogo quando vi sia un'oggettiva erronea allocazione verticale delle competenze operata dalla Commissione (in altri termini, quando l'azione degli Stati membri sarebbe stata di per sé sufficiente a raggiungere l'obiettivo desiderato), ed in secondo luogo quando vi sia una carenza di motivazione sul perché la Commissione abbia ritenuto una determinata allocazione compatibile con il principio di sussidiarietà.

---

<sup>54</sup> Si veda: P. BILANCIA, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, cit.



Vale la pena inoltre sottolineare come la censura mossa dal Senato tramite *reasoned opinion* circa la struttura verticistica della Procura europea fosse condivisa dall'Assemblea Nazionale, che l'aveva infatti in seguito espressa nell'ambito del dialogo politico per il tramite di un'apposita risoluzione ex art. 88-4 Cost.<sup>55</sup>. In particolare l'Assemblea Nazionale esprimeva la propria preferenza per una Procura europea che traesse la propria legittimazione dal basso, con una struttura collegiale, composta da membri nominati dai singoli Stati che a loro volta avrebbero eletto tra loro un Presidente, criticando la scelta della Commissione di prevedere un Procuratore europeo legittimato dall'alto (e quindi dalle istituzioni dell'Unione), in posizione sovraordinata rispetto ai Procuratori delegati nei singoli Stati membri. Risulta pertanto necessario interrogarsi altresì sul perché due rami dello stesso Parlamento abbiano scelto strumenti diversi tra loro per far valere in sede europea un rilievo sostanzialmente identico.

## **5. Conclusioni: il futuro del controllo di sussidiarietà tra protagonismo dei Parlamenti nazionali e dinamiche nel rapporto di fiducia**

Come si è visto, (alcuni) Parlamenti nazionali e le istituzioni dell'Unione tendono a dare una lettura diversa, per non dire opposta, dell'*early warning system*. Nonostante i tentativi della Commissione di imporre un'interpretazione restrittiva del controllo di sussidiarietà, è evidente, tuttavia, che quest'ultimo non può non assumere, almeno in parte, un rilievo politico. Questo in primo luogo perché le decisioni che stanno alla base dell'applicazione in concreto del principio di sussidiarietà appaiono caratterizzate da una politicità intrinseca, ed in secondo luogo in virtù del rapporto fiduciario che intercorre tra Assemblee ed esecutivo nelle forme di governo parlamentari e semi-presidenziali. Anche a voler sposare l'interpretazione offerta dalla Commissione, e dunque a ritenere che i rilievi politici avanzati dai Parlamenti nazionali in sede di controllo *ex ante* esulino dalle competenze ad essi attribuite, sembra molto difficile ipotizzare che gli esecutivi nazionali, che ai propri Parla-

---

<sup>55</sup> Cfr. *résolution européenne (texte adopté n. 285)* del 31 gennaio 2014.

menti sono legati da un vincolo di fiducia, possano disattendere completamente il contenuto delle *reasoned opinion* che questi ultimi hanno adottato, anche se ritenute irricevibili dalla Commissione. In quest'ottica è stato rilevato che è proprio nel perimetro del rapporto tra Parlamento ed esecutivo che il controllo di sussidiarietà (e la partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo decisionale europeo) trova la propria dimensione più fruttuosa<sup>56</sup>.

Contestualizzando quanto appena affermato con riferimento all'esperienza francese, ed in particolare per quanto riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, appare difficile ipotizzare che il Governo francese (come del resto i Governi degli altri Stati membri che hanno adottato pareri motivati sulla proposta, ad esempio, di istituzione di una Procura europea) non segua, almeno in parte, le indicazioni espresse dal proprio Parlamento, soprattutto in quanto dette indicazioni sono state fornite non solo dal Senato, ma anche dall'Assemblea Nazionale, che è a tutti gli effetti una camera politica legata all'esecutivo dal rapporto fiduciario. Non sembra del resto casuale che, nonostante la Commissione abbia ritenuto di disattendere la maggior parte delle *reasoned opinion* sull'istituzione della Procura europea (spesso contestandone la riconducibilità al controllo di sussidiarietà), detto regolamento non abbia ancora, a distanza di anni, visto la luce (anche considerato che l'istituzione della Procura europea richiede un voto all'unanimità del Consiglio<sup>57</sup>)<sup>58</sup>.

Se letto in quest'ottica l'*early warning system* sembrerebbe, almeno dal punto di vista di alcuni Parlamenti, implicare un'accezione lata del principio di sussidiarietà ed un'interpretazione estensiva dei relativi poteri di controllo conferiti ai Parlamenti nazionali, e dunque una lettura degli stessi non già come mero criterio di distribuzione della competenza, bensì come strumenti idonei a fornire una rinnovata legittimità politica all'azione dell'Unione, o quanto meno come penetranti

---

<sup>56</sup> Si veda: F. SCUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità*, relazione al convegno "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello", Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 12-13 maggio 2015 in *Nomos – Le Attualità nel Diritto*, 2015, p. 11.

<sup>57</sup> Ex art. 86 TFUE.

<sup>58</sup> Si veda: L. CAMALDO, *Work in progress sulla Procura europea: alcuni emendamenti proposti nella recente risoluzione del Parlamento europeo*, in *Cassazione Penale*, fasc. 7-8, 2014.

strumenti di indirizzo e di controllo sull'operato dei rispettivi esecutivi in ambito europeo. Da questo punto di vista, per quanto riguarda l'ordinamento francese, è interessante sottolineare come, alla luce della ricostruzione operata, alla divergenza interpretativa "verticale" tra Parlamento nazionale e Commissione si sovrapponga una divergenza interpretativa "orizzontale" tra i due rami del Parlamento stesso. Assemblea Nazionale e Senato appaiono intendere infatti il controllo di sussidiarietà in modo estremamente diverso tra loro: la prima sembra darne un'interpretazione allineata a quella delle istituzioni dell'Unione, mentre il secondo, come del resto molti altri Parlamenti nazionali, utilizza il controllo di sussidiarietà ai fini di criticare finanche il merito delle scelte compiute dal legislatore europeo.

La divergenza interpretativa sopraccitata, come si è accennato, sembra trovare le proprie radici nel ruolo storicamente diverso giocato dalle due Camere nella forma di governo francese, con l'Assemblea Nazionale più allineata alle posizioni dell'esecutivo (a cui del resto è legata dal vincolo di fiducia), ed il Senato più propenso ad assumere posizioni critiche e di controllo, ovvero di riequilibrio dei poteri nella forma di governo. Appare verosimile ipotizzare pertanto che il Senato, in quanto Camera espressione delle autonomie territoriali e svincolata dalla dinamica del rapporto di fiducia, abbia utilizzato più intensamente lo strumento del controllo di sussidiarietà ai fini di incrementare il proprio potere di controllo sull'esecutivo.

L'asimmetria in esame emerge peraltro anche dall'analisi delle *reasoned opinion* in materie non afferenti allo spazio di libertà, sicurezza, e giustizia. L'Assemblea Nazionale, infatti, anche nelle due ulteriori *reasoned opinion* adottate, si è limitata a lamentare un difetto di motivazione da parte della Commissione circa la compatibilità della proposta con il principio di sussidiarietà<sup>59</sup>, adducendo pertanto ragioni squisitamente formali e procedurali, riconducibili in ultima analisi ad una mera anticipazione dell'eventuale sindacato *ex post* operato dalla Corte di Giustizia. Le (molto più numerose) opinioni motivate adottate dal Senato, al contrario, entrano sovente nel merito delle questioni, criticando precise disposizioni delle proposte e suggerendo possibili emendamenti. Ancora una volta, emblematico

---

<sup>59</sup> Si vedano le *reasoned opinion* dell'Assemblea Nazionale sulle proposte COM(2013)296 e COM(2013)894.

appare il caso dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e più precisamente della proposta di istituzione di una Procura europea: sia l'Assemblea Nazionale che il Senato hanno infatti espresso la medesima preferenza per una composizione collegiale della stessa, ma il Senato ha fatto valere detta preferenza tramite una *reasoned opinion*, mentre l'Assemblea Nazionale ha preferito ricorrere al dialogo politico.

È interessante notare come, alla luce della riforma costituzionale in atto, la situazione francese attuale potrebbe in qualche modo offrire uno squarcio sul futuro del controllo di sussidiarietà nell'ordinamento italiano: come è noto, infatti, il nuovo Senato italiano, oltre ad essere espressione delle autonomie (regionali e locali), sarà estraneo al legame di fiducia e, a seconda degli esiti delle elezioni locali, potrebbe esprimere una maggioranza politica diversa da quella della Camera<sup>60</sup>. In quest'ottica, appare ipotizzabile che il nuovo Senato italiano faccia un utilizzo del controllo di sussidiarietà più marcatamente politico (come avviene per il *Sénat* francese), ai fini di colmare in qualche misura il vuoto nei propri poteri di controllo e di indirizzo successivo alla riforma, e che la Camera si assesti invece su posizioni più filo-governative (come avviene per l'Assemblea Nazionale).

Resta infine da chiedersi come l'analisi dell'esperienza francese possa contribuire a fare chiarezza su di uno strumento, quale il controllo di sussidiarietà, sulla cui reale portata e sulla cui effettiva utilità si è molto dibattuto e si continua ancora oggi a dibattere.

È stato ritenuto che il sistema di *early warning*, pur presentando delle potenzialità notevoli, e rappresentando certamente un valore aggiunto nella democratizzazione dell'Unione (consentendo un dialogo "tripartito" tra Parlamenti nazionali, Parlamento europeo e istituzioni di governo europee), non sia in ultima analisi sufficiente a fornire una soluzione all'annoso problema del deficit democratico europeo e della fuga verso il me-

---

<sup>60</sup> Come sottolineato da: A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015; P. BILANCIA, F. SCUTO, *La riforma costituzionale tra superamento del bicameralismo paritario e riordino delle competenze Stato-Regioni*, in *Centro Studi sul Federalismo – Research Papers*, 2015.

todo intergovernativo<sup>61</sup>, soprattutto alla luce dell'incapacità dei Parlamenti nazionali di coordinarsi nell'esercitare detto controllo (assurgendo a vera e propria "terza Camera" dell'Unione)<sup>62</sup>, o di esercitare un reale controllo sulle posizioni dei rispettivi esecutivi in sede di Consiglio<sup>63</sup>. Ciò appare peraltro confermato da un'analisi quantitativa e qualitativa dei dati relativi alle *reasoned opinion* emesse dai Parlamenti degli Stati membri negli scorsi anni, che consente di appurare come le stesse, lungi dall'essere omogenee nella forma o nei contenuti, siano piuttosto influenzate da numerosi fattori, e così ad esempio: le Camere alte rappresentative delle autonomie regionali tendono ad adottare un numero maggiore di pareri motivati rispetto alle Camere basse; i Parlamenti di Stati membri che sono *net-contributors* al bilancio dell'Unione adottano più pareri motivati rispetto a Parlamenti di Stati che sono beneficiari netti; i Parlamenti di Paesi creditori dell'EFSF o dell'ESM adottano più pareri motivati dei Parlamenti dei Paesi debitori<sup>64</sup>.

Il caleidoscopio appena descritto sembra trovare conferma nell'esperienza francese, nella quale un'evidente asimmetria, sia quantitativa, con riferimento al numero di pareri motivati adottati<sup>65</sup>, sia qualitativa, con riferimento al contenuto degli stessi, è presente addirittura tra i due rami del medesimo Parlamento, anche nel far valere le medesime censure. Il quadro che si può ricavare è quello di Parlamenti nazionali influenzati da dinami-

---

<sup>61</sup> Si veda in proposito: P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *federalismi.it*, n. 23, 2012

<sup>62</sup> Si vedano in questo senso: P. BILANCIA, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, cit., p. 11; D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, relazione al convegno "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello", Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 12-13 maggio 2015 in *Nomos – Le Attualità nel Diritto*, 2015.

<sup>63</sup> Per un'analisi del problema si veda: P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 93.

<sup>64</sup> Si veda ad esempio lo studio condotto da J. GAREIS, *Behavioural patterns of EU-member States' national Parliaments/Chambers when issuing reasoned opinions within the early warning system (EWS) of the European union*, master thesis, University of Twente, 2015.

<sup>65</sup> L'asimmetria "strutturale" tra Camere alte e Camere basse non basta a spiegare una discrepanza nel numero di pareri adottati ampia come quella francese, con tre soli pareri adottati dall'Assemblea Nazionale, a fronte di oltre il quintuplo (diciassette) adottati dal Senato.

che afferenti alla propria forma di governo, ovvero a questioni politiche interne, che non riescono quindi ad esercitare i propri poteri in materia di controllo di sussidiarietà in modo sufficientemente forte e coordinato ai fini di una reale democratizzazione del procedimento legislativo dell'Unione.

Alla luce di quanto esposto, il controllo di sussidiarietà, nonostante non possa certamente essere limitato al mero scrutinio formale delineato dalla Commissione nelle proprie posizioni, non sembra poter attualmente ambire ad un ruolo che vada oltre a quello (in ogni caso, a determinate condizioni, estremamente incisivo) di strumento di indirizzo politico e di controllo dei Parlamenti nazionali nei confronti delle istituzioni di governo europee da un lato, e degli esecutivi dei rispettivi Stati membri dall'altro. D'altro canto, il rischio concreto (che l'ordinamento italiano potrebbe trovarsi a fronteggiare in seguito alla riforma costituzionale in atto) è che i Parlamenti nazionali o addirittura singole Camere degli stessi utilizzino il sistema di *early warning* per ritagliarsi un ruolo distinto o finanche contrapposto a quello del proprio esecutivo nel processo decisionale europeo<sup>66</sup>.

In quest'ottica l'esperienza francese (nella quale pure il potenziamento del ruolo dei Parlamenti nazionali a livello europeo ha causato notevoli assestamenti della forma di governo) sembra pericolosamente a cavallo tra i due estremi sopraccitati, con un'Assemblea Nazionale che appare appiattita sulle posizioni dell'esecutivo, e che non sfrutta pertanto le potenzialità del controllo di sussidiarietà nelle dinamiche del rapporto di fiducia, ed un Senato quasi iperattivo, che utilizza l'*early warning system* in una funzione che potrebbe essere letta come anti-governativa<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Si veda in proposito A. M. RUSSO, *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, in *federalismi.it*, fasc. 20, 2012, p. 22.

<sup>67</sup> Non sembra casuale che il picco nell'adozione di pareri motivati da parte del Senato sia stato riscontrato negli anni 2011 e 2012, nei quali si è verificata una coabitazione (peraltro negli anni della crisi economica e finanziaria) tra una maggioranza assembleare di centrosinistra ed un Governo di centrodestra.

# IL COINVOLGIMENTO DEL PARLAMENTO UNGHERESE NEL CONTROLLO DI SUSSIDIARIETÀ E NEL DIALOGO POLITICO CON LE ISTITUZIONI EUROPEE

ANNA PAPA

**Abstract:** The essay analyses the evolution of the form of government of the Hungary after “the fall of the Berlin wall” and the process of accession to the European Union. It focuses on the expertises of the Hungarian Parliament in the European decision making process, with particular reference to the mechanism of the early warning system.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La forma di governo della Repubblica ungherese. – 3. La partecipazione del Parlamento ungherese al processo decisionale europeo. – 4. Controllo di sussidiarietà e dialogo politico. – 5. Breve considerazione di sintesi.

## 1. Premessa

L’Ungheria è stata, come è noto, tra i primi Paesi dell’Est europeo ad intraprendere, nel 1989, all’emergere della crisi del blocco sovietico, il cammino verso una transizione democratica<sup>1</sup>. Tale passaggio non ha però trovato immediata cristallizza-

---

<sup>1</sup> Come è noto, nel 1989, sulla scia del processo di cambiamento avviato dall’Unione sovietica al proprio interno e nei rapporti con i Paesi europei facenti parte del Blocco, dapprima la Polonia e poi l’Ungheria avviarono il processo di modifica del proprio regime politico. Tranne che in Romania, la transizione avvenne in modo pacifico ma inevitabilmente con caratteristiche diverse nei diversi Paesi. In particolare, in Ungheria, le forze politiche emergenti decisero di gestire la transizione insieme ai partiti dominanti nel precedente regime, con un sistema caratterizzato da “Tavole rotonde” e lavoro del Parlamento che si trovò così a svolgere un ruolo cruciale, primo fra tutto, come si avrà modo di sottolineare nel testo, quello di emendare la Costituzione del

zione in una nuova Costituzione, come avvenuto, invece, per gli altri Paesi dell'Est europeo, anche in conseguenza del fatto che il cambiamento è stato avviato nei mesi immediatamente precedenti la caduta del Muro di Berlino e ciò ha influito sulle scelte delle forze politiche presenti in quel momento nel Paese, rappresentative sia del passato regime sia dei nuovi orientamenti politici, portandole ad optare per un rinnovamento graduale e concertato. Da qui la scelta di lasciare in vigore la Costituzione del 1949, seppure fortemente emendata dall'Assemblea legislativa in carica in quel momento<sup>2</sup> e da successive modifiche fino all'approvazione, nel 2011, da parte del Parlamento, di una riforma che ha riguardato l'intero testo della "Legge Fondamentale" (*Alaptörvény*), della quale è stata modificata anche la struttura<sup>3</sup>.

---

1949. Sul punto cfr., tra gli altri, R. Tökés, *Political Transition and Social Transformation in Hungary*, in "Afers Internacionals", 1996; A. KÖRÖSÉNY, *Government and Politics in Hungary*, CEU Press, Budapest, 1999; M. GANINO, *La revisione costituzionale in Europa orientale*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, a cura di, *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>2</sup> Cfr. K. KELEMEN, *Hungary is drafting a new Constitution*, in "Diritti comparati (www.diritticomparati.it)", 2011, che sottolinea come la revisione costituzionale del 1989, redatta come sottolineato nella nota precedente dalla NEKA (tavola rotonda nazionale), alla quale hanno partecipato sia esponenti del regime comunista sia rappresentanti dei nuovi partiti che si stavano formando nel Paese, sia stata approvata da un Parlamento, quello in carica nel 1989, non eletto democraticamente. Inoltre, sul piano simbolico, fu deciso di far entrare in vigore quelle modifiche costituzionali nell'anniversario della rivoluzione del 1959, che aveva di fatto sancito l'ingresso dell'Ungheria nell'area di influenza sovietica.

<sup>3</sup> Come è stato sottolineato dall'allora presidente della Corte costituzionale ungherese (cfr. il testo della sua relazione ad un convegno in Italia in [http://mkab.hu/letoltsek/le\\_garanzie\\_costituzionali\\_pp.pdf](http://mkab.hu/letoltsek/le_garanzie_costituzionali_pp.pdf)), la Costituzione del 2012 rappresenta solo un tassello della più generale "costituzione storica", peraltro più volte richiamata nel nuovo testo e intesa come la tradizione costituzionale del Paese che ha preso l'avvio, storicamente alla fine del sistema feudale, con l'approvazione della prima legge organica (o legge cardinale), che rappresenta ancora oggi una fonte appartenente all'insieme della Costituzione storica. Sulla base di questa impostazione, può rilevarsi una linea di continuità che lega tutta la storia ungherese con la sua costituzione materiale al punto che secondo alcuni autori anche la Costituzione del periodo comunista si inserisce in questo processo. In quest'ottica, appare quindi non assumere valore sostanziale ma solo nominalistico il fatto che nella nuova Costituzione la precedente dizione di Repubblica ungherese venga sostituita da quello di



L'Ungheria per due decenni è stata quindi impegnata contemporaneamente su due importanti fronti: da un lato la riscrittura della propria Carta fondamentale, con la fissazione di nuovi valori costituzionali, del catalogo dei diritti, dell'organizzazione costituzionale; dall'altro l'adesione all'Unione europea, avvenuta il 1 maggio 2004, al termine di un processo durato dieci anni<sup>4</sup>.

---

“Ungheria”. Particolare è poi la struttura della Legge Fondamentale, composta da tre parti che anche nella numerazione vogliono presentarsi autonome. La prima, dedicata ai principi e valori costituzionali, vede gli articoli indicati con le lettere dell'alfabeto; i diritti sono invece identificati con i numeri romani; la numerazione degli articoli riguardanti l'organizzazione dello Stato segue invece i numeri arabi. Cfr. A. DI GREGORIO, *La Costituzione ungherese del 25 aprile 2011: è davvero tutto così nuovo? Qualche osservazione in libertà*, in *Diritto pubblico dei paesi dell'Europa Orientale*, <http://users.unimi.it/dirpubesteuropa/>, 9 luglio 2011; F.R. DAU, *L'esperienza costituzionale europea e l'equilibrio tra democrazia diretta e principio rappresentativo. Brevi note a margine dell'approvazione del nuovo testo costituzionale dell'aprile 2011*, in “Federalismi.it”, 2011; M. SALVETTI, *L'Ungheria e la nuova Costituzione che preoccupa l'Europa*, in “Rivista AIC2, 2012.

<sup>4</sup> Anche in Ungheria, come in altri Paesi, il Trattato di adesione, sottoscritto nel 2002 a Copenaghen, è stato sottoposto a referendum popolare nel 2003, riscuotendo più dell'80% di voti favorevoli seppure su una percentuale molto bassa di votanti (meno del 50%). Il processo di adesione ha visto il progressivo raggiungimento, da parte dell'Ungheria, dei requisiti richiesti per l'ingresso che, come è noto, sono stati elaborati nel tempo. Accanto ad un requisito geografico, quale essere uno Stato all'interno dell'Europa geografica, viene ritenuto requisito imprescindibile l'impegno al rispetto di valori quali la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e lo Stato di diritto; il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze; la promozione di una società caratterizzata dal pluralismo e dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini. A questi criteri, nel vertice del Consiglio europeo che si è svolto a Copenaghen nel giugno 1993, di avvio dei negoziati per l'ingresso dei Paesi dell'Est europeo, sono stati aggiunti la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela; l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione; la capacità di assumere e attuare efficacemente gli obblighi inerenti all'adesione, compresi gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria. Il Consiglio europeo che si è svolto a Madrid nel dicembre 1995 ha poi aggiunto anche il requisito della capacità del paese candidato di applicare il diritto comunitario e di essere in grado di garantire che il diritto comunitario recepito nella legislazione nazionale sia attuato in modo efficace attraverso adeguate strutture amministrative e giudiziarie.

## 2. La forma di governo della Repubblica ungherese

La riforma costituzionale, entrata in vigore nel gennaio 2012, ha ridisegnato la forma di governo ungherese, di tipo parlamentare, spostando il baricentro dell'intero assetto istituzionale verso gli organi di indirizzo politico di maggioranza, Parlamento e Governo, e soprattutto a favore di quest'ultimo.

Il Parlamento ungherese (Assemblea Nazionale) è monocamerale dal 1947. Fino alla legislatura conclusasi nel 2014 è stato composto da 386 membri; attualmente i componenti sono 199, come deciso dalla legge organica CCIII del 2011<sup>5</sup>, eletti con un sistema elettorale di tipo misto, con prevalenza della quota maggioritaria a turno unico (106 seggi) alla quale si affianca una componente proporzionale (93 seggi), attribuita con il metodo d'Hont su base nazionale<sup>6</sup>. L'arco della legislatura (quattro anni salvo scioglimento anticipato dell'Assemblea) determina anche l'ordinaria durata in carica del Governo, dal momento che la Costituzione prevede espressamente che il mandato del Primo ministro (e quindi dell'intero esecutivo) cessi con l'insediamento dell'Assemblea nazionale eletta (art. 20).

Il Governo, composto dal Primo ministro e da ministri con e senza portafoglio, è legato all'Assemblea nazionale dal rapporto di fiducia che si formalizza con l'elezione, da parte di quest'ultima, del Premier su proposta del Presidente della Repubblica e che può interrompersi in seguito alla decisione del Parlamento di votare la sfiducia nei suoi confronti. Tale opzione è tuttavia subordinata al fatto di dover essere assunta dalla maggioranza qualificata dei membri dell'Assemblea e caratterizzata dall'essere "costruttiva", con la conseguenza che la votazione

---

<sup>5</sup> Il numero dei parlamentari non è definito direttamente dalla Costituzione ma dalla citata legge cardinale, ossia da una legge organica. Come già sottolineato nella nota 3, le leggi cardinali sono parte integrante della Costituzione storica ungherese, intesa come insieme di atti di valore costituzionale che si inseriscono nel comune e millenario solco della tradizione giuridica ungherese. Queste leggi sono adottate a maggioranza dei due terzi e disciplinano materie di grande importanza, come il numero dei parlamentari e l'organizzazione del Parlamento, l'organizzazione della giustizia, ecc. Sul punto cfr. [http://mkab.hu/letoltesek/le\\_garanzie\\_costituzionali\\_pp.pdf](http://mkab.hu/letoltesek/le_garanzie_costituzionali_pp.pdf)

<sup>6</sup> Il sistema elettorale è di tipo misto (interessante è il ripescaggio dei voti non usati nel proporzionale). E' prevista a tutela delle minoranze una soglia agevolata rispetto al 5% della quota di sbarramento. Se un partito espressione di una minoranza non raggiunge tale soglia può comunque inviare in parlamento un proprio osservatore.

viene ad assumere la duplice funzione di cessazione del mandato del precedente Primo ministro e di elezione del suo successore. La Costituzione ungherese prevede poi anche la possibilità che sia il Primo ministro a porre la questione di fiducia, anche eventualmente su un provvedimento in approvazione. In questo caso, il voto contrario della maggioranza assoluta dei parlamentari comporta la cessazione dalla carica del Premier che viene immediatamente sostituito nel disbrigo degli affari correnti dal vice primo ministro.

Gli elementi costituzionali che compongono la forma di governo, quali il carattere monocamerale del Parlamento, la maggioranza qualificata richiesta per la sfiducia, peraltro costruttiva, associati ad un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, indirizzano la forma di governo ungherese verso il premierato<sup>7</sup>, riconoscendo un ruolo secondario agli organi costituzionali di garanzia.

Il Presidente della Repubblica aveva già nel precedente testo un ruolo meramente rappresentativo, che è stato sostanzialmente confermato<sup>8</sup>; nel nuovo testo sono stati, invece, ridefiniti i compiti della Corte costituzionale, limitandone in parte i poteri e ridefinendo i soggetti e le modalità di ricorso<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Di diverso avviso A. DI GREGORIO-C. FILIPPINI-M. GANINO, *Governi e Parlamenti nei Paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca): l'equilibrio innanzitutto*, Torino, Giappichelli, 2012, secondo i quali la forma di governo ungherese presenti le caratteristiche proprie del cancellierato.

<sup>8</sup> Il Presidente della Repubblica, come sancito dalla Legge Fondamentale, “incarna l'unità nazionale e salvaguarda il funzionamento democratico dell'organizzazione dello Stato” (Articolo 9.). Come sottolineato nel testo, il suo ruolo è essenzialmente rappresentativo. Conserva tuttavia il diritto di veto, che si presenta di due tipi: il primo è quello politico – in questo caso il Presidente della Repubblica dissente con il contenuto della legge e rimanda il testo al Parlamento per riconsiderarlo. Il secondo è invece di legittimità. Infatti, qualora il PdR ritenga che la legge sia contraria alla Legge fondamentale, la invia alla Corte costituzionale. Questa competenza importante è stata utilizzata in diversa misura dai diversi Presidenti della Repubblica, evidenziando come il ruolo di contrappeso del Presidente della Repubblica venga esercitato essenzialmente coinvolgendo la Corte costituzionale.

<sup>9</sup> La Corte costituzionale ha svolto un ruolo molto importante nell'evoluzione del sistema istituzionale ungherese, interpretando le modifiche costituzionali alla luce di quella che viene definita la Costituzione storica. La Legge fondamentale del 2012 ha ridefinito il ruolo della Corte, secondo alcuni studiosi ridimensionandolo. La Corte costituzionale, che una volta aveva la re-

### 3. La partecipazione del Parlamento ungherese al processo decisionale europeo

Come è noto, il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, elenca una serie di strumenti per accentuare il ruolo dei Parlamenti nazionali per quanto riguarda il funzionamento dell'Unione europea<sup>10</sup>. Tra gli altri prevede che questi ultimi debbano ricevere informazioni sui progetti di atti legislativi delle Istituzioni dell'Unione europea ai sensi del *Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea*; abbiano titolo a verificare il rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal *Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*; partecipino alle procedure di revisione dei trattati a norma

---

sponsabilità del controllo di costituzionalità su quasi tutte le leggi, non può più ora pronunciarsi sulle leggi di bilancio, finanza e sui programmi di austerità, a meno che la legge stessa violi particolari diritti fondamentali della persona (vita, dignità, tutela dei dati personali, libertà di coscienza e di religione, diritti civili e politici). Significativo è il cambiamento riguardante l'accesso alla Corte. E' stato abolito l'*actio popularis*. Dal 1 gennaio 2012 in poi, solo il Governo, un quarto dei parlamentari e l'*ombudsman* hanno il diritto di iniziare la procedura di controllo ex post della costituzionalità di una legge. Al contempo, chiunque ha la facoltà di chiedere il controllo di legittimità costituzionale delle norme che vengono applicate al proprio caso concreto, nel corso di un giudizio. E' stato poi introdotto il "ricorso costituzionale contro le sentenze", mediante il quale i singoli possono fare ricorso alla Corte costituzionale se sostengono d'essere vittime di una violazione dei diritti garantiti nella Legge fondamentale. La Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso giudiziarie, oppure quando non ci sono rimedi ordinari. Anche il controllo preventivo di costituzionalità si amplia: dopo la votazione al Parlamento e prima della promulgazione il Presidente della Repubblica e il Parlamento stesso possono rinviare alla Corte costituzionale e chiedere l'esame di alcune disposizioni della legge adottata (non l'intera norma, solo alcune disposizioni di essa). Il controllo preventivo di costituzionalità ha dei termini molto brevi: le scadenze sono di 30 e poi 10 giorni. Qualora la Corte non trovi elementi di incostituzionalità nel corso del controllo preventivo, dopo l'entrata in vigore oppure nel corso della sua applicazione ancora si riserva il diritto di dichiararla. Per un'analisi di questi punti cfr. E. SORDA, *Ungheria. Approvato un emendamento alla Costituzione per limitare i poteri della Corte costituzionale in materia di tassazione e fondi pubblici*, in "DPCE online", vol. 1, 2011; N. Rodean, *Verso l'indipendenza della Corte costituzionale ungherese oppure l'affermazione del judicial deference in Ungheria?*, in "Federalismi.it", 2012.

<sup>10</sup> Sul punto cfr., di recente, F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, Giuffrè, 2016.

dell'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea e ai meccanismi di valutazione per l'attuazione delle politiche dell'Unione relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in conformità dell'articolo 70 del TFUE e siano coinvolti nel monitoraggio delle politiche di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 80 e 58 TFUE; ricevano informazioni sulle domande di adesione all'Unione europea, a norma dell'articolo 49 del TUE.

La Costituzione ungherese del 2012 ha formalizzato, come è accaduto in molte costituzioni di seconda generazione, il rapporto con l'Unione europea, sia con una disposizione di principio, sia nella parte dedicata all'organizzazione del Parlamento. Nella prima (lettera E) viene da un lato affermata la volontà ungherese di contribuire alla creazione di una unità europea, al fine di migliorare la libertà, il benessere e la sicurezza dei cittadini europei, dall'altro vi è il riconoscimento del primato del diritto europeo ma anche la fissazione di una maggioranza qualificata per la ratifica dei Trattati internazionali<sup>11</sup>.

Nella parte dedicata al Parlamento, centrale per la definizione dei rapporti con l'Unione europea si presenta l'art. 19, al quale si affiancano due leggi organiche e alcune disposizioni del regolamento dell'Assemblea Nazionale<sup>12</sup>. La disposizione costituzionale stabilisce che l'Assemblea nazionale possa chiedere informazioni al Governo sulla posizione che quest'ultimo

---

<sup>11</sup> L'Articolo E da un lato stabilisce che "(2) *With a view to participating in the European Union as a Member State and on the basis of an international treaty, Hungary may, to the extent necessary to exercise the rights and fulfil the obligations deriving from the Founding Treaties, exercise some of its competences et out in the Fundamental Law jointly with other Member States, through the institutions of the European Union*" e dall'altro che "(4) *For the authorisation to recognise the binding force of an international treaty referred to in Paragraph (2), the votes of two-thirds of the Members of the National Assembly shall be required*". La concomitanza del periodo di approvazione della riforma costituzionale con i negoziati per l'approvazione dei Trattati MES e *Fiscal Compact* fanno presupporre che l'Ungheria abbia voluto "aggravare" la maggioranza necessaria per la ratifica di trattati internazionali. L'Ungheria ha comunque, nel 2013, ratificato il Trattato sul Fiscal compact, mentre non risulta tra i paesi contraenti del Trattato MES.

<sup>12</sup> Legge 53/2004, *Cooperazione tra l'Assemblea Nazionale e il Governo negli affari europei*, (M.K. 16-06-2004); Artt. 62-72 (Capitolo VI), legge n. 36/2012 *sull'Assemblea Nazionale*, (M.K. 19-04-2012).; Artt. 134a-134g, *Risoluzione 46/1994, Regolamento dell'Assemblea Nazionale*.

intende assumere nelle procedure decisionali delle istituzioni intergovernative dell'Unione europea e possa assumere una posizione in merito ai punti fissati nell'ordine del giorno della riunione europea. Nel corso del processo decisionale dell'Unione europea, il Governo è tenuto, nei limiti che si sottolineeranno *infra*, ad agire sulla base della posizione assunta dall'Assemblea Nazionale. Questo disposto da un lato riflette la centralità e la forza politica che il Parlamento ungherese ha sempre avuto nella storia istituzionale di questo Paese, dall'altro asseconda l'auspicio del Trattato di Lisbona ad una maggiore rilevanza dei Parlamenti nazionali nella predisposizione delle posizioni nazionali da presentare in sede europea.

Dalla disposizione costituzionale traggono fondamento i diversi strumenti a disposizione del Parlamento ungherese per influire sui rapporti con l'Unione europea, primi fra tutti quelli tradizionali dell'azione parlamentare (interpellanze, audizioni in commissione, dibattiti parlamentari e commissioni d'inchiesta), ai quali si associa la possibilità per l'Assemblea nazionale di convocare in qualsiasi momento i rappresentanti ungheresi presso le istituzioni europee di nomina governativa<sup>13</sup>.

Ad essi si affianca, dopo l'adesione, l'azione di due organismi parlamentari, la *Commissione parlamentare per gli affari europei* e il *Comitato consultivo per gli affari europei*.

La Commissione parlamentare per gli affari europei è stata istituita nel 1992, quindi prima della richiesta di adesione all'Unione, con il compito primario di monitorare i futuri possibili effetti dei Trattati, e più in generale del diritto europeo, sull'ordinamento interno. A partire dal 2004 essa svolge un ruolo centrale nella partecipazione ungherese alla fase ascendente e opera in stretta collaborazione con il Governo sulle questioni europee, lavorando essenzialmente su dossier che sono predisposti da quest'ultimo su richiesta della Commissione stessa. Peraltro essa sceglie anche i temi da trattare sulla base dei pro-

---

<sup>13</sup> L'Assemblea nazionale può convocare per una audizione i delegati nominati dal Governo in seno alla Commissione, alla Corte di giustizia, presso il Tribunale, la Corte dei conti e il Consiglio di amministrazione della Banca europea per gli investimenti. L'udienza si svolge dinanzi alla Commissione per gli affari europei o un'altra Commissione permanente competente. L'udienza si differenzia dalle tradizionali audizioni dei candidati alle posizioni di governo e di Stato in quanto non è obbligatoria, non si conclude con un voto e non viene assunta una decisione formale sulla adeguatezza del delegato.

getti legislativi dell'UE e dei documenti di consultazione (trasmessi direttamente al momento della loro pubblicazione ai Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'UE) che l'Assemblea nazionale, dal 2006 quando il Presidente Barroso ha inaugurato questa prassi, riceve direttamente dalla Commissione europea.

Ogni dossier predisposto dall'Esecutivo deve soddisfare sostanzialmente tre punti: illustrazione della proposta europea; disamina dettagliata della posizione del Governo; effetti della proposta anche con riferimento alle modifiche da apportare alla normativa nazionale. Come si ricava dalla prassi parlamentare<sup>14</sup>, tutti i dossier vengono analizzati e discussi dai componenti della Commissione in una o più riunioni settimanali ai quali è sempre presente un membro del Governo. A volte bastano poche riunioni per la chiusura della procedura, a volte l'allungamento dei tempi rivela il carattere sensibile della questione oggetto di analisi. Quando la Commissione trova un punto di sintesi esprime il proprio *Stand point* che non rappresenta una proposta vincolante ma che il Governo deve obbligatoriamente tenere in considerazione o almeno menzionare nelle riunioni del Consiglio europeo. Lo spirito di collaborazione che informa il rapporto tra Commissione e Governo si manifesta comunque nel fatto che raramente l'analisi di un dossier si conclude con un voto formale e ciò accade solo quando il Governo si dimostra non disponibile a giungere ad una posizione condivisa con la Commissione.

Oltre alla Commissione, all'interno del Parlamento opera il *Comitato consultivo per gli affari europei*, istituito nel 2004 con legge nella quale è definita anche la composizione: il presidente dell'Assemblea nazionale, i leader dei gruppi parlamentari, il presidente e vice-presidente della Commissione per gli affari europei, il presidente della commissione per gli affari costituzionali e il presidente della commissione affari esteri e altre persone invitate dallo Speaker. Questo Comitato si riunisce prima di ogni riunione del Consiglio europeo e ad esso partecipa il Primo ministro. Si tratta di un organismo privo di competenze specifiche che svolge un ruolo essenzialmente politico. L'oggetto della riunione è rappresentato dall'analisi dei punti che sono all'ordine del giorno del Consiglio europeo e le riunioni, a porte chiuse, hanno lo scopo di consentire al Primo Mi-

---

<sup>14</sup> Sulla quale *amplius*, C. G. TAMÁS, *Parliamentary scrutiny of EU affairs. The experiences of the Hungarian National Assembly*, in questo volume.

nistro di illustrare la posizione che il Governo vuole rappresentare al Consiglio europeo, ascoltando nel contempo le opinioni dei membri del Comitato. Quest'ultimo può essere convocato peraltro anche prima di altri eventi di importanza strategica per la definizione delle politiche dell'Unione europea (Conferenze intergovernative)<sup>15</sup>.

Il Governo, al rientro dai negoziati in sede europea, è tenuto a riferire direttamente all'Assemblea ed è in questa fase che tutti i componenti dell'Assemblea, e l'intero Paese, data la pubblicità della seduta, vengono formalmente a conoscenza dell'operato dell'Esecutivo in sede europea. La relazione del Premier ha un valore essenzialmente formale qualora in sede europea il Governo non si sia discostato dalle posizioni precedentemente illustrate ed eventualmente concordate in sede parlamentare. Qualora, invece, la posizione assunta si riveli diversa e, soprattutto, qualora la decisione assunta in sede europea, sia suscettibile di incidere su una materia nella quale l'Assemblea nazionale ungherese ha adottato una legge a maggioranza qualificata, in ossequio al dettato costituzionale, l'Assemblea delibera se accettare o meno le motivazioni addotte dal Governo.

#### 4. Controllo di sussidiarietà e dialogo politico

Come prima sottolineato, il Trattato di Lisbona ha inteso rafforzare la natura *multilevel* del processo decisionale europeo anche attribuendo ai Parlamenti nazionali il ruolo di sentinelle del rispetto, da parte delle istituzioni europee, del principio di sussidiarietà<sup>16</sup>, in base al quale, in presenza di condizioni de-

---

<sup>15</sup> È interessante sottolineare che la prassi che si è sviluppata in ambito parlamentare prevede che le riunioni del Comitato consultivo per gli affari europei, preparatorie della posizione ungherese nel successivo Consiglio europeo, anticipino una serie di informazioni che potranno essere utili in seguito per il controllo di sussidiarietà. In particolare il comitato può richiedere una posizione dettagliata da parte del governo, che contiene alcune informazioni necessarie, quali l'indicazione della legislazione recante norme ungheresi ed europee in vigore che riguardano il tema del progetto di Unione europea, oltre ad una breve presentazione degli impatti economici, di bilancio e sociali attesi in Ungheria in conseguenza dell'approvazione dell'atto normativo europeo.

<sup>16</sup> M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision making*, Bologna, Il Mulino, 2013. Più ampiamente, su questi aspetti, si rinvia ai contenuti presenti in questo volume.



terminate, l'Unione ha priorità di azione rispetto agli Stati membri. La procedura dell'*early warning system* è disciplinata, come è noto, dall'art. 5 del Trattato, che richiama il già ricordato Protocollo n. 2 ai Trattati sull'Unione europea. In questi due atti normativi viene normata la procedura nei suoi tratti essenziali, soprattutto con riferimento ai soggetti legittimati e alla tempistica, mentre viene lasciato ad ogni ordinamento giuridico nazionale il compito di specificare le regole attuative.

L'Ungheria, a differenza di altri Paesi come ad esempio la Repubblica Ceca<sup>17</sup>, ha disciplinato la procedura del controllo di sussidiarietà con una legge (Legge cardinale XXXVI del 2012 sull'Assemblea nazionale), oltre naturalmente con disposizioni di natura regolamentare interna al Parlamento (risoluzione parlamentare 24 febbraio 2014, n. 10) e da alcune disposizioni del regolamento di procedura. Ad esse si associano le disposizioni contenute nella legge LIII del 2004 sulla cooperazione tra il Parlamento e il Governo per gli affari dell'Unione Europea. Su quest'ultimo aspetto giova sottolineare che la cooperazione tra l'Assemblea nazionale ungherese e il governo ungherese sugli affari europei influenza in modo significativo le funzioni esercitate dall'Ungheria come Stato membro in seno all'Unione europea.

La caratteristica più importante della procedura del controllo di sussidiarietà è rappresentata dalla centralità rivestita dalla Commissione per gli affari europei, alla quale sono riconosciute competenze che normalmente, nel sistema ungherese, sono riconosciute congiuntamente alla Plenaria e alle commissioni permanenti. Il ruolo della Commissione si esplicita in diverse azioni, a partire dall'avvio della procedura. Infatti, in Ungheria la legge XXXVI del 2012 sull'Assemblea nazionale, integrata da alcune disposizioni della risoluzione parlamentare 10/2014, affida alla Commissione il compito di valutare i casi nei quali ritiene possa esserci una violazione del principio di sussidiarietà e di predisporre il parere da sottoporre al voto dell'Assemblea. L'analisi riguarda sia il controllo *ex ante* sia quello *ex post*. Nel primo caso la Commissione predispose una proposta da sottoporre alla votazione dell'Assemblea. Nel secondo delibera la richiesta al Presidente dell'Assemblea di adire la corte di Giusti-

---

<sup>17</sup> Per un'analisi della disciplina del controllo di sussidiarietà nella Repubblica Ceca si rinvia ai due saggi presenti nel presente volume.

zia avverso l'atto europeo ritenuto lesivo del principio di sussidiarietà<sup>18</sup>.

L'attribuzione di questo compito alla Commissione risponde certamente all'esigenza di rispettare i tempi ristretti del controllo *ex ante* (8 settimane) ed *ex post* (2 settimane) ma soprattutto la centralizzazione della procedura consente alla Commissione di svolgere una valutazione tecnico-politica al fine di individuare gli atti europei sui quali concentrare l'analisi (non essendo di fatto possibile avviare l'istruttoria su tutti) nonché di esercitare competenze che sarebbero altrimenti di altre commissioni<sup>19</sup> (come peraltro avviene in altri Paesi) e della stessa Assemblea, sia infine di presentare a quest'ultima il report e la proposta di risoluzione<sup>20</sup>.

Nel report la Commissione è chiamata ad illustrare tutti gli aspetti che sono stati presi in considerazione, i soggetti coinvol-

---

<sup>18</sup> Per quanto riguarda l'applicazione *ex post* del principio di sussidiarietà, il Comitato ha il diritto di proporre al Governo, entro un mese dalla pubblicazione di un atto legislativo dell'Unione, di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea in violazione del principio di sussidiarietà, ai sensi dell'articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Commissione informa il Presidente dell'Assemblea dell'iniziativa. Il Governo decide se promuovere il ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea o respinge la richiesta della Commissione, con una motivazione dettagliata. Prima della presentazione del ricorso o del rifiuto della sottomissione, il Governo può, su iniziativa dell'Assemblea nazionale, effettuare una consultazione con la Commissione.

<sup>19</sup> Le Commissioni del parlamento ungherese sono quattordici, di regola presiedute da un esponente della maggioranza di Governo. Le Commissioni partecipano al processo decisionale europeo solo inviando pareri alla Commissione per gli affari europei.

<sup>20</sup> La procedura di controllo della sussidiarietà segue alcune fasi definite. In primo luogo la Commissione decide di avviare una procedura di esame in una specifica riunione convocata su iniziativa del presidente o di due quinti dei suoi membri. Dopo l'avvio della procedura di esame, qualora si ritenga utile acquisire il parere di un'altra Commissione, su proposta del Presidente della Commissione per gli affari europei, il presidente dell'Assemblea nazionale invita la commissione permanente competente per il merito del progetto dell'Unione europea a formulare un parere sul progetto di Unione europea; il presidente indica anche una scadenza. L'assenza di tale parere non impedisce alla Commissione per gli affari europei di proseguire il proprio compito, ossia la redazione del report e della bozza di risoluzione.

Nella formulazione di questi due documenti la Commissione decide liberamente chi coinvolgere: componenti del Governo, presidenti di altre Commissioni parlamentare o Commissioni parlamentari stesse, esperti esterni o portatori di interesse.

ti, le implicazioni dell'atto normativo europeo sul diritto ungherese, le motivazioni che portano a ritenere ci sia stata violazione del principio di sussidiarietà. Nella bozza di risoluzione si predispose anche la risposta dell'Assemblea alla Commissione europea. E' interessante notare che l'Assemblea può modificare il report ma non la bozza di risoluzione. Su entrambe l'Assemblea vota entro quindici giorni. Non sono previste maggioranze particolari.

Il parere motivato adottato è inviato dal Presidente ai Presidenti della Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio europeo, nonché al governo ungherese.

La Commissione, quando avvia l'istruttoria sugli atti ricevuti dall'Unione europea, ha facoltà di decidere se avviare la procedura di controllo di sussidiarietà o il dialogo politico. Qualora decida di adottare questa seconda procedura, diviene l'unica responsabile della stessa, in quanto l'Assemblea plenaria non partecipa in alcun modo al dialogo politico. La Commissione, quindi, in questo caso elabora il proprio parere e lo trasmette direttamente alla Commissione europea senza alcun vincolo per quanto riguarda il contenuto o il calendario, limitandosi ad informare il Presidente dell'Assemblea nazionale dell'avvenuto invio del parere nel quadro del dialogo politico<sup>21</sup>.

## 5. Breve considerazione di sintesi

La partecipazione del Parlamento ungherese al controllo di sussidiarietà si presenta certamente definita e organizzata sul piano procedurale. La scelta del legislatore ungherese di concentrare tutta la procedura in un'unica commissione riflette, infatti, l'esigenza di rispondere alla forte specializzazione della normativa europea e, nel caso della procedura sul controllo di sussidiarietà, ai tempi ristretti per l'esercizio di quest'ultimo. A fronte di questo aspetto, si rileva tuttavia che l'Assemblea nazionale non ha in questi anni partecipato in modo particolarmente attivo e competitivo alla procedura del controllo di sussidiarietà, concentrando la propria attenzione, in coerenza peraltro con la *ratio* dell'istituto, solo su quei casi in cui la proposta

---

<sup>21</sup> I pareri espressi dalla commissione per gli affari europei dell'Assemblea nazionale ungherese nel quadro del dialogo politico sono disponibili sulla piattaforma per lo scambio interparlamentare UE, il sito IPEX.

di atto europeo è stata ritenuta lesiva delle competenze normative nazionali o comunque rilevante per l'Ungheria da un punto di vista economico, politico o sociale.

A questa impostazione si è associato e si associa sempre più, in considerazione dell'evoluzione della forma di governo il dato politico, ossia la volontà di dar vita ad un sistema, organizzativo e decisorio, nel quale si persegue nella misura massima possibile la collaborazione tra Parlamento e Governo, anche a discapito del dibattito parlamentare e dell'informazione dell'opinione pubblica che il dibattito stesso assicura. Tale orientamento, che emerge dalla prassi, associato al carattere monocamerale del Parlamento ha rafforzato in questi anni la posizione del Governo nell'elaborazione delle politiche nazionali e della posizione ungherese nella partecipazione all'attività dell'Unione, al punto che le frequenti tensioni nei rapporti con l'Unione europea non hanno avuto ripercussioni sulla stabilità del rapporto Governo-Parlamento e sulla tenuta della maggioranza parlamentare.

PARLIAMENTARY SCRUTINY OF EU AFFAIRS.  
THE EXPERIENCES OF THE  
HUNGARIAN NATIONAL ASSEMBLY

CSABA GERGELY TAMÁS

**Abstract:** The paper intends to provide a complex overview of the parliamentary scrutiny of EU affairs in the Hungarian National Assembly, with special focus on the most important tasks of the Committee on European Affairs as it represents a central actor regarding both indirect and direct methods of monitoring, notably vis-à-vis the Government and the Council in the framework of scrutiny procedure as well as vis-à-vis the Commission in the case of subsidiarity checks. Both procedures contribute to make the Governments and the European Commission better accountable to national parliaments thereby bringing EU affairs literally closer to citizens and adding more democratic elements to EU decision-making procedures. The latest developments regarding enhanced political dialogue between national parliaments and the European Commission are also briefly sketched out. The Committee on European Affairs operates as a multi-functional parliamentary committee with horizontally defined competences. Any discussions on parliamentary EU affairs should also focus on the different parliamentary traditions, procedures and structures peculiar to the given chamber, a balanced and careful approach is required, in order to avoid any misleading or simplified conclusions.

SOMMARIO: 1. Introduction. – 2. General overview. – 2.1. Main characteristics of the Hungarian constitutional order. – 2.2. The Committee on European Affairs. – 3. The Hungarian model of the scrutiny procedure. – 4. Application of the principle of subsidiarity. – 4.1. European and Hungarian regulations on subsidiarity checks. – 4.2. Subsidiarity checks initiated by the Committee on European Affairs. – 4.3. Lessons learnt from subsidiarity checks. – 5. New impetus for a more coordinated political dialogue. – 6. Conclusions.

## 1. Introduction

This paper intends to provide a complex overview of the parliamentary scrutiny of EU affairs in the Hungarian National Assembly, with special focus on the most important tasks of the Committee on European Affairs as it represents a central actor regarding the procedures presented below. It follows that the detailed presentation of the activities regarding EU affairs of the Speaker, the plenary, parliamentary committees or other specialised bodies like the Consultative Body on European Union Affairs would exceed the limit of the current article. Beside the relevant legal provisions the practical experiences are also highlighted regarding the so-called scrutiny procedure and the subsidiarity checks. Similarly, both indirect and direct methods of monitoring are presented, notably *vis-à-vis* the Government and the Council in the framework of scrutiny procedure as well as *vis-à-vis* the Commission in the case of subsidiarity checks. None of these two instruments are easy to be assessed as regards their efficiency or significance, but they still provide the largest opportunities for national parliaments to be better involved in EU affairs and to be informed more regularly on current EU issues. Moreover both procedures contribute to make Governments and the Commission better accountable to national parliaments thereby bringing EU affairs literally closer to citizens and adding more democratic elements to EU decision-making procedures. Finally, the latest developments regarding enhanced political dialogue between national parliaments and the European Commission are briefly sketched out.

## 2. General overview

### *2.1. Main characteristics of the Hungarian constitutional order*

The form of government is a parliamentary republic, whereby people exercise power through elected Members of Parliament and the real executive powers are exercised by the Government, which is accountable to the Hungarian National Assembly. The President of the Republic is elected by the majority of Members of Parliament for a five-year term. This general constitutional order has prevailed since the formation of the freely elected Hungarian National Assembly in May 1990.

The Fundamental Law adopted in 2011 and entered into force on 1 January 2012 has not brought about major changes with regard to the characteristics of parliamentary republic, the only aspect which could be mentioned in this regard would be the Constitutional Court with enlarged number of members from 11 to 15 and partly amended sphere of competences.

The Hungarian National Assembly as the supreme organ of popular representation adopts the Fundamental Law, the central budget and other acts and carries out monitoring activities over the Government. The currently 199 Members are elected in a direct and secret ballot in a one-round and mixed electoral system, whereby 106 Members are elected in single-member constituencies and 93 Members from national lists. The Members are elected for a four-year term and the next parliamentary election is presumably held in April or May 2018. The parliamentary representation of the 13 national minorities living in Hungary has been provided since 2014 and the Committee representing nationalities has also been formed.<sup>1</sup>

## *2.2. The Committee on European Affairs*

The predecessor of the Committee, notably the parliamentary committee on European Community Affairs goes back to 1992 as first such parliamentary body in Central Europe.

Currently, the Committee on European Affairs, (hereinafter referred to as: Committee) operates as a standing committee, which is mandatory to set up according to the Act on the National Assembly. The Committee plays a key role in subsidiarity checks as it is the sole initiator of adopting a so-called reasoned opinion. Moreover the Committee is eligible to issue opinions in the framework of political dialogue with the European Commission, to initiate subsidiarity actions if the principle is infringed by the adopted EU legislative act. In addition, it is also stipulated by the Standing Orders that the Committee may submit a report for making known an opposition in accordance with Article 48(7) TEU and Article 81(3) TFEU.

---

<sup>1</sup> The Committee is currently made up with 13 nationality advocates who bear with similar status with MPs, see in details Section 22 of the Act on the National Assembly.

The regularly hearings of Government members on current EU issues, monitoring of the European semester process, fulfilling legislative obligations, including in particular the discussions on the budget bill or the amendments to the Founding Treaties, as well as hearings of certain candidates – Ministers responsible for EU affairs, EU funds and Justice, ambassadors to EU Member States, Hungarian member of the European Commission and other EU institutions fall also to competence of the Committee. Moreover, the Committee attaches great importance to internal relations and contributes actively to multilateral forms of cooperation like the Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union (COSAC) or to regional level of collaboration in the framework of biannual meeting of the Committees on European Affairs of the Visegrád Group Countries, as well as to bilateral relations. In brief, the currently 9-Member-Committee constitutes a multifunctional parliamentary committee with horizontally defined competences.

This paper focuses, in below, on three dedicated spheres of competences, notably the scrutiny procedure, the subsidiarity checks as well as political dialogue.

### **3. The Hungarian model of the scrutiny procedure<sup>2</sup>**

By virtue of the preamble of Protocol 2 of the Treaty of Lisbon, “*the way in which national Parliaments scrutinise their governments in relation to the activities of the Union is a matter for the particular constitutional organisation and practice of each Member State.*” It follows, that the parliamentary scrutiny procedure is regulated in accordance with national constitutional traditions and applied on the basis of different models for the cooperation of the governments and national parliaments in EU affairs.

The Hungarian scrutiny model was set up in 2004 and currently the relevant regulations are codified on three levels: Article 19 of the Fundamental Law, Sections 63-68 of the Act XXXVI of 2012 on the National Assembly and Section 140 of

---

<sup>2</sup> See in details: 20 years of the Committee on European Affairs (edited by Csaba Gergely Tamás – Judit Járadi – Zsuzsánna Dóczy), Budapest, Hungarian National Assembly, 2012, p 37-39 and p. 62-63.



the Resolution 10/2014. (II. 24.) OGY on certain provisions of the Rules of Procedure. It should be added that the main characteristics of the procedure hasn't been amended since 2004 and the previous regulations<sup>3</sup> were basically re-codified.

Article 19 of the Fundamental Law of Hungary introduced a new constitutional provision on the scrutiny procedure and provides the following: "*Parliament may ask the Government for information on its position to be adopted in the decision-making process of the European Union institutions operating with the Government's participation, and may express its position about the draft on the agenda in the procedure. In the European Union's decision-making process, the Government shall take Parliament's position into consideration*".

This new provision replaced the former Constitution's article on the rules governing the cooperation of the Government and the National Assembly in EU affairs and incorporated the main feature of the Hungarian scrutiny model at the level of the Fundamental Law, including:

- the right of the National Assembly to be informed about the Government's position on EU legislative drafts;
- the right of the National Assembly to express its position about the EU legislative drafts and
- the obligation of the Government to take the National Assembly's position into consideration.

The objective of scrutiny procedure is to ensure that the Government formulates the Hungarian negotiating position in cooperation with the Committee on European Affairs regarding certain selected drafts of the European Union. A further aim is to provide parliamentary control over the activities of the Government in the Council and to provide information to MPs about current EU issues.

An important characteristic of the Hungarian model is centralisation. The Committee on European Affairs has a decision-making authority in the scrutiny procedure; it is the Committee that makes decisions in the name of the plenary session in scrutiny affairs.

---

<sup>3</sup> Articles 2-6 of the Act No 53 of 2004 on the cooperation between the Hungarian National Assembly and the Government in EU affairs as well as by Article 134/B of the Resolution 46/1994. (IX.30.) OGY on the Standing Orders.

The Hungarian system of scrutiny is selective, that is to say scrutiny is not performed on all initiatives introduced in the EU decision-making process. The Committee has the possibility to make decisions whether a scrutiny procedure regarding a given EU proposal is to be started or not. Experiences show that the principles of selection are the political and economic importance, the national interests of Hungary, the obligation of amending national legislations and also the personal scope of interest of the members of the Committee. Since 2004 around 130 EU proposals were selected for scrutiny procedure.

From the side of the Government, it is always the competent State Secretary or Deputy State Secretary who appears before the Committee to present the so-called negotiation position of the Government and to give additional information on European negotiations.

The participation of standing committees in the scrutiny procedure is ensured by the Rules of Procedure. At the proposal of the Committee, the Speaker of Parliament invites the appropriate standing committee to develop an opinion on the EU proposal.

The parliamentary standpoint is elaborated at an in-camera meeting of the Committee, in the presence of the political representative of the Government. The standpoint is formulated by the Chairman of the Committee based on the debates held at the meetings, the opinion of the standing committee designated and by the deadline required by the decision-making schedule of the EU.

The standpoint usually contains a statement as to whether the National Assembly supports the position of the Government in the Council negotiations and puts special emphasis on the most crucial parts of the EU proposal.

The parliamentary standpoint politically binds the Government at the Council meeting and should serve as a basis for the Government to formulate the Hungarian position. The binding force of the parliamentary standpoint is strengthened by the obligation of the Government to give a report to the Committee on the Council decision.

The system of scrutiny procedure created in Hungary in 2004 – compared to other European models – is a mid-strong

one and the Committee gives a flexible framework for the Government to effectuate the negotiations in the Council.<sup>4</sup>

It should be added that the parliamentary monitoring of the European Council summits is carried out by a specialised body called Consultative Body on European Union Affairs, which holds in-camera meetings before the summits on the initiative of the Speaker. The Prime Minister informs the leaders of the parliamentary groups, the chairmanship of the Committee on European Affairs, the chairs of the committees dealing with constitutional affairs and foreign affairs and other persons invited by the Speaker. Following the summits, the plenary meeting is informed about its outcome by the Prime Minister or a Government Member.

#### **4. Application of the principle of subsidiarity**

##### *4.1. European and Hungarian regulations on subsidiarity checks*

The principle of subsidiarity and the procedure on the application of the principle are defined by primary EU law, notably Article 5 (3) of the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter referred to as: TFEU) as well as Protocol No 2.

National parliaments are provided new form of involvement and influence over EU decision-making procedure at the early stage of legislation. Subsidiarity checks or the so-called early warning mechanism ensure that any national parliament “*may, within eight weeks from the date of transmission of a draft legislative act*”, send to the European Commission “*a reasoned opinion stating why it considers that the draft in question does not comply with the principle of subsidiarity.*” In addition the so-called yellow card procedure is triggered if reasoned opinions on a draft legislative act’s non-compliance with the principle of subsidiarity represent at least one third of all the votes allocated to the national parliaments. The threshold of the yellow card is 19 votes out of the maximum vote of 56 allocated

---

<sup>4</sup> The actual list of EU draft scrutinised can be downloaded from the website of the Committee: <http://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly/scrutiny?inheritRedirect=true>

to 28 Member States. If this threshold<sup>5</sup> has been reached, the given draft legislative act must be reviewed by the Commission. *“After such review, the Commission may decide to maintain, amend or withdraw the draft. Reasons must be given for this decision”*.

The legal background for the implementation of the examination of subsidiarity is laid down in the Act on the National Assembly and the Rules of Procedure.

Concerning the ex-ante control of subsidiarity, the Committee plays a major role, as it is the Committee that selects and examines the relevant European Union draft legislative acts. In case the Committee does not consider that a given draft legislative act infringes the subsidiarity principle, the procedure comes to an end.

By virtue of Paragraph (2) of Article 142 of the Rules of Procedure, the plenary is involved in the subsidiarity checks only if the Committee submits a report on the adoption of a reasoned opinion within the eight-week period foreseen by Protocol 2. Following a debate and the decision, the adopted reasoned opinion is sent by the Speaker to the Presidents of European Commission, the European Parliament and Council.

Concerning the ex-post application of the subsidiarity principle, as laid down in Article 8 of Protocol No. 2, and in accordance with Article 263 TFEU, and by virtue of Paragraph (3) of Article 71 of the Act on the National Assembly, the Committee is entitled to initiate action before the Court of Justice of the European Union on grounds of infringement of the principle of subsidiarity by an adopted EU legislative act. If the Government considers the initiation of the Committee founded, the action shall be brought by the Government. No such has emerged so far, but regarding the Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 an action was brought to the Court by the Government against the Council following the adoption of the Act No 175 of 2015 whereby the Government was requested by the Hungarian National Assembly to do accordingly.

---

<sup>5</sup> In specific areas of criminal and judicial cooperation the threshold is one-fourth of the votes allocated to national parliaments, notably 14.

#### *4.2. Subsidiarity checks initiated by the Committee on European Affairs*

Three subsidiarity procedures have been completed on the initiative of the Committee so far. The first case concerned the proposal on the European Public Prosecutor's Office<sup>6</sup>. The proposal was put forward by the European Commission on 17 July 2013, and the 8-week period expired on the 28 October 2013.

The Committee put the issue first on 23 September 2013 on the agenda and position of the European Commission and the Hungarian Government were presented, and several issues linked to subsidiarity checks were raised by the Committee members, like the structure and competence of EPPO. The ensuing 2-3 weeks entailed wide-ranging activities, including the detailed examination of the proposal and staff working documents, as well as informal exchange of views with other national parliaments; and finally the drafting of a report on the existence of the conditions for the adoption of a reasoned opinion.

On 14 October, the report was formally adopted by the Committee and the proposal for a parliamentary resolution was submitted to the plenary. The discussions on the plenary took place on 14 and 15 October and the resolution was adopted by large majority of the plenary on 21 October. It should be noted that the transmission of the reasoned opinion to the European Commission constitutes a rather formal but indispensable part of the procedure, as it represents the obligatory prerequisite of the official recognition of the so-called 2 votes allocated to the Hungarian National Assembly.

The main arguments of the reasoned opinion are listed in the report but the exercise of exclusive competence of the EPPO [Article 11 (4) and Article 14 of the original proposal], the supranational model of the EPPO, the exclusive right of instructions of the EPPO [Article 6 (5) of the original proposal] was found, in particular, to be incompatible with application of the subsidiarity principle. In general, the independence of Member States' Prosecution Service and their sovereignty in the field of criminal law was put into question.

---

<sup>6</sup> Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office COM (2013) 534, 2013/0255 (APP)

Although the threshold of the so-called yellow card procedure was triggered as 14 chambers of national parliaments sent reasoned opinions to the European Commission within the 8-week deadline, the European Commission reviewed the proposal and came to a disappointing conclusion<sup>7</sup> within 2 weeks whereby the original proposal was maintained without any amendments. It follows that the arguments put forward by national parliaments weren't considered in merit which entailed several critical reactions from the side of the different chambers.

The second and the third reasoned opinions adopted by the Hungarian National Assembly fall under the mandate of the current European Commission, which submits significantly less draft legislative acts belonging to the scope of Protocol No. 2 than its predecessor, thereby providing less opportunities for national parliaments to present their position in the framework of reasoned opinions. The second reasoned opinion was adopted concerning the proposal on the targeted review of Dublin III regulation<sup>8</sup> notably on the so-called crisis relocation mechanism.

The most recent reasoned opinion adopted on 10 May 2016 concerned the review of the posting workers directive<sup>9</sup>. The report submitted by the Committee stipulates that the proposal lacked any justification of its compliance with the principle of subsidiarity and compared to the Directive 96/71/EC, the proposal - in contrast with the principles of necessity and proportionality- would significantly limit the freedom to provide ser-

---

<sup>7</sup> Communication on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2, COM (2013) 851

<sup>8</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person [COM(2015) 450; 2015/0218(COD)]

<sup>9</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of The European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services [COM(2016)0128; 2016/070 (COD)]

vices. In addition, the proposal would artificially distort competition among companies to such an extent, which cannot be justified by the introduction of equal pay. The Committee also found that the introduction of remuneration aimed to artificially equalize the diverging wage levels of Member States, contrary to the respective provisions of TFEU granting supportive and complementary competences to the Union in the field of the social policy.

The review of the posting workers directive represents not just a significant but also contentious issue among old and so-called new Member States as 10 out of the 11 chambers adopting reasoned opinions were parliaments of Central and Eastern Europe. The intensive collaboration of the parliaments concerned resulted in the invocation of the yellow card procedure for the third time in the short history of the Treaty of Lisbon and for the first time during the European Commission led by its President Jean-Claude Juncker.

#### *4.3. Lessons learnt from subsidiarity checks*

Since the entry into force of the Treaty of Lisbon national parliaments are entitled to carry out subsidiarity checks at the early stage of EU decision making procedure, within an eight-week period following the publication of the EU draft legislative act. This relatively short period focuses on the original proposal put forward by the European Commission and enables national parliaments to directly influence EU-decision-making procedure. However, this procedure requires a certain group of national parliaments to take similar position regarding a concrete draft legislative act in order to formulate a well-defined political message. As far as the experiences of the past 6 years clearly indicate, it is still very challenging to build ad-hoc coalitions of national parliaments to trigger any procedures foreseen by the Treaty of Lisbon.

In addition, as a prerequisite for any interparliamentary cooperation, real selection should be made between the draft legislative acts falling under Protocol No. 2 in order to focus on dossiers which belong either to parliamentary competence or represent political significance not just for one regional or national chamber but possibly for at least a small group of national parliaments. It follows that subsidiarity checks should be carried

out only with regard to politically important dossiers and shouldn't be applied as a technical exercise. The role of parliamentarians is, therefore, to apply the general principle of subsidiarity with regard to a concrete draft legislative act and to interpret it in a way being as close as possible to the citizens.

According to the latest available annual report on subsidiarity and proportionality,<sup>10</sup> in 2014 the European Commission received 21 reasoned opinions from national parliaments, which represented a decrease of 76 % compared to the number of reasoned opinions in 2013. It should be added, that provisional calculations for the year of 2015 have resulted in even further reduction of reasoned opinions.<sup>11</sup>

As far as subsidiarity checks as special parliamentary procedures are concerned, in the Hungarian National Assembly it is always the plenary that adopts reasoned opinions following a general debate. It follows that the involvement of the plenary implies on the one hand 2 or 3 extra weeks before the final decision is made and reduce the time-frame for the preparation of a subsidiarity check. On the other hand, a reasoned opinion adopted by the majority of the plenary represents larger political weight than a committee-level decision.

A reasoned opinion represents a political interpretation of the application of subsidiarity principle. It should be added that national parliaments are absolutely free about the way how to define a reasoned opinion. In practice, this diverging approach is also reflected in the form, structure and arguments of the adopted reasoned opinions, but some common elements are still possible to highlight. Notably, subsidiarity checks are considered, *prima facie*, as necessity and added-value tests: whether EU action is required and whether it brings added-value compared to national regulations. In several cases proportionality aspects are also examined or even the given legal base is challenged. Moreover, often the widely applied delegated acts of the Commission are put into question and still today, in numerous cases, the draft legislative acts aren't properly justified with regard the compliance with the principle of subsidiarity.

---

<sup>10</sup> Annual report on subsidiarity and proportionality. 2014. Report from the Commission. COM (2015) 315

<sup>11</sup> For details, see the platform for EU Interparliamentary Exchange: <http://www.ipex.eu>



In light of the experiences acquired regarding the European Commission's reactions to the reasoned opinions of national parliaments, it should be noted that answers should be provided swifter. Moreover, as a guarantee factor of subsidiarity checks, all reasoned opinions should be treated equally taken into account the diversity of national parliaments.

## **5. New impetus for a more coordinated political dialogue**

The objective of the so-called Barroso initiative back to 2006 was to create an informal framework for dialogue between the European Commission and the national Parliaments on different sectoral issues, draft legislative acts and consultation documents. This exchange of information covers all kind of European Commission initiatives and isn't governed by any time-frame or thresholds. Practically, a national parliament is free to issue an opinion, or a so-called contribution on any types of EU document.

In Hungary, pursuant to the Rules of Procedure, the Committee might examine any EU document and transmit its opinion thereof to the European Commission without any constraint regarding the content or the timeframe. The plenary of the National Assembly does not take part in this unregulated mechanism. In the past few years several opinions were adopted by the Committee, starting with the so-called Tobacco Revision Directive<sup>12</sup> in 2013. Later, as a follow-up to a Dutch initiative discussed in January 2015 and the COSAC Chair meeting held in Riga in February 2015, the Committee has adopted opinion on the Commission Annual Work Programmes (CWP) of 2015. Accordingly, the CWP 2016 was discussed in December 2015 and an opinion was elaborated in February 2016. An opinion on CWP represents not just a selection among the new initiatives of the Commission, but also reflects the possible priorities for the Committee during a given calendar year.<sup>13</sup> The last opinion

---

<sup>12</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products, COM (2012) 0788, 2012/0366 (COD)

<sup>13</sup> All the opinions issued by the Committee on European Affairs are available on the platform for EU interparliamentary exchange, the IPEX website.

adopted in this framework concerned the revision of the so-called Electoral Law<sup>14</sup> which was initiated by the European Parliament in November 2015.

Regarding the political dialogue process on European level, attention should be taken first to the figures published by the European Commission in relation to the year 2014.<sup>15</sup> According to which, the Commission received 485 contributions from the national parliaments. Compared to the total number of reasoned opinions, this difference itself clearly indicates the preference of national parliaments. It should be added that a limited number of chambers like the Portuguese parliament or the Italian Senate are extremely active, whereas most of the chambers produce less than a dozen opinion annually and some chambers do not really contribute every year to this process.

Last but not least, a new development should be mentioned in this regard. Following the failure of the yellow-card procedure in the EPPO-case, several national chambers became not just more reluctant to apply Protocol No. 2 but also new ideas were put forward notably to strengthen the proactivity of national parliaments and to collaborate more closely on any issue that should be tackled on European level. The original idea of the so-called green card procedure or enhanced political dialogue was raised by the Chairman of the UK Parliament's House of Lord's "EU Select Committee" in January 2015.<sup>16</sup> The goal of the procedure is to make constructive proposals by a group of national parliaments regarding either ongoing legislation or even new EU-legislation or any policy measures. The procedure doesn't require any Treaty change and doesn't conflict with the European Commission's exclusive right to introduce legislation but want simply to reflect the views of parliamentarians on European matters in a more coordinated way than before. The first of such green card<sup>17</sup> initiative concerning

---

<sup>14</sup> European Parliament resolution and draft legislative act of 11 November 2015 on the reform of the electoral law of the European Union (2015/2035(INL))

<sup>15</sup> Annual report on relation between European Commission and national parliaments. 2014. Report from the Commission. COM (2015) 316

<sup>16</sup> <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/COS-AC/20150128%20Letter%20to%20Chairpersons.pdf>

<sup>17</sup> <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/green-card/green-card-on-food-waste.pdf>

food waste was submitted to the European Commission in July 2015 signed by representatives of fifteen national parliaments, including the Chair of the Committee on European Affairs of the Hungarian National Assembly. On 17 November 2015 the Commission replied<sup>18</sup> formally to the initiative and on 2 December 2015 the circular economy package was published including an action plan on food waste.<sup>19</sup>

In the meantime several other initiatives<sup>20</sup> were put forward in the framework of green card procedure, but so far, the proposal on food waste attracted the largest attention both from the side of the national parliaments as well as the European Commission.

## 6. Conclusions

A brief presentation is unfortunately not deemed to analyse all aspects of parliamentary procedures regarding EU affairs in details but rather aimed at providing a horizontal overview about the scope of activities, in the present case, about the Committee on European Affairs of the Hungarian National Assembly. This Committee as a multifunctional parliamentary committee takes part not just in the Hungarian legislative process but also bears with unique competences regarding scrutiny of EU affairs and maintaining political dialogue process with the European Commission or initiating subsidiarity checks and adopting report on the conditions of a reasoned opinion. The Committee pays, in addition, particular attention to international affairs, including interparliamentary cooperation both on multilateral and bilateral levels. Moreover, as large part of the Committee Members is directly elected in single-member constituencies, the *vox populi* should also be channelled to the scope of Committee activities in the form of so-called on the spot Committee meetings or hearings of representatives of non-governmental organisations. All in all, any discussions on par-

---

<sup>18</sup> <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/green-card/EUCommission-response-to-HoL.PDF>

<sup>19</sup> Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy. Communication from the European Commission. COM (2015) 614

<sup>20</sup> For details, see the platform for EU Interparliamentary Exchange: <http://www.ipex.eu>

liamentary EU affairs should also focus on the different parliamentary traditions, procedures and structures peculiar to the given chamber, a balanced and careful approach is required, in order to avoid any misleading or simplified conclusions.

# IL COINVOLGIMENTO DEL PARLAMENTO PORTOGHESE NELLE DINAMICHE LEGISLATIVE EUROPEE

SILVIA SASSI

**Abstract:** The article analyzes the implementation by Portugal of the new rules introduced by Lisbon Treaty for the involvement of national Parliaments in the process of implementing the subsidiarity principle at the European level. The case is very interesting because the powers recognized to national Parliaments by European Treaties have had a significant impact on the form of the Portuguese government, particularly in the dynamics between the legislative and the executive at the national level.

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. La forma di governo portoghese – 3. L'appartenenza del Portogallo alle Comunità europee, prima, e all'Unione europea, dopo. – 4. Le revisioni costituzionali e il rapporto Parlamento-Governo prima del Trattato di Lisbona. – 5. Il rapporto Parlamento-Governo dopo il Trattato di Lisbona. – 6. Il coinvolgimento dell'Assemblea della Repubblica nel processo decisionale europeo. – 6.1. L'organizzazione interna della Assemblea della Repubblica e la Commissione affari europei. – 6.2. Le modalità di esercizio del controllo di sussidiarietà. – a) Il controllo in generale. – b) Il controllo sul Programma di lavoro della Commissione europea. – c) Il controllo su un motivo rilevante. – 6.3. Il controllo democratico sulle politiche settoriali concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. – 6.4. Il parere in forma di “dialogo politico” sulla proposta che istituisce una Procura europea: un'aspirazione alla costituzionalizzazione dell'Unione europea. – 7. Conclusioni.

## 1. Premessa

Il discorso sull'Europa è spesso stato sviluppato, soprattutto dai costituzionalisti, nell'ottica della garanzia della democra-

ticità degli Stati membri. Il fatto, forse, che l'ordinamento europeo abbia, fin dalle sue origini, portato con sé auspici altamente democratici – tra i quali fondamentale è il mantenimento della pace – giustifica un simile approccio alla questione. Sotto l'impulso di questi auspici, infatti, alcuni Paesi europei – primo fra tutti l'Italia – hanno consentito, in condizioni di parità con gli altri Stati, limitazioni alla propria sovranità e hanno promosso e favorito l'organizzazione europea sottovalutando, sotto il profilo costituzionale, gli effetti derivanti dalla propria adesione. Più raramente, invece, lo stesso discorso è stato rivolto all'esame dei mutamenti del sistema politico e della forma di governo di un Paese UE.

In questa sede è, tuttavia, sotto quest'ultimo profilo che si intende condurre il discorso sull'Europa giacché le novità introdotte dal Trattato di Lisbona relative al coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di attuazione del principio di sussidiarietà a livello UE, hanno significativamente inciso sulla forma di governo degli Stati membri. Nella specie sarà oggetto di considerazione il caso del Portogallo.

## 2. La forma di governo portoghese

I rapporti che intercorrono tra gli «organi sovrani» della Repubblica portoghese sono assai complessi, perché fortemente compromissoria è stata la fase costituente che ha portato all'adozione nel 1976 della vigente Costituzione<sup>1</sup>. Non stupisce, pertanto, il ricorso, da parte della dottrina, a diverse formule per inquadrare la forma di governo portoghese.

Da una parte, vi è, infatti, chi la fa rientrare nell'ambito dei sistemi parlamentari razionalizzati<sup>2</sup> e, dall'altra parte, chi la fa

---

<sup>1</sup> Spirito compromissorio dovuto dalla «necessità di concretizzare un *modus vivendi* tra militari e civili che fosse confacente ai paradigmi liberaldemocratici», così R. ORRÙ, *Il Portogallo*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2010, II ed., 274. Per un'analisi approfondita di questa fase costituente cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica Portoghese (1974/1976)*, Milano, Giuffrè, 1977.

<sup>2</sup> A. GONÇALVES PEREIRA, *O semi-presidencialismo em Portugal*, Lisboa, 1984; P. OTERO, *A renúncia do Presidente da República na Constituição Portuguesa*, Coimbra, 1984.

rientrare nel sistema semi-parlamentare<sup>3</sup>. La maggioranza della dottrina, però, la riconduce nel *genus* del semipresidenzialismo data la coesistenza di elementi caratteristici sia del sistema presidenziale sia di quello parlamentare<sup>4</sup>. Ed in effetti, tra i tratti caratterizzanti la forma di governo portoghese tipici del sistema presidenziale vi sono l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica (art. 121, Cost. port.), il suo diritto di veto sulle leggi, superabile solo con maggioranza assoluta o di due terzi a seconda delle materie (art. 136) nonché l'iniziativa da parte del Capo dello Stato del controllo di costituzionalità (art. 134, lett. h)). Mentre, tra gli elementi tipici della forma di governo parlamentare si rilevano la responsabilità politica del Governo nei confronti dell'Assemblea (artt. 192 e 194) ed un insieme di funzioni attribuite al Capo dello Stato poste a garanzia dell'ordinato funzionamento dell'assetto costituzionale, tra cui lo scioglimento anticipato dell'Assemblea della Repubblica (art. 133, lett. e)).

Se questo è il sistema entro cui configurare la forma di governo portoghese, la previsione costituzionale di ulteriori istituti ha, però, accentuato la già tipica natura mista del sistema semipresidenziale, comportando una oscillazione del sistema *de quo* ora verso la prevalenza dell'elemento presidenziale ora verso quello parlamentare. In ragione di ciò la dottrina ha prospettato ulteriori classificazioni del sistema individuando, da un lato, un regime misto parlamentare-presidenziale<sup>5</sup>, e dall'altro, un sottotipo della forma di governo semipresidenziale, il c.d. esecutivo effettivamente diarchico<sup>6</sup>. La chiave di lettura di questa forma di governo così articolata sta nel principio della doppia fiducia, secondo cui il Governo – ed in particolare il Primo Ministro – è responsabile di fronte sia al Presidente della Repubblica sia all'Assemblea della Repubblica (art. 190). Vero è, infatti, che il

---

<sup>3</sup> C. QUEIROZ, *O sistema político e constitucional português*, Lisboa, 1992.

<sup>4</sup> M. VOLPI, *Libertà e autorità*, Torino, Giappichelli, 2000, 138 s.; J. Miranda, *Portogallo*, in E. PALICI DI SUNI PRAT, F. CASSELLA, M. COMBA (a cura di), *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione europea*, Padova, Cedam, II ed., 2001, 626 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2014, IX ed., 519 s.

<sup>5</sup> J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2003, VII ed.; L. SÁ, *O Lugar da Assembleia da República no sistema político*, Lisboa, 1994.

<sup>6</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, op. cit., 519 s.; M. VOLPI, op. cit., Torino, Giappichelli, 2000, 141 s.;

Primo Ministro è nominato e revocato dal Capo dello Stato (art. 133, lett. f) e g)), ma altrettanto vero è che il suo mandato dipende anche dalla fiducia (implicita) che gli concede l'Assemblea. Tanto è che il Primo Ministro, entro dieci giorni dalla nomina presidenziale, deve sottoporre il rispettivo programma governativo all'Assemblea della Repubblica; solo se la maggioranza assoluta del Parlamento esplicitamente lo respinge, il Governo è obbligato immediatamente a dimettersi. Medesimo obbligo sussiste se il Parlamento, a relazione instaurata, gli vota contro, a maggioranza assoluta, una mozione di censura (artt. 192 e 194).

Il concreto dispiegarsi di simili prescrizioni all'interno del sistema politico portoghese ha così comportato, nei periodi in cui la maggioranza parlamentare è stata poco chiara, la prevalenza dell'elemento presidenziale. Nei periodi, invece, in cui normale è stato il funzionamento dell'assetto politico-costituzionale, è stato l'elemento parlamentare a rafforzarsi, con forte preminenza, all'interno del rapporto Parlamento-Governo, del Primo Ministro, a prevalere. Quest'ultima ipotesi ha prevalso rispetto alla prima, specie dopo la revisione costituzionale del 1982<sup>7</sup>, e ancora più oggi che il sistema politico portoghese sembra orientato nel senso di un bipolarismo imperfetto<sup>8</sup>.

### **3. L'appartenenza del Portogallo alle Comunità europee, prima, e all'Unione europea, dopo**

Sul piano costituzionale, la partecipazione del Portogallo alle Comunità europee, prima, e all'Unione europea, dopo, non è stata affatto sottovalutata. Delle sette revisioni apportate fino

---

<sup>7</sup> Al riguardo cfr. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997, 170 ss. e il saggio di J. MIRANDA, in L. PEGORARO (a cura di), *I trent'anni della costituzione portoghese*, Bologna, Clueb, 2006, in particolare pp. 36 ss. in cui si afferma che una tale situazione si è creata non solo in ragione delle modifiche costituzionali del '72 ma soprattutto perché il Presidente della Repubblica non ha esercitato (fino ad ora) il potere di sciogliere anticipatamente l'Assemblea (art. 133, lett. e), Cost. port.) permettendogli, così, di costituire una maggioranza parlamentare e di governo.

<sup>8</sup> Così R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, n. 4, 1104.



ad oggi alla Carta costituzionale del 1976<sup>9</sup>, tre sono ascrivibili alla questione europea<sup>10</sup>. Queste revisioni hanno determinato, nel corso degli anni, importanti effetti sulla forma di governo portoghese. Per quanto riguarda il versante dei rapporti fra gli organi politici sovrani del Portogallo, l'elemento parlamentare ha prevalso su quello presidenziale. E all'interno del rapporto Parlamento-Governo, il ruolo governativo si è rivelato certamente più forte rispetto a quello parlamentare. Di recente, tuttavia, quest'ultimo rapporto si è profilato più equilibrato in ragione del maggior coinvolgimento – imposto dalla legislazione europea – delle Assemblee legislative nel processo decisionale europeo.

#### **4. Le revisioni costituzionali e il rapporto Parlamento-Governo prima del Trattato di Lisbona**

L'adesione del Portogallo alle Comunità europee risale al 1° gennaio 1978.

La prima modifica alla Costituzione portoghese del 1976 in relazione alle questioni comunitarie si è avuta a circa due anni di distanza dall'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo (1986), atto, ricordiamo, con il quale si intendeva rilanciare il processo di integrazione europea al fine di portare a compimento il mercato unico. In quest'ottica, la *lei constitucional n. 1/1989* ha introdotto all'art. 7 della Cost., dedicato alle «Relazioni internazionali», il comma 5 prevedendo che «il Portogallo si impegna nel rafforzamento dell'identità europea e nel sostegno delle azioni degli Stati europei dirette a favorire la democrazia, la pace, lo sviluppo economico e la giustizia nelle relazioni tra i popoli». La natura meramente programmatica di questa nuova disposizione non poteva, certo, incidere immediatamente sugli assetti istituzionali interni. Essa, tuttavia, forniva,

---

<sup>9</sup> In ordine temporale, la prima revisione costituzionale è del 1982 (*lei constitucional n. 1/1982, de 30 de Setembro*), la seconda del 1989 (*lei constitucional n. 1/1989, de 8 de Julho*), la terza risale al 1992 (*lei constitucional n. 1/1992, de 25 de Novembro*), la quarta al 1997 (*lei constitucional n. 1/1997, de 20 de Setembro*), la quinta al 2001 (*lei constitucional n. 1/2001, de 12 de Dezembro*), la sesta al 2004 (*lei constitucional n. 1/2004, de 24 de Julho*), la settima è del 2005 (*lei constitucional n. 1/2005, de 12 de Agosto*).

<sup>10</sup> Al riguardo v. par. 4.

un chiaro obiettivo verso il futuro impegno del Portogallo in ambito europeo. Sicché il rapporto tra Parlamento e Governo di fronte alle questioni comunitarie rimaneva inalterato nella sua asimmetria. Sia guardando alla fase ascendente della formazione della legislazione comunitaria sia mirando alla stessa fase discendente, il Governo, responsabile a livello politico negli affari europei, manteneva un ruolo prevalente rispetto al Parlamento. Nella fase ascendente, l'Assemblea aveva semplicemente il diritto di ricevere informazioni dal Governo, informazioni sovente tardive e comunque scarsamente utilizzate. Quanto alla fase discendente, è ben vero che il Parlamento interveniva legiferando, ma non meno vero è che molta della recezione europea avveniva con strumenti normativi ed amministrativi affidati al Governo<sup>11</sup>.

La seconda modifica costituzionale si è resa necessaria per conformare l'ordinamento interno alla nuova realtà europea introdotta dal Trattato di Maastricht. In particolare, con la *lei constitucional n. 1/1992* si cominciavano a ridefinire i rapporti tra Parlamento e Governo nelle questioni europee in una dimensione di più stretta collaborazione attraverso la costituzionalizzazione del dovere del Governo di informare, in tempo utile, il Parlamento per permettere a quest'ultimo di esercitare le sue funzioni di controllo sul «processo di costruzione dell'unità europea» (art. 197, c. 1, lett i), Cost. port.). Un'embrionale attuazione di tali precetti costituzionali si è avuta con la l. n. 20/94<sup>12</sup>. Embrionale perché il dovere del Governo di informare l'Assemblea si limitava «alle sole materie in corso di decisione presso gli organi nell'ambito dell'Unione europea [incidenti] nella sfera della sua competenza legislativa riservata»<sup>13</sup>. Con questa nuova prescrizione si attribuiva, quindi, all'Assemblea un ruolo attivo soprattutto nella fase discendente della formazione della legislazione europea. Residuale si profilava, ancora, il suo ruolo nella fase ascendente, dal momento che non sussisteva alcun obbligo in capo al Governo di informare

---

<sup>11</sup> V. J. MANGONE, *The Portuguese Assembleia da República: Discovering Europe*, in P. NORTON (ed.), *National Parliaments and the European Union*, London, Routledge, 2004, 153 s.

<sup>12</sup> *Lei n. 20/94, de 15 de Junho, Acompanhamento e apreciação pela Assembleia da República da participação de Portugal no processo de construção da União Europeia*.

<sup>13</sup> Art. 3, l. n. 20/94.

l'Assemblea sulle posizioni che esso intendeva assumere in sede europea<sup>14</sup>.

L'ultima revisione costituzionale collegata strettamente alla questione europea si è avuta nel 2004 e con essa si modificavano due articoli posti tra i «Principi fondamentali». Più specificamente, la *lei constitucional n. 1/2004* riformulava il c. 6 dell'art. 7, dedicato alle «Relazioni internazionali» nel seguente modo: «Il Portogallo, in condizioni di reciprocità, con il rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto democratico e del principio di sussidiarietà, e con l'obiettivo di realizzare la coesione economica, sociale e territoriali, in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e di definire e attuare una politica estera, una sicurezza e difesa comune, in cooperazione o attraverso le istituzioni dell'Unione, può convenire sull'esercizio in comune dei poteri necessari alla costruzione e all'approfondimento dell'Unione europea». La stessa legge costituzionale aggiungeva, poi, per logica conseguenza, all'art. 8, dedicato al «Diritto internazionale», il comma 4 prevedendo che «le disposizioni dei Trattati sull'Unione europea e le norme adottate dalle sue istituzioni, nell'esercizio delle sue competenze, devono essere applicate nell'ordinamento interno, nei termini previsti dal diritto dell'Unione, nel rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto democratico».

A circa due anni di distanza da questa revisione costituzionale si adottava la l. n. 43/2006<sup>15</sup> che completava, anche se non ancora compiutamente, il disegno istituzionale avviato nel 1992. Questa legge introduceva, infatti, tra gli obblighi imposti al Governo quello di informare il Parlamento delle posizioni che esso avrebbe assunto in sede europea, con particolare riguardo a «decisioni europee ancora pendenti concernenti materie che rientrano nella competenza legislativa riservata della Assemblea» ma solo se «queste posizioni sembrano essere definitive»<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Sul punto cfr. J. LAMY DA FONTANA, *Assembleia da República: um Parlamento da União Europeia – um Exemplo de “Europeização” no Direito Constitucional*, in *Rev. Der. Público*, 2010, n. 3, 134 ss.

<sup>15</sup> *Lei n. 43/2006, de 25 de Agosto, Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*.

<sup>16</sup> Art. 2, par. 2, l. n. 43/2006.

In altri termini, queste nuove disposizioni configuravano il diritto dell'Assemblea di ottenere dal Governo un riassunto di tutte le proposte europee riguardanti materie che rientravano nella sua competenza legislativa riservata per permetterle un esercizio più efficace della propria funzione di indirizzo e controllo politico<sup>17</sup>. Sebbene questo diritto non configurasse un potere di veto in capo all'Assemblea sulle posizioni governative in sede europea, quanto meno si cominciava a coinvolgerla. Il dialogo e il coinvolgimento del Parlamento e del Governo nei processi decisionali europei si basava dunque su un delicato equilibrio: da un lato, la capacità del Governo di difendere, in tempo utile, di fronte al Parlamento la posizione dallo stesso assunta in sede europea, dall'altro lato, (soprattutto) la capacità del Parlamento di ottenere dal Governo una migliore definizione delle posizioni governative in sede europea<sup>18</sup>.

## 5. Il rapporto Parlamento-Governo dopo il Trattato di Lisbona

La piena valorizzazione del Parlamento portoghese nelle dinamiche legislative europee si è raggiunta con l. n. 21/2012, adottata a circa tre anni di distanza dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Più specificamente, il 17 maggio 2012 l'*Assembleia da República* – che ha struttura monocamerale e gode di primazia quanto all'esercizio della funzione legislativa, sebbene non in termini assoluti in ragione di una condivisione della potestà legislativa tra Stato e Regioni autonome, da un lato, e tra l'organo parlamentare e il Governo, dall'altro – ha adottato la *lei n. 21* rubricata «Acompanhamento, Apreciação e Pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de Construção da União Europeia» che razionalizza, e modifica, la precedente *lei n. 43* del 2006.

---

<sup>17</sup> Per una enumerazione dei poteri di carattere generale dell'Assemblea della Repubblica in questo ambito v. J. MIRANDA, *O Direito Constitucional Português da Integração Europeia – Alguns Aspectos*, in *Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa de 1976 – Evolução Constitucional e Perspectivas Futuras*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2001, 52-54.

<sup>18</sup> Cfr. sul punto J. LAMY DA FONTOURA, op. cit., 134-135.

Questa nuova legge è meritevole di nota perché si apre con una affermazione di principio, ossia che «il presupposto essenziale affinché il Parlamento possa esercitare pienamente ed effettivamente le sue funzioni di indirizzo e controllo sulla politica europea – conformemente a quanto previsto dal Protocollo (n. 1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea e dal Protocollo (n. 2) sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegati al Trattato di Lisbona – è una regolare procedura di consultazione tra il Parlamento e il Governo»<sup>19</sup>. Sulla base di questo principio si snoda tutto l’articolato volto a coinvolgere, appunto, il Parlamento nella fase ascendente della formazione della legislazione europea.

## **6. Il coinvolgimento dell’Assemblea della Repubblica nel processo decisionale europeo**

All’Assemblea della Repubblica – ai sensi di quanto previsto dalla legislazione nazionale<sup>20</sup> e da quella europea<sup>21</sup> – spetta esercitare la funzione di controllo sulle questioni europee. Sicché, essa, per un verso, segue, esamina e valuta la partecipazione del Portogallo al processo di costruzione europea e, per altro verso, esercita i poteri che i Trattati UE attribuiscono ai Parlamenti nazionali relativamente al controllo sul principio di sussidiarietà. Nell’esercizio di questi compiti, l’Assemblea adotta pareri sulle iniziative europee che incidono su materie che rien-

---

<sup>19</sup> Art. 1, l. n. 43/2006, così come modificata dalla l. n. 21/2012)

<sup>20</sup> Art. 161, lett. c), Cost. port. e artt. 1-4, l. n. 46/2006 come modificata dalla l. n. 21/2012.

<sup>21</sup> In generale sul coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, cfr., tra i tanti, P. BILANCIA, *The role and the powers of the of the European and national Parliaments in the integration dynamics*, in Riv. it. dir. pubb. com., 2/2009, 276 ss.; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in Oss. sulle fonti, 3/2010, 7 s.; A. DELCAMP, *Les Parliaments nationaux et l’Union européenne: de la reconnaissance à l’engagement*, in Rev. Un. Eur., 2011, 7 ss.; N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2015, 102 ss.; U. HAIDER-QUERCIA, *Attori europei in ritardo: i Parlamenti nazionali in ricerca del loro ruolo europeo*, in Percorsi costituzionali, 3/2015, 429 ss. e ivi bibliografia citata.

trano nella sua competenza legislativa riservata<sup>22</sup>, così come su altre proposte europee.

L'esercizio pieno ed effettivo delle sopracitate funzioni presuppone, come già detto, una regolare procedura di consultazione con il Governo<sup>23</sup>.

In questo quadro, il Governo è obbligato ad informare l'Assemblea sulle questioni e sulle posizioni che esso intende assumere in sede europea, così come sui progetti, sulle proposte e sulle negoziazioni in corso, inviandole, in tempo utile, tutti gli atti che le istituzioni europee gli inoltrano, nonché tutti i documenti ad essi pertinenti<sup>24</sup>. L'Assemblea, dal suo canto, ha il potere di attivare quattro dibattiti in seduta plenaria: prima di ogni seduta del Consiglio europeo, con la presenza del Primo Ministro, per discutere l'agenda e le conclusioni che il Governo sosterrà in quella sede<sup>25</sup>; all'inizio di ogni Presidenza del Consiglio (dei Ministri), con la partecipazione di un membro del Governo, per trattare le priorità fissate dallo Stato che presiede l'organo<sup>26</sup>; dopo la discussione al Parlamento europeo, con la presenza di un rappresentante governativo, per discutere sullo stato dell'UE<sup>27</sup>; il secondo trimestre di ogni anno con la presenza di un membro del Governo, per trattare sui differenti strumenti di *governance* economica dell'UE, che integrano il semestre europeo, in particolare sul patto di stabilità e di crescita<sup>28</sup>. L'Assemblea può, altresì, ascoltare gli esperti designati dal Governo per svolgere funzioni in seno all'Unione europea<sup>29</sup>. Il regolamento interno prevede, inoltre, che l'Assemblea ha il diritto

---

<sup>22</sup> Cfr. art. 164 e 165, Cost. port.

<sup>23</sup> Art. 1, par. 2, della l. n. 43/2006, così come modificata dalla l. n. 21/2012.

<sup>24</sup> Art. 5, l. n. 43/2006, così come modificata dalla l. n. 21/2012.

<sup>25</sup> Art. 4, par. 1, lett. a), l. n. 43/2006 così come modificata dalla l. n. 21/2012.

<sup>26</sup> Art. 4, par. 1, lett. b), l. n. 43/2006 così come modificata dalla l. n. 21/2012.

<sup>27</sup> Art. 4, par. 1, lett. c), l. n. 43/2006 così come modificata dalla l. n. 21/2012.

<sup>28</sup> Art. 4, par. 1, lett. d), l. n. 43/2006 così come modificata dalla l. n. 21/2012.

<sup>29</sup> Art. 4, par. 1, lett. i), l. n. 43/2006 così come modificata dalla l. n. 21/2012.

di esaminare, anche di propria iniziativa, i progetti e le proposte delle politiche e delle azioni europee<sup>30</sup>.

Il Parlamento e il Governo possono, inoltre, senza alcun pregiudizio di quanto appena detto, avviare dibattiti su tutte le questioni e posizioni discusse nel seno delle istituzioni europee che rientrano nelle materie di loro stretta competenza<sup>31</sup>.

Infine, conformemente all'art. 8 del Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato ai Trattati UE, il Parlamento può, con una risoluzione, chiedere al Governo di presentare ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto legislativo europeo<sup>32</sup>.

Se questo è il quadro entro il quale si svolge la regolare procedura di consultazione tra Parlamento e Governo relativa alle questioni europee, preme rilevare che, per esigenze di razionalizzazione dei lavori parlamentari, l'attore principale deputato a seguire e ad esaminare tutte le questioni europee che riguardano la partecipazione del Portogallo alla costruzione europea è la Commissione affari europei (*Comissão Assuntos Europeos*). Il passaggio in Assemblea nella fase ascendente dei lavori si limita, infatti, solo ai casi più rilevanti<sup>33</sup>.

### *6.1. L'organizzazione interna della Assembleia della Repubblica e la Commissione affari europei*

La partecipazione del Portogallo alla costruzione dell'unità europea ha avuto un impatto, anche, sulla organizzazione interna del Parlamento nonché sulle sue procedure parlamentari<sup>34</sup>. Un primo adeguamento della struttura e delle procedure parlamentari al processo di integrazione europea si è avuto nel 1987 con l'istituzione di un comitato specializzato per gli affari europei, comitato che dal 1988 si è trasformato nella Commissione per gli affari europei. Questa Commissione ha assunto carattere

---

<sup>30</sup> Art. 4, par. 2, l. n. 43/2006 così come modificata dalla l. n. 21/2012.

<sup>31</sup> Art. 4, par. 4, l. n. 43/2006 così come modificata dalla l. n. 21/2012.

<sup>32</sup> Art. 4, par. 5, l. n. 43/2006, così come modificata dalla l. n. 21/2012.

<sup>33</sup> Ossia quando la materia oggetto della proposta europea ricade in una di quelle che rientrano nella potestà legislativa riservata alla Assembleia o se si tratta di violazione del principio di sussidiarietà.

<sup>34</sup> Così J. LAMY DA FONTOURA, *op. cit.*, 140 ss.

permanente dal 1994 a conferma della sua specializzazione a «controllare e valutare complessivamente gli affari europei».

Attualmente, la Commissione affari europei (d'ora innanzi: CAE) è una commissione di natura permanente ed è composta da 21 membri che rappresentano proporzionalmente – secondo quanto previsto dall'art. 29 del Regolamento dell'Assemblea – i gruppi parlamentari presenti in Assemblea. Come prassi vuole, presiede l'organo un membro della maggioranza parlamentare, mentre le (due) vice-presidenze sono attribuite, rispettivamente, l'uno ad un membro che sta tra le fila dell'opposizione, l'altra ad un membro rappresentante la seconda forza politica di opposizione del Paese.

La CAE può essere guardata come un organo “cerniera” di fronte alla Assemblea plenaria, alle altre commissioni parlamentari, agli altri Parlamenti nazionali, agli organi e istituzioni europee non anche di fronte alla società civile<sup>35</sup>. In questa veste, alla CAE spettano una serie di compiti.

Essa esamina, adotta pareri o formula proposte di risoluzione sui progetti europei che vertono su materie che rientrano nella competenza legislativa riservata all'Assemblea<sup>36</sup>. La CAE valuta il rispetto del principio di sussidiarietà negli atti legislativi di iniziativa europea, adotta un parere e, se del caso, formula una proposta di risoluzione che invia, poi, all'Assemblea in plenaria per l'approvazione finale<sup>37</sup>. Tutti i pareri resi dalla CAE sono inoltrati al Presidente dell'Assemblea che, a sua volta, li trasmette al Presidente del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione e, se del caso, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale così come al Governo nazionale<sup>38</sup>.

Per esercitare al meglio le sopracitate funzioni, la CAE può controllare direttamente sia le azioni del Governo sia quelle del-

---

<sup>35</sup> Al riguardo l'art. 6, par. 2, lett. o), della l. n. 43/2006, così come modificata dalla l. n. 21/2012, afferma che alla CAE spetta anche: «promover audições e debates com representantes da sociedade civil sobre questões europeias, contribuindo para a criação de um espaço público europeu ao nível nacional».

<sup>36</sup> Art. 6, par. 2, lett. c), l. n. 43/2006, così come modificata dalla l. n. 21/2012.

<sup>37</sup> Cfr. art. 3, par. 3, l. n. 43/2006 e art. 6, par. 2, lett. d), così come modificata dalla l. n. 21/2012.

<sup>38</sup> Art. 7, par. 7, l. n. 43/2006, così come modificata dalla l. n. 21/2012.



le istituzioni, organi ed agenzie dell'UE attraverso una serie di strumenti conoscitivi. Si prevede, così, che la CAE, la settimana precedente, e successiva, la riunione del Consiglio europeo o del Consiglio, si riunisca con membri del Governo per discutere sulle iniziative europee<sup>39</sup>. La CAE, inoltre, può organizzare riunioni con i membri portoghesi del Parlamento europeo per trattare la partecipazione del Portogallo alla costruzione dell'UE<sup>40</sup>. Nell'ultimo trimestre di ogni anno, la CAE può aprire un dibattito, in presenza di un membro del Governo, per discutere il programma di lavoro della Commissione europea<sup>41</sup>. Mentre, all'inizio di ogni Presidenza del Consiglio, il Presidente della CAE incontra l'ambasciatore dello Stato membro che presiede l'organo con lo scopo di preparare il dibattito che si svolgerà in seduta plenaria. Alla CAE spetta rendere pareri su tutti i documenti che il Governo, a norma della Costituzione e dell'art. 5 della l. n. 43/2006, deve sottoporre, in tempo utile, all'Assemblea<sup>42</sup>.

Il ruolo preminente che la CAE esercita nell'ambito delle funzioni di controllo sulla partecipazione del Portogallo alla costruzione europea non esclude, però, la partecipazione anche di altre commissioni parlamentari, purché permanenti e competenti in materia (art. 35, lett. d), reg. Assemblea). Il parere, ad esempio, che la CAE prepara per l'Assemblea per esprimere la sua posizione sulle materie che rientrano nella competenza legislativa dell'Assemblea nonché sul rispetto del principio di sussidiarietà è il più delle volte adottato in concertazione con le altre commissioni parlamentari. Tuttavia, se i pareri espressi dalla CAE e da altre commissioni competenti in materia sulla conformità del principio di sussidiarietà di una proposta di atto europeo divergessero, prevale la posizione della CAE rispetto all'altra Commissione<sup>43</sup>.

Le Commissioni parlamentari permanenti e competenti sulla materia oggetto di esame dialogano costantemente con la

---

<sup>39</sup> Art. 4, par. 1, lett. f) e g), l. n. 43/2006, così come modificata dalla l. n. 21/2012.

<sup>40</sup> Art. 6, par. 2, lett. i) e j), l. n. 43/2006, così come modificata dalla l. n. 21/2012.

<sup>41</sup> Art. 4, lett. e), l. n. 43/2006, così come modificata dalla l. n. 21/2012.

<sup>42</sup> Art. 6, par. 2, lett. g), l. n. 43/2006, così come modificata dalla l. n. 21/2012.

<sup>43</sup> Art. 7, c. 4, l. n. 43/2006, come modificata dalla l. n. 21/2012.

CAE. Se necessario, ad esempio, durante la settimana che precede, e segue, la riunione del Consiglio (nelle sue differenti articolazioni), la commissione parlamentare permanente in materia partecipa – insieme alla CAE e al membro di Governo competente in materia – al dibattito tenuto in Assemblea<sup>44</sup>. Le commissioni parlamentari possono, altresì, essere coinvolte dalla CAE a partecipare alle audizioni dei deputati portoghesi al Parlamento europeo, o dei parlamentari europei relatori delle iniziative europee, o, infine, del rappresentante delle istituzioni, organi o agenzie dell'Unione europea. Ciascuna commissione deve poi fornire, sulla materia di rispettiva competenza, i pareri che le vengono richiesti dalla CAE, riguardanti le iniziative legislative europee che figurano nel programma di lavoro della Commissione europea.

Le commissioni parlamentari permanenti possono, inoltre, di propria iniziativa, scambiare informazioni sulle questioni europee con i rispettivi omologhi e sollecitare il Presidente dell'Assemblea a partecipare ad iniziative promosse dalle commissioni di altri Parlamenti nazionali o dallo stesso Parlamento europeo.

La CAE, in ragione dei molteplici compiti previsti dall'art. 6, della l. 43/2006, come modificata dalla l. n. 21/2012, può definirsi, dunque, la commissione “filtro” (c.d. *pivot*) per tutto ciò che concerne gli affari europei. Proprio in ragione di ciò, non stupisce che alla CAE spetti disciplinare le modalità di esercizio del controllo di sussidiarietà.

## 6.2. *Le modalità di esercizio del controllo di sussidiarietà*

A norma dell'art. 6, c. 3, della l. n. 43/2006, come modificata dalla l. n. 21/2012, la CAE ha adottato, l'8 gennaio 2013, un atto rubricato «Metodologia de escrutínio da iniciativas europeias». Questo atto regola le modalità di esercizio del controllo di sussidiarietà in relazione ai progetti di atti legislativi dell'UE tenuto conto delle scadenze e delle procedure previste dal Protocollo (n.1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE e del Protocollo (n. 2) sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità allegati ai Trattati UE. In linea

---

<sup>44</sup> Art. 4, lett. g), l. n. 43/2006, così come modificata dalla l. n. 21/2012.

generale, come vedremo qui di seguito, questo controllo si svolge secondo un'articolata, e piuttosto dettagliata, procedura che coinvolge la CAE, le commissioni parlamentari permanenti competenti per materia e l'Assemblea in plenaria per esaminare, in particolare, il programma di lavoro della Commissione europea, le iniziative europee provenienti dalle istituzioni europee sulla base di motivi rilevanti, i documenti consultivi della Commissione europea (ad es. i Libri verdi e Libri bianchi) nonché quelli preparati dal Consiglio europeo. Qui di seguito, per motivi di maggiore interesse, si descriveranno le procedure di controllo in generale, quelle sul Programma di lavoro della Commissione europea nonché sulle iniziative europee che hanno sollevato motivi rilevanti sul rispetto del principio di sussidiarietà, in particolare.

*a) Il controllo in generale*

Non appena la CAE riceve le proposte legislative europee le invia immediatamente a tutte le commissioni parlamentari permanenti e alle Assemblee legislative delle Regioni Autonome, nel caso in cui la materia rientri nei loro ambiti di competenza, per ottenere una loro opinione. Se il progetto di iniziativa legislativa ricade in una delle materie nelle quali l'Assemblea ha competenza riservata, il Governo informa immediatamente l'Assemblea richiedendole un parere. Il Governo, in tempo utile, invia alla Assemblea tutte le informazioni utili sulla proposta, una analisi delle implicazioni che deriverebbero al Portogallo e la posizione che il Governo intende adottare.

Dal momento dell'invio da parte della CAE di queste proposte alle commissioni parlamentari competenti per materia e alle Assemblee legislative delle Regioni autonome scatta il periodo di tempo (che varia dalle quattro alle sei settimane) entro il quale ciascuna di esse deve preparare ed inviare alla CAE una relazione.

Entro sei o al massimo otto settimane, la CAE nomina un membro del Parlamento per stendere un parere (*parecer*) che deve tenere conto delle relazioni a sua volta fornite dalle commissioni parlamentari permanenti competenti in materia, e all'occorrenza delle opinioni espresse dalle Assemblee legislative delle Regioni Autonome. Questo parere viene poi discusso e deliberato in seno alla CAE. Esso deve contenere una analisi giuridica della iniziativa europea e, se del caso, una valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà. Se il parere espresso

dalla CAE differisce, soprattutto con riguardo al rispetto del principio di sussidiarietà, da quello riportato dalla commissione parlamentare competente per materia, prevale l'opinione della CAE.

Se il parere deliberato dalla CAE non solleva questioni relative al principio di sussidiarietà, esso viene inviato al Presidente dell'Assemblea che lo invia, successivamente, alle istituzioni europee, nel quadro del dialogo politico, al Governo, e lo pubblica sulla Gazzetta ufficiale dell'Assemblea della Repubblica. La CAE provvede a pubblicare il suo parere sull'IPEX<sup>45</sup>.

Di contro, se il parere solleva questioni relative al rispetto del principio di sussidiarietà e/o ricade in materie riservate alla esclusiva competenza legislativa dell'Assemblea, la CAE prepara una proposta di risoluzione (*projecto de resolução*) contenente una *reasoned opinion* (*parecer fundamentado*), che con urgenza viene inoltrata alla plenaria.

Il *parecer fundamentado* è approvato dalla Assemblea in seduta plenaria a una maggioranza semplice.

Una volta conclusa questa fase, il Presidente della Assemblea inoltra tutta la documentazione relativa al parere motivato o al semplice parere ai Presidenti delle istituzioni europee coinvolte (ovvero del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione europea) e al Governo portoghese. Lo stesso provvede alla pubblicazione del parere motivato o del parere sulla Gazzetta ufficiale dell'Assemblea della Repubblica, la CAE, per parte sua, sull'IPEX. La procedura è così conclusa.

b) *Il controllo sul Programma di lavoro della Commissione europea*

Quando si tratta di esaminare il Programma di lavoro della Commissione europea, la CAE lo invia immediatamente a tutte le commissioni parlamentari permanenti e alle Assemblee legislative delle Regioni Autonome al fine di fare selezionare loro le iniziative che intendono monitorare nel corso dell'anno.

Nel frattempo la CAE organizza audizioni con la presenza di membri del Governo, di membri della Commissione europea, di parlamentari portoghesi, di membri portoghesi del Parlamento europeo e dei membri delle Assemblee legislative delle Re-

---

<sup>45</sup> L'IPEX è la piattaforma dell'UE nella quale si trovano i principali documenti sulla cooperazione interparlamentare europea.

gioni autonome, per discutere il Programma di lavoro della Commissione europea e raccogliere i contributi per la selezione delle iniziative che dovrebbero essere esaminate.

Ciascuna commissione parlamentare permanente, così come ciascuna Assemblea legislativa delle Regioni autonome, prepara ed invia alla CAE un parere (*parecer*) nel quale vengono espressamente indicate le iniziative europee che esse, in ragione del loro interesse politico e della materia trattata, intendono esaminare nel corso dell'anno.

La CAE nomina, poi, un membro del Parlamento per la stesura di un parere (*parecer*) sul Programma di lavoro della Commissione europea; parere che, tenuto conto delle relazioni fornite dalle commissioni parlamentari, e all'occorrenza delle opinioni espresse dalle Assemblee legislative delle Regioni Autonome, contiene l'elenco delle iniziative selezionate dalle commissioni parlamentari, e dalle Assemblee legislative delle Regioni Autonome, nonché le proposte di controllo sulle iniziative europee di competenza della CAE.

Questo parere viene discusso e deliberato in seno alla CAE. Dopodiché la CAE formula un progetto di risoluzione che deve essere votato dall'Assemblea in seduta plenaria.

Sulla base della risoluzione dell'Assemblea della Repubblica, la CAE distribuisce alle commissioni parlamentari competenti per materia e, all'occorrenza, alle Assemblee legislative delle Regioni Autonome, le iniziative della Commissione europea per una loro valutazione – se sono state dalle stesse selezionate –, o per mero scopo informativo – se le commissioni, sebbene competenti, non le hanno selezionate. Con riguardo alle iniziative legislative europee, la CAE ne dà comunicazione e fissa un limite di tempo entro il quale devono essere esaminate, anche se non sono state selezionate.

Quanto all'esame delle iniziative europee selezionate, la commissione competente per materia nomina un relatore, comunicandolo alla CAE. La commissione, per poter svolgere al meglio il suo compito, può chiedere, insieme alla CAE, chiarimenti al Governo, ottenere informazioni dalle istituzioni europee, attraverso audizioni, e così via. Al termine di queste indagini conoscitive, il relatore invia una relazione alla CAE che deve contenere, anzitutto, una discussione generale relativa all'iniziativa europea e una relativa all'impatto che la stessa comporta al Portogallo. La relazione deve, poi, chiarire se lo scopo dell'iniziativa europea rientra nel quadro delle materie

che sono di esclusiva competenza della Assemblea della Repubblica. Infine, essa deve individuare la base giuridica sulla base della quale i principi di sussidiarietà e di proporzionalità sono rispettati, o meno, con le relative conclusioni.

Se la relazione della commissione ha per oggetto l'esame di un progetto di atto legislativo europeo, essa deve essere inviata alla CAE entro al massimo sei settimane dal momento in cui la CAE aveva inviato il progetto<sup>46</sup>.

Una volta che la CAE ha ricevuto la relazione elegge un relatore con il metodo d'Hondt<sup>47</sup>, che esprime il suo parere. Da qui, quindi, segue la procedura di controllo già descritta nella lett. a) di questo paragrafo.

*c) Il controllo su un motivo rilevante*

Se la CAE viene a conoscenza che un Parlamento nazionale o un rappresentante portoghese al Parlamento europeo hanno sollevato fondati dubbi su un'iniziativa europea – che non è stata selezionata per il controllo, o non è stata inserita nel Programma di lavoro della Commissione europea, o che proviene da una proposta legislativa di un'altra istituzione europea – in relazione al rispetto del principio di sussidiarietà o all'oggetto della stessa, la CAE può chiedere ad una commissione parlamentare competente in materia di analizzare l'iniziativa. La CAE può inoltre avocare a sé il controllo della iniziativa europea se la questione riguarda il rispetto del principio di sussidiarietà e non c'è tempo sufficiente per rispettare le otto settimane per valutarla.

### *6.3 Il controllo democratico sulle politiche settoriali concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*

Per quanto riguarda il controllo democratico sulle politiche settoriali concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (d'ora innanzi: spazio LSG)<sup>48</sup> è massima del sistema

<sup>46</sup> *Metodologia de Escrutinio das iniciativas europeias*, lett. a).

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Su questo spazio, in particolare, cfr. P. BILANCIA, *The area of Freedom, Security and Justice beyond the inter-governmental approach in the new european perspective*, in Idem, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national Constitutional Law*, Milano, Giuffrè, 2012, 119 ss.

portoghese coinvolgere la CAE, la Commissione affari costituzionali, diritti, libertà e garanzie (*Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*, d'ora innanzi Commissione affari costituzionali) e l'Assemblea in seduta plenaria.

Non esistono procedure scritte relative alle modalità di informazione dei risultati dei lavori del Comitato permanente del Consiglio volte a promuovere e a rafforzare la cooperazione operativa in materia. In linea generale, al termine dei lavori di ogni Consiglio, il Ministro di Giustizia, di propria iniziativa, stende una relazione su quanto è stato discusso e approvato nel Comitato, relazione che viene, poi, inviata alla Commissione affari costituzionali. Questa a sua volta riferisce alla CAE. Se del caso, le due Commissioni promuovono audizioni dei membri del Governo responsabili, al termine delle quali si stilano delle conclusioni<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Con riferimento allo spazio LSG, grande attenzione è stata dedicata, nel corso della XIII legislatura allo spazio Schengen. Anzitutto si ricorda l'attuazione del funzionamento del Sistema di Informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), sistema nel quale il Portogallo è stato fattivo attore. Più di recente, diversi dibattiti sono stati dedicati, a seguito del Consiglio europeo dell'8 marzo 2012, al funzionamento della *governance* Schengen, a conclusione dei quali un membro della Commissione affari costituzionali ha presentato alla CAE, tra l'aprile e il giugno 2013, alcune relazioni sul funzionamento di questo sistema. In questo rapporto si sottolinea, in particolare, l'enorme impulso che il pacchetto legislativo sulla *governance* Schengen (creazione di un nuovo meccanismo di valutazione) e la modifica del Codice delle Frontiere Schengen conferirà allo spazio LGS. Tutta questa attenzione, probabilmente, è dovuta anche alla *resolução* n. 147/2011, adottata il 4 novembre 2011 dall'*Assembleia da Republica*, con la quale si sosteneva la violazione del principio di sussidiarietà della proposta del Parlamento e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 che prevedeva l'introduzione di norme comuni volte a ripristinare temporaneamente il controllo, delle frontiere interne in circostanze eccezionali. Queste materie sono state ritenute appartenenti alla competenza esclusiva degli Stati membri in quanto rientranti nei concetti dell'ordine pubblico e della sicurezza interna.

Tra le altre questioni prese in considerazione da parte dell'Assemblea e dei suoi organi interni durante la XIII legislatura, si ricordano quelle relative alla conclusione dei negoziati sul Sistema europeo comune di asilo (SECA), sistema da sempre supportato dal Portogallo, e sul Quadro Finanziario Pluriennale UE (2014-2020) nell'area di Giustizia e Affari interni. Sono state oggetto di scrutinio di sussidiarietà le proposte di regolamento riguardanti l'istituzione di una procura europea, la creazione di una agenzia europea per la cooperazione giudiziaria penale (EUROJUST) nonché quella per la cooperazione e la formazione delle autorità indipendenti di contrasto (EUROPOL). In corso vi sono riflessioni sul Piano di azione UE in tema di lotta alla droga

Per quanto riguarda l'attuazione delle misure istitutive di Europol e di Eurojust, nonché di quelle successive di modifica, il Portogallo si distingue rispetto agli altri Stati membri per averle recepite tempestivamente<sup>50</sup> attraverso una serie di atti di natura legislativa<sup>51</sup>, ma anche di altro genere<sup>52</sup>.

Nonostante ciò, il Portogallo – al pari di altri ordinamenti nazionali – non ha adottato procedure specifiche per attivare un controllo democratico sulle attività dei sopracitati organismi europei. Esso avviene, infatti, ed in linea di massima, secondo i già citati meccanismi di controllo-raccordo tra l'Assemblea e il Governo, essendo Europol ed Eurojust responsabili innanzi al Consiglio europeo.

Più specificatamente, gli organi coinvolti nel controllo democratico sono principalmente l'Assemblea in plenaria, la CAE e la Commissione affari costituzionali. Il controllo democratico si sviluppa per via di prassi.

---

(2013-2016), sulle priorità del ciclo di politiche UE contro il crimine organizzato transazionale per il periodo 2014-2017, nonché sul dibattito europeo in materia di libera circolazione delle persone e sul regolamento che crea EUROSUR (adottato il 22-10-2013) su cui il Portogallo ha partecipato a numerose operazioni FRONTEX durante il 2013.

Infine, si ricordano l'avvio di discussioni sul futuro dello spazio LSG, in vista della conclusione del Programma di Stoccolma. Al riguardo, nel giugno del 2014 si è svolta in Assemblea una riunione informale con il Ministro della Giustizia. Mentre sono già in agenda dibattiti, da svolgersi in plenaria. Dalle riunioni finora tenute, risulta chiara la necessità di mantenere una certa continuità con il programma di Stoccolma con l'intenzione, però, di consolidarlo attraverso, da un lato, l'adozione di una serie di strumenti legislativi e non coerenti e di qualità, e, dall'altro, la creazione di uno spazio di giustizia e di sicurezza che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, di proporzionalità e di necessità, promuova e accresca la sicurezza dei cittadini e le economie europee.

<sup>50</sup> *Relazione della Commissione sul recepimento, dal punto di vista legislativo, della decisione del Consiglio del 28 febbraio 2002 che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità*, COM(2004) 457 def., Bruxelles, 6-7-2004, pag. 4.

<sup>51</sup> A norma degli artt. 161, lett. c) e i) e 166, n. 5, Cost. port., l'Assemblea ha adottato, per quanto riguarda Europol, la *lei n. 68/98*, per quanto riguarda Eurojust, la *lei n. 36/2003* che di recente è stata modificata dalla *lei n. 20/2014*, in attuazione della nuova decisione del Consiglio n. 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008.

<sup>52</sup> L'Assemblea ha approvato, con riguardo ad Europol 5 risoluzioni. A partire dalla più recente si ricordano la *Resolução da Assembleia da República n. 69/2006*; la *Resolução da Assembleia da República n. 7/2002*; la *Resolução n. 54/1999*; la *Resolução n.9/1999*; la *Resolução n. 60/1997*.



Con riguardo ad Eurojust, a partire dal 2007, la Commissione affari costituzionali, in quanto commissione parlamentare competente in materia, controlla le sue attività sulla base del Rapporto che lo stesso stende annualmente. Mentre dal 2008, la stessa Commissione affari costituzionali, insieme alla CAE, ha organizzato incontri con il Presidente di Eurojust ed il membro nazionale che siede nell'organismo per discutere le attività svolte, e da svolgersi, e su quelle che rientrano nello spazio LSG. Nel tempo, però, si sono sviluppati anche contatti regolari e diretti per lo scambio di informazioni tra Eurojust e il Parlamento attraverso, in particolare, la presentazione annuale da parte del membro nazionale che siede in Eurojust di un suo *report* alla Commissione affari costituzionali.

Più *soft* risulta il controllo democratico sulle attività di Europol<sup>53</sup>. Esso si attua tramite la partecipazione del Presidente della Commissione affari costituzionali agli incontri internazionali. Non esistono – a differenza di quanto accade con l'esercizio del controllo su Eurojust – contatti diretti tra i membri dell'Assemblea e l'ufficiale di collegamento di Europol. Si prevedono, invece, contatti con il Ministro di Giustizia, il quale, a sua volta, deve riferire alla CAE e alla commissione parlamentare permanente competente in materia.

In ragione di tutto ciò, è evidente che il Parlamento portoghese non è ancora in grado di esercitare una influenza diretta sulle decisioni relative a Europol/Eurojust (es. le iniziative sulla cooperazione giudiziaria o di polizia)<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Al riguardo v. la conferenza tenuta a Berlino, il 6 e 7 maggio del 2007.

<sup>54</sup> Relativamente al rispetto del principio di sussidiarietà, positivi sono stati i pareri espressi in forma di “dialogo politico” dalla Commissione affari costituzionali e dalla CAE sulle proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relative alla istituzione dell'Agenzia dell'UE per la cooperazione giudiziaria penale (EUROJUST) COM(2013) 535 def. e dell'Agenzia dell'UE per la cooperazione e la formazione delle autorità indipendenti di contrasto (Europol). Per quanto riguarda la prima proposta, perché gli obiettivi che la stessa si propone di raggiungere – la costituzione, cioè, di un ente capace di stimolare e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale ricevendo dalle autorità nazionali le informazioni all'uopo necessarie per lo svolgimento dei suoi compiti – non possono essere raggiunti effettivamente ed efficacemente se non a livello europeo. Quanto alla seconda proposta (Europol), perché – nonostante le iniziali ritrosie – è in grado di rendere più efficienti ed efficaci le attività di Europol e di CEPOL contro una criminalità transnazionale e un fenomeno terroristico sempre più organizzati ed efferati. Con queste nuove misure si rafforzerebbero le (mai sopite) istanze degli Stati membri per contra-

6.4. *Il parere in forma di “dialogo politico” sulla proposta che istituisce una Procura europea: un’aspirazione alla costituzionalizzazione dell’Unione europea*

Tra i diversi pareri adottati nell’ambito delle politiche che riguardano lo spazio LSG, solo uno è stato adottato per violazione del principio di sussidiarietà. In particolare con la *resolução* n. 147/2011 del 4 novembre 2011, l’Assemblea della Repubblica ha dichiarato l’inosservanza del principio di sussidiarietà sulla proposta del Parlamento e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 giacché la previsione di introdurre norme comuni volte a ripristinare temporaneamente il controllo delle frontiere interne in circostanze eccezionali andava a toccare materie appartenenti alla competenza esclusiva degli Stati membri, ossia l’ordine pubblico e la sicurezza interna. Tutti gli altri pareri hanno espresso conformità al principio di sussidiarietà. Ciò è accaduto anche con riguardo alla proposta del Consiglio di un regolamento che istituisce una Procura europea<sup>55</sup>.

Contrariamente ad altri ordinamenti, la CAE e la Commissione affari costituzionali portoghesi hanno riconosciuto all’Unione europea una «inequivocabile» competenza a combattere le frodi e altri reati di natura finanziaria sulla base degli artt. 86 e 325 TFUE<sup>56</sup>. Questa competenza, secondo le Commissioni sopracitate, non è accessoria agli Stati; anzi, il suo esercizio a livello UE si rivela quanto mai necessario per ottenere una più efficace tutela degli interessi finanziari europei.

---

stare reti criminali i cui danni si riflettono, inevitabilmente, sulla società civile e sulle economie. Dal parere si rileva, inoltre, che la proposta in esame ben si colloca nel disegno più ampio, tracciato chiaramente nel Programma di Stoccolma, di realizzare una Europa più aperta e più sicura che protegge i propri cittadini.

<sup>55</sup> Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM(2013) 534 fin., Bruxelles, 17-7-2013.

<sup>56</sup> Cfr. al riguardo Assembleia da República-Comissão de Assuntos europeus, *Parecer COM (2013)534, Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia* e Assembleia da República-Comissão de Assuntos Constitucional, Direitos, Liberdades e Garantias, *Relatório COM (2013)534, Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia*, trovi entrambe su [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

Buona parte del parere espresso dalle due commissioni si basa sul ragionamento sviluppato nella relazione che accompagna la proposta in esame<sup>57</sup>. In questo senso, il parere ribadisce l'incapacità dell'attuale assetto a contrastare in modo efficace i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE poiché non garantisce un livello uniforme di protezione. I reati in oggetto sono, infatti, perseguibili solo su iniziativa degli Stati membri e gli interventi nazionali di tutela sono, sia a livello amministrativo sia a livello giudiziario, troppo frammentati. Secondo le due commissioni, la lotta contro la frode transfrontaliera presuppone, invece, uno stretto ed efficace coordinamento delle inchieste e delle azioni penali in uno spazio europeo uniforme.

Le due commissioni ritengono che anche gli scambi di informazioni e di coordinamento praticati tutt'ora tra gli Stati membri e le agenzie europee, quali Europol, Eurojust e Olaf, siano inadeguati a contrastare il fenomeno in esame. Ad Eurojust e ad Europol spetta solo, infatti, agevolare lo scambio di informazioni e coordinare le indagini e le azioni penali nazionali. Ad essi manca l'attribuzione di una vera e propria funzione. Quanto all'Olaf, si rileva che il suo compito di indagare sulle frodi e sulle attività illegali lesive della UE è di natura squisitamente amministrativa.

A fronte di tutto ciò, dunque, entrambe le commissioni esprimono una forte esigenza di basare la cooperazione penale su un nuovo paradigma. Ovvero su un piano di azione non più duplice (quello, cioè, orizzontale, di cooperazione tra le autorità dei differenti Stati membri, e quello verticale, di cooperazione delle varie autorità nazionali con gli organi europei, es. Eurojust), bensì concentrato ed uniforme, che sia in grado creare un unico spazio territoriale (europeo) giurisdizionale. La misura europea – a parere delle due Commissioni – sembra muoversi proprio in questa direzione. Essa prevede, infatti, l'istituzione di una procura europea come una autorità indipendente, ossia un organismo sovranazionale «indivisibile» competente ad investigare, promuovere ed agire penalmente e a controllare gli autori, e i complici, su tutto lo spazio europeo. Ciò implica una direzione e un coordinamento delle inchieste e dell'azione penale sui reati che riguardano gli interessi finanziari europei a livello

---

<sup>57</sup> Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, cit., p. 2 ss.

dell'intera Unione, la cui protezione è imposta tanto all'UE quanto agli Stati membri, a norma degli artt. 310, n. 6 e 325 del TFUE.

Sulla base di questo ragionamento la CAE, in particolare, critica la posizione assunta nel 2013 dal Senato francese<sup>58</sup>, che, in ragione di una preconizzata posizione comune franco-tedesca, auspica, invece, la creazione di una procura europea più *soft*, meno integrata, che assuma la forma, cioè, di una agenzia organizzata in forma collegiale.

La CAE argomenta ulteriormente il suo parere attraverso una interpretazione teleologica e pratico-funzionale della proposta in esame.

In questa prospettiva, il rispetto del principio di sussidiarietà viene valutato anche alla luce dei principi costituzionali sottesi ai rapporti internazionali del Portogallo. Al riguardo, la CAE ricorda le norme che impegnano il Portogallo, da un lato, «a rafforzare l'identità europea e a sostenere le azioni dirette a favorire la democrazia, la pace, il progresso economico e la giustizia nelle relazioni tra i popoli» (art. 7, c. 5, Cost.), e, dall'altro, «a *costruire* e ad *approfondire* l'Unione europea»<sup>59</sup> (art. 7, c. 6, Cost.). Norme in ragione delle quali il Portogallo ha conferito alle istituzioni europee – ai sensi dell'art. 8, c. 4, Cost.<sup>60</sup> – l'esercizio di una serie di funzioni.

Questa «*costruzione*» e questo «*approfondimento*» dell'Unione, a parere della CAE, altro non significa che la «trasformazione radicale del paradigma dello Stato costituzionale e della statualità propria del Portogallo. L'archetipo dello Stato nazionale sembra evolversi in un nuovo schema di comunità non necessariamente riconducibile nei classici modelli della fe-

---

<sup>58</sup> Sul punto si rinvia al saggio di 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 questo volume.

<sup>59</sup> Il corsivo è di chi scrive.

<sup>60</sup> Comma introdotto dalla l. cost. n. 1/2004, che prevede: «Le disposizioni dei Trattati dell'Unione europea e le norme adottate dalle sue istituzioni, nell'esercizio delle rispettive competenze, devono essere applicate nell'ordinamento interno, nei termini previsti dal diritto dell'Unione, nel rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto democratico».

derazione o confederazione di Stati»<sup>61</sup>. La clausola della «*costruzione*» dell'Unione europea è una clausola «dinamica»<sup>62</sup> che porta alla creazione di una comunità costituzionale di Stati membri, dotata di una Costituzione legittimata dai cittadini europei e dai popoli degli Stati membri.

Sicché, i richiamati principi – sempre secondo la CAE – devono essere interpretati alla luce della concezione che l'Unione porta con sé. La dimensione politica e la dimensione giuridica dell'Unione europea devono essere valutate non solo rispetto a quanto già acquisito ma anche rispetto a quanto si aspira, e cioè «a costruire e ad approfondire l'UE», a norma di quanto previsto, per l'appunto, dall'art. 7, c. 6, Cost.

Solo ponendosi in una prospettiva di costituzionalizzazione dell'Unione europea si profila una «ristrutturazione sovranazionale del globo». In quest'ottica, dunque – afferma la CAE – «gli interessi finanziari dell'Unione» più che un riflesso degli interessi degli Stati membri e dei loro rispettivi cittadini, sono gli interessi propri dell'UE, come espressamente prevede l'alinea c), art. 2, della proposta di regolamento. Ciò comporta, inevitabilmente, la creazione di uno “spazio giustizia”, il cui presupposto logico-giuridico è la creazione di un ordine (giuridico) per una applicazione coerente ed efficace delle sue norme.

## 6. Conclusioni

Quali conclusioni trarre dai ragionamenti svolti?

Che il Portogallo non ha sottovalutato affatto la sua adesione alle Comunità europee, prima, e all'Unione europea, poi. Questo percorso è evidente sotto due aspetti.

Sotto il profilo giuridico, tre revisioni costituzionali sono occorse al riguardo, alle quali si è data attuazione con una serie di misure di natura legislativa e sub-legislativa. Il complesso di tutti questi interventi normativi hanno inciso significativamente sulla forma di governo portoghese attraverso un sempre maggiore coinvolgimento del Parlamento portoghese nelle dinamiche nazionali sul piano del raccordo con l'Unione europea.

---

<sup>61</sup> È interessante annotare che la CAE nel suo *Parecer*, cit., p. 10, riprende un'affermazione tratta da J.J. GOMES CANOTILHO e V. MOREIRA in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4° ed., Coimbra, 2007, 243.

<sup>62</sup> *Parecer* della CAE, cit., p. 10

Sotto il profilo fattivo, il Portogallo si distingue, rispetto ad altri Paesi europei, per il suo impegno alla costruzione dell'unità europea. Il controllo democratico sulle iniziative europee è stato sistematico e capillare. Il Parlamento portoghese risulta, dal 2011 al 2014, l'Assemblea più attiva rispetto alle altre nell'invio di pareri alla Commissione europea<sup>63</sup>. Per avere una dimensione della sua operatività, i pareri espressi dal Portogallo ed inviati alla Commissione rappresentavano, nel 2012, oltre il 30% di tutti i pareri stesi dagli altri Stati UE<sup>64</sup>, nel 2013, circa il 30%<sup>65</sup>, nel 2014, oltre il 23%<sup>66</sup>.

Di tutti questi pareri solo tre<sup>67</sup>, però, sono stati adottati dall'Assemblea della Repubblica nella forma di *parecer fundamentalado*, in cui cioè si rilevava una violazione del principio di sussidiarietà. E dei tre uno riguarda proprio lo spazio LSG.

Alla luce di tutti questi dati, dunque, il fattore positivo che si riscontra è che il Parlamento portoghese, per il tramite della CAE, partecipa attivamente alle dinamiche europee. Quindi dal punto di vista giuridico è possibile sostenere che il Portogallo sta perseguendo fermamente gli obiettivi di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 7 della Costituzione, che consistono nel fermo impegno a rafforzare l'identità europea per costruire ed approfondire l'Unione europea, obiettivi tutti tesi – come espressamente precisato nel parere relativo alla procura europea – ad una sua costituzionalizzazione.

---

<sup>63</sup> Relazione della Commissione europea, *Relazione annuale 2012 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, Bruxelles, 10-7-2012, COM(2012) 375 final, p. 4.

<sup>64</sup> Il Portogallo nel 2012 ne aveva inviati ben 227. Sul punto v. Relazione della Commissione europea, *Relazione annuale 2013 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, Bruxelles, 30-7-2013, COM(2013) 565 final, p. 4.

<sup>65</sup> Per la precisione nel 2013 i pareri inviati erano 192. Sul punto Relazione della Commissione europea, *Relazione annuale 2014 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, Bruxelles, 5-8-2014, COM(2014) 507 final, p. 11.

<sup>66</sup> Nel 2014 i pareri erano 118. Sul punto v. Relazione della Commissione europea, *Relazione annuale 2015 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, Bruxelles, 2-7-2015, COM(2015) 316 final, p. 3.

<sup>67</sup> Uno nel 2011, che riguarda la proposta legislativa COM(2011)560, uno nel 2012, che riguarda la proposta legislativa COM(2012)130, e uno nel 2013 riguardante la proposta legislativa COM(2012)788.

Dal punto di vista politico, tuttavia, il Portogallo sembra quasi appiattito ai desiderata dell'Unione europea. Il controllo di sussidiarietà e gli altri poteri di intervento dell'Assemblea della Repubblica, sebbene orientati alla costruzione di un nuovo paradigma statale, sembrano non essere stati esercitati secondo un approccio di critica costruttiva, laddove necessaria. Sia di esempio il fatto che tra i numerosi pareri oggetto di valutazione da parte degli organi nazionali competenti solo tre hanno denunciato la violazione del principio di sussidiarietà. Nonostante ciò il Portogallo non ha ottenuto trattamenti speciali dall'Unione europea<sup>68</sup>.

Di recente però si può registrare una rottura rispetto al passato atteggiamento del Portogallo nei confronti dell'Unione europea. Il 22 gennaio 2016 il Portogallo aveva inviato una bozza di bilancio anti-*austerità* alla Commissione europea giudicata, però, dalla stessa «chiaramente in violazione delle regole UE». Per evitare la bocciatura completa da Bruxelles, Lisbona ha apportato una serie di correttivi. La questione, però, non è ancora conclusa, è solo rinviata. Nonostante le misure aggiuntive apportate dal Portogallo, i commissari europei hanno, infatti, espresso ancora forti riserve sulla conformità del testo alle norme UE.

---

<sup>68</sup> Paradossalmente, ed in linea generale, si può dire che hanno ottenuto di più i Parlamenti di quei Paesi che hanno maggiori pretese nei confronti dell'Unione europea e dei loro Governi che agiscono in quella sede. Esempio è l'atteggiamento del Regno Unito, sfociato nell'oramai noto caso Brexit.





SULL'ESERCIZIO DELLE COMPETENZE  
DELL'UNIONE EUROPEA:  
IL PARLAMENTO PORTOGHESE E IL GIUDIZIO DI  
CONFORMITÀ AL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

ALESSANDRA SILVEIRA

**Abstract:** Further the entry into force of the Lisbon Treaty, the role and presence of national parliaments were institutionalised within the subsidiarity control mechanism – in better words, within the question, always very politically sensitive, of the competences' allocation and exercise in the European integration context. However, it is appropriate to verify the arguments put forward by national parliaments in their reasoned opinions in order to assess whether *i*) their statements on the violation of the subsidiarity are legally justified, and *ii*) the parliaments' role may be considered as positive within the European legal system as a whole. Although this exercise does not interfere, in theory, with the importance of the democratic participation of national parliaments in the decision-making process of the EU, it may reveal some weaknesses with regard to *i*) the appreciation of the European integration process by national parliamentary authorities and *ii*) the relevance of the democratic deficit in the EU and the relative measures adopted until today aimed at reducing it.

**SOMMARIO:** 1. Le implicazioni dell'integrazione europea nell'organizzazione politica portoghese. – 2. L'esercizio delle competenze in un sistema multilivello. – 3. La sussidiarietà come componente del compromesso costituzionale di cooperazione. – 4. I pareri motivati dell'AR sull'inosservanza del principio di sussidiarietà. – 5. Considerazioni conclusive.

### **1. Le implicazioni dell'integrazione europea nell'organizzazione politica portoghese**

Nel 2016 la Costituzione della Repubblica Portoghese (CRP) commemora 40 anni. Se dovessimo identificare i mo-

menti costituenti che hanno dato forma e contenuto alla CRP in questo arco di tempo, sarebbe inevitabile imbattersi nella questione europea. Non è possibile rifiutare l'idea che il riconoscimento del primato del diritto dell'Unione europea (UE) sul diritto interno, incluso il diritto costituzionale nazionale (attraverso l'art. 8, comma 4 della CRP, introdotto con la revisione costituzionale del 2004<sup>1</sup>), rappresenti la più importante modifica della CRP dal 1976, poiché implica che *i*) il diritto nazionale non può essere d'ostacolo alla validità del diritto dell'UE, e che *ii*) il diritto dell'UE non può essere dichiarato incostituzionale o disapplicato per presunta incostituzionalità.<sup>2</sup> Non era indispensabile che il primato del diritto dell'UE fosse integrato attraverso una norma *ad hoc* nella CRP, infatti tale primato derivava già dall'*acquis* comunitario. Tuttavia, la CRP ha ritenuto necessario riconoscere che il diritto dell'UE definisce i criteri per la sua interpretazione e applicazione – e non il diritto nazionale – e che il primato del diritto dell'UE sul diritto nazionale è una specifica manifestazione delle competenze proprie dell'UE.

Dunque, come evidenziano Gomes Canotilho e Vital Moreira, l'apertura della CRP alla costruzione e all'approfondimento dell'UE rappresenta una trasformazione radicale del paradigma dello Stato costituzionale e della statualità portoghese. Infatti, l'archetipo dello Stato costituzionale si è sostanzialmente evoluto nel contesto di questa nuova forma di organizzazione politica che è l'UE, e a causa di questa evoluzione l'ordine costituzionale degli Stati membri, e non solo del Portogallo, si configura come un ordinamento giuridico parziale – l'ordinamento di un singolo Stato membro dell'UE – inserito

---

\* L'autore porge sinceri ringraziamenti a Marco Ibba e Lucrezia Calabrese per il lavoro di traduzione e Cinzia Peraro per la revisione del testo e lo scambio di opinioni sul tema in questione - giovani ricercatori molto dediti allo studio del diritto dell'Unione europea.

<sup>1</sup> L'art. 8.º, n.º 4, CRP prevede che: “*As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático.*”

<sup>2</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 270

pertanto all'interno di un altro ordinamento giuridico al quale ha aderito volontariamente e che deve rispettare.<sup>3</sup>

Quando si parla dell'impatto dell'integrazione europea nell'ordinamento costituzionale portoghese, generalmente ci si focalizza sulla dimensione economica della CRP, essendo oggi tale organizzazione economica inevitabilmente derivata dall'integrazione europea. In altri termini, la costituzione economica portoghese sarebbe quella che risulta dall'integrazione del Portogallo nel mercato interno e nell'unione economica e monetaria. Non è stato un caso, infatti, che la seconda revisione della CRP, avvenuta nel 1989, abbia assolto il compito di flessibilizzare la costituzione economica originale secondo i dettami dell'Atto Unico Europeo del 1986, con l'intuito di arrivare ad un mercato unico e in seguito al mercato interno.

Per questo motivo, molto spesso, si ignora l'impatto che l'integrazione europea ha avuto nell'organizzazione politica portoghese. È certo, infatti, che l'UE abbia influenzato in modo sostanziale l'organizzazione del potere politico, soprattutto per quanto riguarda la distribuzione delle competenze. Del resto, molto raramente si analizza l'impatto dell'integrazione europea nel sistema politico e nella forma di governo di uno Stato membro – come espone chiaramente la Prof.ssa Silvia Sassi in un articolo che abbiamo avuto l'onore di discutere all'Università di Milano.<sup>4</sup> L'integrazione europea e gli obblighi che ne discendono per gli Stati membri hanno inciso sostanzialmente sull'organizzazione politica portoghese, in special modo relativamente a *i*) le relazioni tra il governo e il parlamento [denominato in Portogallo *Assembleia da República (AR)*] e *ii*) l'iter parlamentare. Ciò significa che l'integrazione europea ha avuto grandi ripercussioni in termini di concertazione e interdipendenza tra gli organi dello Stato portoghese.

Questo aspetto si rivela con forza nel modo con lo Stato portoghese ha accolto le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, soprattutto quelle relative *i*) al ruolo dei parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'UE e *ii*) all'osservanza dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte delle istituzioni europee – tendenti, tali novità, a controbilanciare il ruolo degli ese-

---

<sup>3</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., p.243.

<sup>4</sup> S. SASSI, *Il coinvolgimento del Parlamento Portoghese nelle dinamiche legislative, e non, europee*.

cutivi nella *governance* europea e a conferire una maggiore legittimità democratica (parlamentare) alle decisioni europee. Questo risultato è stato possibile solo grazie alle revisioni costituzionali che hanno riguardato la questione europea e che hanno determinato, nel corso degli anni, importanti sviluppi sull'organizzazione politica portoghese. Non ci occuperemo in questa sede del percorso delle revisioni costituzionali sopracitate – pertanto, rimandiamo alla pubblicazione della Prof.ssa Silvia Sassi contenuta in questa raccolta.

Tuttavia, ai fini del nostro studio è importante sottolineare che, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Legge n.º 21/2012 del 17 maggio (che modifica la Legge n.º 43/2006 del 25 agosto, relativa all'accompagnamento, valutazione e pronuncia del Parlamento portoghese nell'ambito del processo di costruzione dell'UE) ha permesso all'AR di svolgere le proprie funzioni di direzione e di controllo della politica europea così come previsto nei Protocolli n.º 1 e n.º 2 annessi al Trattato di Lisbona (relativi, rispettivamente, al ruolo dei parlamenti nazionali nell'UE e all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità). La Legge n.º 21/2012 introduce quindi un procedimento regolare di consultazione tra il Parlamento e il Governo nella fase di adozione della legislazione europea, anche per le normative che non rientrano nell'ambito di competenza riservata al Parlamento.

Il Governo portoghese è obbligato a informare l'AR sulla posizione che decide di assumere in sede europea, così come sulle proposte, i progetti o le negoziazioni in corso. Inoltre, vi è un obbligo del Governo di inviare all'AR, in tempo utile, tutti i documenti che sono pertinenti. L'AR può inoltre richiedere la discussione con il Governo e i suoi esperti sulle posizioni da difendere, soprattutto quando la questione riguarda la *governance* economica e il patto di stabilità e di crescita. Del resto, la partecipazione del Portogallo nella costruzione europea ha avuto un impatto significativo anche nell'organizzazione interna della stessa AR e sui procedimenti parlamentari. Tale aspetto risulta, in particolare, dai procedimenti previsti nella Legge n.º 21/2012, sia dalle statistiche relative alla partecipazione del Parlamento portoghese al processo decisionale dell'UE.

Secondo la relazione del 2015 redatta dalla Commissione Parlamentare per le questioni Europee dell'AR (CAE)<sup>5</sup> – dati confermati dal rapporto del 2014 della Commissione europea sulle relazioni con i parlamenti nazionali<sup>6</sup> – il Parlamento portoghese continua ad essere il parlamento nazionale che invia più pareri alle istituzioni europee, in quanto ha trasmesso il 23% del totale dei pareri ricevuti dalla Commissione europea nel 2014. Nell'ambito dell'esame parlamentare delle iniziative europee, secondo la legislazione in vigore (Legge n.º 43/2006, in seguito modificata dalla Legge n.º 21/2012), sono stati redatti nel 2015 (dal CAE e da altre Commissioni competenti del Parlamento portoghese) 154 relazioni e pareri, 77 dei quali inviati alle istituzioni europee nell'ambito del dialogo politico con la Commissione europea.

È interessante notare come questi numeri riflettano una diminuzione rispetto al periodo precedente per effetto dell'applicazione di un metodo di controllo adottato dall'AR nel gennaio del 2013.<sup>7</sup> Secondo tale procedimento, il CAE riceve la programmazione dei lavori della Commissione europea per l'anno seguente (nell'ultimo trimestre di ogni anno) e lo invia a tutte le Commissioni parlamentari e ai parlamenti regionali delle due Regioni Autonome portoghesi (Azzorre e Madeira, che possiedono proprie competenze legislative), al fine di selezionare le iniziative legislative che si intende votare l'anno seguente. Dopodiché, viene pubblicata sul *Diário da República* (gazzetta ufficiale) una risoluzione contenente le iniziative europee considerate prioritarie a seguito della votazione – la scelta negli ultimi anni è ricaduta sulle materie relative al programma di investimenti per l'UE, l'occupazione, il mercato digitale, i cambiamenti climatici, l'immigrazione, ecc.<sup>8</sup>

Tuttavia, la quantità non sempre corrisponde alla qualità; risulta dunque importante verificare la coerenza dei pareri motivati dall'AR – ossia i pareri sull'inosservanza del principio di

---

<sup>5</sup> Relazione approvata nella riunione della CAE del 3 settembre 2015.

<sup>6</sup> Rapporto del 2014 della Commissione europea sulle relazioni con i parlamenti [COM(2015)316].

<sup>7</sup> Tale meccanismo di valutazione è stato elaborato in base alla disposizione di cui all'art. 6.º, n.º 3, Legge n.º 43/2006, così come modificata dalla Legge n.º 21/2012, approvata nella riunione della CAE dell'8 gennaio 2013.

<sup>8</sup> Diário da República, 1.ª série, N.º 94, del 15 maggio 2015.

sussidiarietà da parte delle proposte di atti giuridici europei.<sup>9</sup> A tal fine, ci concentriamo su due situazioni che reputiamo siano esemplificative, vale a dire *i*) il parere dell'AR sulla violazione del principio di sussidiarietà nella proposta di Regolamento del Consiglio relativo all'esercizio del diritto di azione collettiva nell'ambito delle libertà di circolazione (che ha portato al ritiro della proposta europea); e *ii*) il parere dell'AR sulla violazione del principio di sussidiarietà da parte della proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio che stabiliva regole comuni per la reintroduzione temporanea del controllo delle frontiere interne in circostanze eccezionali [che con alcuni adattamenti ha portato al Regolamento 1051/2013, che modifica il Regolamento 562/2006, Codice Frontiere Schengen].

Ci proponiamo dunque di esaminare le argomentazioni dell'AR al fine di valutare se: *i*) il Parlamento portoghese aveva ragione, in base alle motivazioni addotte nel parere, a contestare la violazione del principio di sussidiarietà; e *ii*) se il risultato di questo intervento parlamentare possa essere considerato positivo per tutto il sistema giuridico europeo. Nonostante la presente analisi non sia volta a mettere in discussione la rilevanza democratica della partecipazione dei parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'UE, è possibile rilevare alcune debolezze rispettivamente alla valutazione del processo di integrazione europeo da parte delle autorità parlamentari nazionali e alla rilevanza della questione del deficit democratico nell'UE e delle modalità fino ad oggi architettate per porvi rimedio.

Come vedremo alla conclusione di questo articolo – d'altronde si tratta di una situazione che si verifica un po' in tutta Europa, come si potrà dedurre dalle altre pubblicazioni di questa raccolta – l'effetto giuridico del parere motivato, che si oppone all'adozione dell'atto giuridico europeo, non risulta propriamente dalla sua motivazione ma dalla sua conclusione, infatti la motivazione è dogmaticamente debole e non appare compatibile con i criteri alla base del principio di sussidiarietà. Infatti, l'effetto prodotto è tendenzialmente di tipo politico, a discapito di un maggiore rigore dogmatico a proposito del controllo della sussidiarietà. Per questa ragione, riteniamo opportuno fare una premessa sui principi e sulle regole di condotta che

---

<sup>9</sup> Tali pareri sono disponibili sul sito web della CAE: <http://www.parlamento.pt/sites/com/XIILeg/4CAE/Paginas/default.aspx>

orientano (o dovrebbero orientare) l'esercizio delle competenze dell'UE e degli Stati membri.

## 2. L'esercizio delle competenze in un sistema multilivello

In qualsiasi sistema politico nel quale convivono una pluralità di livelli decisionali (come nell'UE) è praticamente impossibile che l'implementazione di una politica pubblica sia il risultato di una scelta di un singolo attore. Questo succede proprio perché ogni livello di governo deve tenere in considerazione le strategie seguite dagli altri decisori, nella misura in cui le decisioni prese da ogni entità politica si inseriscano inevitabilmente in un sistema decisionario globale (più ampio), che implica una concertazione di volontà. Possiamo affermare, quindi, che il sistema multilivello è caratterizzato, in maggiore o minore grado, dalla complementarità, dall'interdipendenza e dall'interazione dei suoi componenti. Quando si studia la distribuzione delle competenze in un simile contesto bisogna tenere a mente alcune linee guida che aiutino a comprendere tale sistema – qui la teoria dell'organizzazione giuridica dei sistemi federativi risulta essere ancora imprescindibile.<sup>10</sup>

La prima linea guida è la seguente: anche nei sistemi federativi nei quali la distribuzione delle competenze dei poteri periferici si rivela molto scrupolosa – ossia, nonostante si basi sull'elencazione tassativa dei poteri dell'UE, o sull'esclusività delle competenze a discapito della concorrenza, o ancora sul riconoscimento dei poteri residuali agli Stati membri (tutti i poteri che non sono attribuiti all'UE sono di competenza degli Stati membri) –, tale distribuzione apparentemente rigida è attenuata da altre norme costituzionali che, responsabili per l'elasticità dei poteri centrali, permettono un suo allargamento partendo dalla salvaguardia dell'interesse generale, senza che esso comprometta l'equilibrio formale delle relazioni di potere.

Inoltre, secondo un'interpretazione teleologica – ossia orientata al perseguimento degli scopi costituzionali –, i poteri

---

<sup>10</sup> Un sistema federativo è quello fondato sulla divisione dei poteri/competenze e volto al raggiungimento di obiettivi comuni. Sul tema (e una bibliografia completa) cfr. A. SILVEIRA, *Cooperação e compromisso constitucional nos Estados compostos. Estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos*, Almedina, Coimbra, 2007.

centrali intervengono tendenzialmente in qualunque dominio materiale, basandosi soprattutto sull'imperativo dell'ordinamento economico (il mercato interno nell'UE, la clausola del commercio negli USA ecc.), il quale provoca incertezze e perplessità nella definizione concreta del limite delle competenze centrali. Oltre a ciò, non si può negare che la crescente complessità sociale, così come l'interdisciplinarietà dei contenuti da regolare, rendono difficile l'adempimento delle norme che determinano, *a priori*, quale sfera del potere deve agire e fino a quale limite.

Di conseguenza, la distribuzione delle competenze finisce per essere in larga misura indicativa, infatti l'esercizio delle competenze dipende da un continuo processo di concertazione tra gli attori politico-amministrativi, tendente a definire chi deve attuare e in che modo – vale a dire *i*) quale sfera di potere può agire nel modo migliore (o sufficientemente meglio) in una specifica area e *ii*) quando e come deve intervenire. La prova di ciò è la crescente adozione del cosiddetto federalismo esecutivo (e l'UE non fa eccezione a questa tendenza), attraverso il quale gli enti periferici contribuiscono alla formazione della volontà generale a cui segue un'esecuzione pluralistica attraverso un esercizio di adattamento alle necessità e particolarità di ogni territorio.

Tuttavia, un approccio esclusivamente procedimentale o prevalentemente politico del sistema delle competenze – come i paragrafi precedenti suggeriscono – avrebbe palesi debolezze. Solamente l'esistenza del limite giuridico-costituzionale è in grado di controllare l'espansione illegittima delle competenze, ed evitare che un occasionale gruppo di forze politiche comprometta l'adeguato funzionamento del sistema – sono proprio questi i limiti giuridici che, nel contesto dell'UE, vogliamo mettere in risalto.

La grande sfida costituzionale di qualsiasi sistema federativo (o multilivello) è proprio quella della definizione dei limiti giuridici all'esercizio delle competenze – e come garantirne l'effettività. In questo contesto, i principi di leale cooperazione (o lealtà), sussidiarietà e proporzionalità possono fare la differenza in quanto non si conformano con una distribuzione statica delle competenze, suggerendone piuttosto l'esercizio concertato e l'adozione di meccanismi di controllo reciproco. Peraltro i principi citati sono alla base degli insistenti appelli da parte della giustizia costituzionale nei sistemi federativi, che spingono il



processo politico a correggere le esagerazioni e a condurre in modo concertato la condivisione delle responsabilità. Come vedremo, il modello giurisdizionale di “controllo minimo della sussidiarietà” è evidente nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE).

Non è dunque possibile concepire realisticamente un sistema federativo che presupponga l’esistenza di livelli di governo completamente indipendenti e che attuino in ambiti materiali millimetricamente delineati. Infatti, la coesistenza sullo stesso territorio e l’esercizio delle competenze sugli stessi destinatari obbligano gli enti governativi alla ricerca concertata di interessi e a reciproche considerazioni di prospettiva. Non è possibile fuggire all’interdipendenza, poiché molte delle decisioni politiche trascendono l’ambito territoriale e le potenzialità degli enti governativi singolarmente considerati – è proprio questo fatto che incoraggia la condivisione delle decisioni.

Non è difficile capire le ragioni dell’influenza reciproca e dell’interazione nell’esercizio delle competenze in un sistema federativo: se, da una parte, le decisioni adottate centralmente dipendono da misure periferiche che gli conferiscono eseguibilità, dall’altra parte, le decisioni periferiche saranno effettive solo se armonicamente inserite all’interno di un quadro generale che sia adeguato. Questo deriva dal fatto che le decisioni che influiscono sull’interesse generale devono essere adottate dal potere centrale per differenti motivi come *i*) la questione non può essere regolata in modo soddisfacente dal potere periferico, *ii*) la regolamentazione individualizzata può pregiudicare l’interesse di alcuni o di tutti, *iii*) lo richiede il mantenimento dell’unità giuridica o economica (vale a dire la tendenziale equiparazione delle situazioni giuridiche e/o condizioni di vita).

Non è diversa la ragione per cui le Costituzioni dei sistemi federativi prevedono clausole di necessità e di opportunità (o altre di contenuto simile) che autorizzano il proseguimento dell’interesse generale da parte delle autorità centrali. Ora, se gli enti periferici interagiscono nei processi decisionali condotti dalle autorità centrali, allora concorrono anche alla definizione dell’interesse generale in una situazione concreta. E quando gli enti periferici agiscono in direzione di quell’interesse generale lo fanno perché sono costituzionalmente obbligati ad agire in quel modo. In tal modo, la salvaguardia dell’interesse generale condiziona e limita gli interessi periferici (considerati indivi-

dualmente), dato che contro l'interesse generale non possono prevalere unilateralità incompatibili con la nozione di insieme.<sup>11</sup>

Questo appello all'interesse generale ci conduce alla problematica dei principi e dei modelli di condotta che presiedono l'esercizio delle competenze e l'interazione dei poteri in un sistema federativo. Sono queste coordinate che promuovono l'atmosfera di fiducia reciproca per il perseguimento degli obiettivi comuni dai distinti enti federati. Tenuto conto di ciò, cerchiamo di rispondere alla perplessità che tormenta la teoria dell'organizzazione giuridica dei sistemi federativi: come è possibile assicurare che il sistema complessivo funzioni senza che i diversi enti decisionali coinvolti rendano vani i progetti e gli obiettivi gli uni degli altri?

Per decifrare tale enigma bisogna captare il significato del compromesso costituzionale di cooperazione sottostante a qualsiasi sistema federativo che guida la direzione degli interessi interdipendenti. Questo compromesso implica il divieto di omissione di assistenza, la moderazione reciproca e anche l'astensione dall'esercizio delle competenze quando questo comprometta la prosecuzione degli obiettivi sistemici. E nonostante la Costituzione di un sistema federativo non si riferisca espressamente a ciò, il compromesso cooperativo è sempre deducibile dalla finalità dell'ordinamento costituzionale, in quanto, per far sì che il sistema funzioni in modo appropriato, gli enti governativi devono astenersi dall'adottare qualsiasi misura suscettibile di porre in causa gli obiettivi costituzionalmente accordati – in altri termini, non possono perturbare né sottrarsi dall'aiutare.

Ed è per questo che tutti i sistemi federativi sono orientati verso un principio di lealtà tendente a correggere i disordini nella distribuzione delle competenze e ottimizzare la divisione delle responsabilità – nel caso dell'UE, è espressamente stabilito dall'art. 4.º, n.º 3, del Trattato dell'Unione Europea (TUE). Questo vincolo di lealtà (che deriva dal compromesso costituzionale di cooperazione) si stabilisce *i*) tra gli Stati membri, *ii*) dagli Stati membri verso l'UE, e *iii*) dall'UE verso gli Stati membri. Tale principio impone un obbligo di fedeltà verso l'intero sistema, partendo dalla complementarità tra i vari livelli

---

<sup>11</sup> Non è diversa la ragione che è alla base del primato del diritto dell'UE, le cui coordinate furono definite nella sentenza *Costa/ENEL*, 26-62, del 5 febbraio 1964.

che si supportano e appoggiano a vicenda. Questa complementarità implica doveri giuridici concreti, tra cui, in particolare, il dovere di considerazione reciproca – che conduce all’astensione dalle iniziative che possano arrecare pregiudizio agli interessi del sistema complessivo –, così come il dovere di promozione di tali interessi. Spetta infatti al principio di lealtà reintrodurre l’equilibrio ogni qualvolta che una delle componenti sistemiche si imponga illegittimamente sulle altre per inosservanza dell’interesse generale, minacciando di rompere il delicato sistema dei contrappesi.

Dunque, essendo un principio orientatore della relazione tra livelli di potere nei sistemi federativi, l’ambito principale di attuazione della leale cooperazione sarà quello dell’esercizio delle competenze – è qui dove il principio in questione produce i suoi effetti più visibili. La lealtà è finalizzata a garantire la funzionalità del sistema, soprattutto nei casi in cui la distribuzione delle competenze presenta zone di contatto o interferenza reciproche, imponendo la considerazione delle competenze e degli interessi altrui con i quali deve interagire. Per questo si dice che il giudizio di lealtà corrisponderebbe al giudizio di bilanciamento degli interessi applicato al conflitto delle competenze – ma soprattutto ai conflitti di competenza segnati non dall’invasione illegittima delle competenze altrui, ma da una qualche forma di interferenza. Così, la lealtà opera come un limite all’esercizio delle competenze (e alla relativa discrezionalità) ogni qualvolta l’esercizio delle competenze legittime pregiudica gli interessi di altri o di tutti a discapito degli obiettivi costituzionalmente accordati.

Ne consegue che la lealtà potrebbe imporre l’astensione (e, in questo caso, lederebbe la discrezionalità nell’azione da parte di chi sia competente) o, perlomeno, esigere l’adozione della soluzione che causa meno sacrifici agli interessi in concorso (e qui la lealtà lederebbe la discrezionalità nel conformarsi da parte di chi sia competente). Pertanto, la lealtà produce l’effetto giuridico di obbligare i distinti livelli di potere, nell’esercizio delle loro competenze, alla considerazione *i)* dell’interesse generale del sistema federativo, e *ii)* degli interessi concreti dei restanti enti periferici, con il rischio di compromettere il funzionamento e l’esistenza stessa dell’ordine costituzionale federativa. Per questo Konrad Hesse sosteneva che l’inosservanza dei doveri e delle restrizioni derivanti dalla lealtà, per un atto del potere centrale o del potere periferico, implica l’illegittimità

dell'atto, dato che la lealtà funziona come un limite di legittimità all'esercizio delle competenze.<sup>12</sup>

### 3. La sussidiarietà come componente del compromesso costituzionale di cooperazione

La componente del compromesso costituzionale di cooperazione a cui si dà risalto nel presente studio è, soprattutto, quella della sussidiarietà. Questa suggerisce che l'intervento regolamentare del potere centrale deve attenersi agli ambiti necessari per la prosecuzione dei fini o la realizzazione degli obiettivi che giustificano l'esistenza del sistema multilivello. La sussidiarietà enuncia un modello di condotta secondo il quale le decisioni che riguardano la vita comunitaria devono essere (auspicabilmente) prese a un livello il più vicino possibile ai cittadini, di modo che non si devolva alla responsabilità del livello centrale quello che gli enti periferici sono in condizione di eseguire in modo soddisfacente. Allo stesso modo del principio di lealtà, il principio di sussidiarietà consiste nella prescrizione di un criterio che orienta la relazione tra il potere centrale e quello periferico – e che si rivela nella sua pienezza al momento dell'assegnazione e dell'esercizio delle rispettive competenze.

Malgrado la nozione di sussidiarietà abbia risvegliato le attenzioni della dottrina giuridico-costituzionale solo a partire dal 1950 – e questo interesse sia stato rinforzato dall'inclusione della sussidiarietà nell'Atto Unico Europeo del 1986 (in modo particolare per ciò che concerne la politica di protezione dell'ambiente), certo è che la sussidiarietà non rappresenta un nuovo concetto delle idee politiche, ma un elemento basilare dei movimenti federativi.<sup>13</sup> Per questo si dice che l'imperativo della sussidiarietà non si limita all'esercizio delle competenze concorrenti, dato che la sussidiarietà è anteriore e prende forma sull'assegnazione di tutte le competenze, concorrenti o non. E quando il potere centrale agisce, anche se nell'ambito delle sue competenze esclusive, deve sempre giustificare l'intervento o dimostrare che l'interesse generale esige l'adozione di azioni

---

<sup>12</sup> K. HESSE, *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, Sérgio Fabris Editora, Porto Alegre (Brasil), 1998, p. 213.

<sup>13</sup> V. CONSTANTINESCO, "Who's afraid of subsidiarity?", in *Yearbook of European Law*, 11/1991, Clarendon Press, Oxford, 1992.

armonizzate o tendenti a realizzare l'uniformità – qualcosa che solo l'attuazione del potere centrale è in condizione di raggiungere. Il principio di sussidiarietà funziona, pertanto, come una richiesta di giustificazione imposta al potere centrale e che tende a legittimare i suoi interventi, nella misura in cui lo obbliga a provare che persegue effettivamente gli obiettivi di fondamento giuridico invocati per agire.

È per questa ragione che alcuni sistemi federativi incorporano, oltre al principio di sussidiarietà, anche una regola di sussidiarietà fondata su questo principio, che si applica all'esercizio delle competenze concorrenti.<sup>14</sup> Tale regola di sussidiarietà impone che l'esercizio delle competenze concorrenti da parte del potere centrale dipenda dalla prova di soddisfacimento di alcuni presupposti costituzionalmente definiti. Nel caso dell'assetto giuridico dell'UE, questi criteri risultano dalla previsione di cui all' art. 5.º, n.º 3, TUE: nell'ambito delle sue competenze non esclusive, l'UE interviene soltanto e se gli obiettivi dell'azione prevista *i*) non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri (criterio di efficacia), e *ii*) possono, a seconda della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell'UE (criterio della plus valenza).

Comunque, nonostante la sussidiarietà sia un principio giuridico, la decisione sulla necessità e l'intensità di un'attuazione legislativa concreta è sempre subordinata ad una valutazione di natura soprattutto politica. Per questo motivo la linea di demarcazione tra l'esercizio di una competenza divisa tra UE e Stati membri è sempre mobile, poiché è condizionata in gran parte da considerazioni di opportunità politica. Tali opinioni politiche influiscono sensibilmente sulla possibilità di esercitare il controllo giurisdizionale delle competenze, partendo dai criteri di sussidiarietà. Proprio per questo motivo, la CGUE ha rilevato l'esistenza di un ampio margine di discrezionalità in merito all'attuazione da parte delle istituzioni europee, nella misura in cui il giudice europeo non può sostituirsi alle scelte politiche adottate in base a valutazioni complesse. Ciò conduce, in pratica, ad una certa autolimitazione della CGUE nell'esercizio del controllo giurisdizionale della sussidiarietà – ragion per cui non

---

<sup>14</sup> T. SCHILLING, *A new dimension of subsidiarity: subsidiarity as a rule and a principle*, in "Yearbook of European Law", 14/1994, Clarendon Press, Oxford, 1995.

ha mai riconosciuto l'invalidità di atti giuridici europei per violazione del principio di sussidiarietà.<sup>15</sup> Infatti, il controllo della sussidiarietà è soprattutto politico, essendo altresì previsto nei Protocolli n.º 1 e n.º 2 annessi al Trattato di Lisbona che questo viene esercitato dai parlamenti nazionali.

Di conseguenza, quando si valuta giudizialmente la sussidiarietà di un provvedimento centrale non si valuta chi fa meglio o chi riunisce le migliori condizioni per agire in un certo settore in un certo momento storico – fondamentalmente perché tale decisione spetta al potere politico. Non esiste nessun test di efficacia comparativa tra le possibili azioni del potere centrale e del potere periferico che possa essere applicato giudizialmente.<sup>16</sup> La giustizia costituzionale può (e deve) solo valutare se sono rispettati i presupposti costituzionalmente definiti per l'attività legislativa centrale. In altre parole, al legislatore centrale spetta provare che sono state rispettate le condizioni previamente definite per il suo intervento – e alla giustizia costituzionale spetta valutare se il legislatore ha interpretato in modo pertinente le disposizioni che condizionano l'attuazione centrale, ovvero che si sia mantenuto nei limiti costituzionalmente definiti.

Dalla valutazione delle decisioni della CGUE, nelle quali si è discusso della validità di un atto legislativo col presupposto che sia in violazione della sussidiarietà, si deduce che il controllo giudiziale ricade principalmente sul fondamento giuridico dell'atto impugnato. Il controllo della base giuridica o della competenza invocata risulta determinante perché, nel caso in cui l'intervento centrale possa fondarsi in due distinte disposizioni, il legislatore può essere tentato di optare per la competenza esclusiva con l'intenzione di liberarsi dallo stretto controllo della sussidiarietà in materia di competenza concorrente. La

---

<sup>15</sup> C. CURTI GIALDINO (dir.), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Gruppo Editoriale Simone, Napoli, 2012, p.89; F. POCAR, M. C. BARUFFI (dir.), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, 2.<sup>a</sup> edizione, CEDAM, 2014, p.33.

<sup>16</sup> Si veda, a tale proposito, quanto affermato dall'Avvocato Generale Nial Fennelly, nelle Conclusioni presentate il 15 giugno 2000, C-376/98, *Germania contro Parlamento e Consiglio*, punto 142: "In particolare, ci si chiede come si possa effettuare una valutazione comparata tra i vantaggi di un'azione di armonizzazione a livello comunitario a favore del mercato interno e singole normative degli Stati membri relative a interessi nazionali completamente differenti di carattere sostanziale."

scelta del fondamento giuridico non dipende semplicemente dalla convinzione del legislatore basata sugli obiettivi presumibilmente perseguiti, ma si ricava da fattori obiettivi giudizialmente apprezzabili, in particolare il proposito o l'intenzione del provvedimento.

Perciò, quando si valuta la sussidiarietà di una misura è importante determinare se l'atto, la cui validità viene contestata, persegue effettivamente obiettivi autorizzati dalla base giuridica invocata. Occorre anche verificare se il legislatore ha presentato elementi dettagliati che permettano di formulare un giudizio positivo per quanto riguarda l'osservanza delle condizioni costituzionalmente definite. Con riguardo all'indicazione degli elementi dettagliati, l'art. 5.º del Protocollo n.º 2 annesso al Trattato di Lisbona (relativo all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità) prevede l'inclusione, in ogni proposta legislativa europea, di elementi dimostrativi dell'impatto finanziario del provvedimento, così come, nel caso delle direttive, delle rispettive implicazioni per la regolamentazione da applicare da parte degli Stati membri. Inoltre, le ragioni che permettono di concludere che un determinato obiettivo dell'UE può essere raggiunto in maniera più adeguata se perseguito a livello europeo devono essere sostenute da indicatori qualitativi e, sempre che ciò sia possibile, quantitativi.

Solo in tal modo è possibile dimostrare il rispetto del principio di sussidiarietà e allontanare ogni dubbio riguardo alla possibilità che l'atto sia sottoposto a un controllo giudiziale – a patto che questo controllo non coinvolga un giudizio sull'opportunità del provvedimento.<sup>17</sup> Tuttavia, è evidente che l'osservanza della sussidiarietà è una questione fondamentale politica, le cui ripercussioni giuridiche devono essere ponderate con cautela. Per questo motivo, infatti, la giustizia costituzionale dei sistemi federativi, conducendo una valutazione entro limiti ristretti, ha progressivamente lasciato all'attenzione del potere politico il compito di stabilire i confini delle competenze del potere centrale.

Un esempio significativo illustra bene come la CGUE ha affrontato la questione della sussidiarietà. La sentenza *Regno*

---

<sup>17</sup> A favore della giudiziabilità della sussidiarietà cfr. G. TOTH, *Is subsidiarity justiciable?*, in "European Law Review", 19, n.º3, Giugno/1994; contro cfr. P. KAPTEYN, *Community law and the principle of subsidiarity*, in "Revue des affaires européennes", n.º2, 1991, p. 41-42.

*Unito contro Consiglio* del 1996<sup>18</sup> costituisce la prima grande decisione della CGUE sulla sussidiarietà – e da allora poco o niente è cambiato. Il Regno Unito voleva l'annullamento della Direttiva 93/104, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro – tra cui le questioni relative al riposo settimanale e alla durata massima dell'orario di lavoro settimanale. Le norme in causa trovavano fondamento nell'allora art. 118.°A, che autorizzava il Consiglio ad adottare delle misure di armonizzazione tendenti a migliorare la sicurezza e la salute dei lavoratori – e il Regno Unito riteneva che la direttiva regolasse aspetti che riguardavano maggiormente il lavoro piuttosto che la sicurezza e la salute dei lavoratori.

Il ricorrente finì per creare confusione non avendo invocato la violazione del principio di sussidiarietà come motivo autonomo di invalidità – come fece relativamente all'utilizzo della base giuridica sbagliata, all'abuso di potere, alla violazione delle formalità essenziali e del principio di proporzionalità. Ma, dato che il Regno Unito si era riferito varie volte alla sussidiarietà nella sua argomentazione, la CGUE ha trattato la questione come se fosse stata sollevata. Come si vede dal punto 46 della sentenza in commento, il Regno Unito ha sostenuto come il legislatore europeo non abbia effettuato un esame completo, né abbia sufficientemente dimostrato *i)* se la materia in causa presentasse aspetti transnazionali che non potevano essere adeguatamente disciplinati con misure nazionali, *ii)* se misure di tal genere fossero state incompatibili con le esigenze dei trattati o se avessero leso significativamente gli interessi degli Stati membri e, infine, *iii)* se un'azione intrapresa a livello comunitario comportasse vantaggi evidenti rispetto ad un'azione svolta dagli Stati membri – tutti criteri collegati con il principio di sussidiarietà.

La CGUE, valutate le ragioni che hanno portato il legislatore europeo ad adottare la misura in causa, ha ritenuto l'atto valido e ha respinto le argomentazioni britanniche. Pertanto, se il Consiglio avesse verificato la necessità di migliorare il livello di sicurezza e salute dei lavoratori e di armonizzare le condizioni esistenti in questo ambito, la realizzazione di questo obiettivo avrebbe implicato necessariamente un'azione a livello dell'UE.

---

<sup>18</sup> Sentenza *Regno Unito contro Consiglio*, C-84/94, del 12 novembre 1996.



La CGUE ha inoltre ricordato che non era competente a valutare l'opportunità delle misure adottate dal legislatore, la cui convenienza, comunque, non era oggetto della controversia. Era stato invece chiesto di valutare l'osservanza delle condizioni giuridicamente definite per l'azione europea – del cui rispetto, secondo quanto rilevato dal richiedente, le istituzioni dell'UE non avevano dato prova sufficiente. Da qui si desume che la CGUE avesse applicato il principio di sussidiarietà in una prospettiva soprattutto formale (partendo dalla necessità di una misura europea) e non propriamente in una prospettiva materiale (partendo dall'inefficacia dell'attuazione nazionale e dalla plusvalenza dell'intervento europeo). Tale conclusione conferma la tesi che la valutazione della sussidiarietà è una questione soprattutto politica.

#### **4. I pareri motivati dell'AR sull'inosservanza del principio di sussidiarietà**

Tenuto conto di quanto esposto sopra, analizziamo ora le argomentazioni del Parlamento portoghese poste a fondamento di due pareri motivati sull'inosservanza del principio di sussidiarietà da parte delle iniziative legislative europee.

I. Per quanto riguarda la proposta di regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (nota come la proposta di regolamento Monti II), la AR ha adottato un parere motivato sostenendo la violazione del principio di sussidiarietà poiché l'obiettivo da raggiungere non potrebbe essere perseguito efficacemente attraverso un'azione dell'UE. La proposta fa seguito ai casi *Viking Line* e *Laval*<sup>19</sup> che, com'è assai noto, hanno provocato un intenso dibattito sulla salvaguardia dei diritti dei lavoratori distaccati e sulla capacità dei sindacati di tutelare i diritti di questi lavoratori in situazioni transfrontaliere. Infatti, l'obiettivo della proposta consisteva nell'introdurre principi generali e norme applicabili all'esercizio del diritto fondamentale di azione collettiva – compreso il diritto di sciopero – al fine di renderlo compatibile,

---

<sup>19</sup> Sentenza *Viking Line*, C-438/05, dell'11 dicembre 2007 e Sentenza *Laval*, C-341/05, del 18 dicembre 2007.

in termini pratici, con le libertà economiche garantite dal diritto UE. Questa finalità, secondo la Commissione europea, richiedeva un'azione a livello europeo poiché gli Stati membri non avrebbero potuto perseguirla da soli. Il campo di applicazione del regolamento Monti II copriva non solo il distacco temporaneo di lavoratori in un altro Stato membro per la prestazione transfrontaliera di servizi, ma anche eventuali progetti di ristrutturazione e/o trasferimento che coinvolgevano più Stati membri.

Il nocciolo della questione consisteva nel fatto che, ai sensi della proposta, gli Stati membri che prevedono procedure extragiudiziarie per la risoluzione alternativa delle controversie di lavoro erano tenuti a garantire tale possibilità anche per le controversie derivanti dall'esercizio del diritto di azione collettiva, compreso il diritto di sciopero, in situazioni con carattere transfrontaliero. Occorre rilevare che i trattati, a quanto pare, non attribuiscono competenze all'UE in materia di esercizio del diritto di sciopero – per tale motivo la Commissione aveva invocato l'art. 352 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) come base giuridica della proposta. La clausola di flessibilità è infatti riservata ai casi in cui i trattati non prevedono le competenze necessarie per raggiungere gli obiettivi dell'UE – e costituisce la base giuridica dei poteri impliciti dell'UE sui cui si era fondato, per decenni, l'intervento legislativo delle istituzioni europee nel periodo pre-Lisbona. Tuttavia, anche se la proposta di regolamento in esame perseguiva gli obiettivi di politica sociale (art. 151 TFUE) e la realizzazione del mercato interno (art. 3, par. 3 TUE), pare chiaro che attraverso la clausola di flessibilità sarebbe stato difficile superare l'impedimento di cui all'art. 153, par. 5 TFUE, che esclude il diritto di sciopero in una serie di settori che possono essere regolati dall'UE nel campo della politica sociale.

È altrettanto certo che la retribuzione è menzionata nell'art. 153, par. 5 TFUE, ma ciò non implica, in pratica, una limitazione dell'azione dell'UE in questo settore, poiché attraverso il principio della “parità di lavoro, parità di retribuzione” di cui all'art. 157 TFUE il legislatore europeo ha disciplinato anche le questioni di lavoro relative alla retribuzione. Inoltre, le decisioni della CGUE mostrano chiaramente che l'inapplicabilità dell'art. 153 TFUE al diritto di sciopero non esclude, in generale, l'azione collettiva dall'ambito di applicazione del diritto dell'UE, dal momento che le competenze degli Stati membri in questo settore possono risultare, in una situazione concreta, in

conflitto con la competenza dell'UE in materia di libertà economiche – e, nel caso in cui ciò accada, la legislazione nazionale deve rispettare il diritto UE. Come ha sostenuto l'Avvocato Generale Eleanor Sharpston, riconoscere una questione come puramente interna non significa che questa non presenti alcun collegamento con il diritto dell'UE.<sup>20</sup> Tuttavia, arrivare ad ammettere che l'UE possa disciplinare il diritto di sciopero in situazioni transfrontaliere attraverso un regolamento, quando è espressamente vietato regolare attraverso requisiti minimi di armonizzazione il diritto applicabile negli Stati membri, suscita innegabilmente dubbi.

Pertanto, sarebbero accettabili le ragioni addotte da parte della AR, che ha sostenuto che l'UE non aveva competenza a legiferare sul diritto di sciopero e che l'esplicita esclusione della competenza dell'UE di cui all'art. 153, par. 5 TFUE preclude l'utilizzo della clausola di flessibilità per aggirare una delimitazione negativa. Tuttavia, sostiene la AR, anche se si ritenesse che l'UE sarebbe competente in questa materia (partendo dal motivo menzionato o da altro) a prevedere i principi generali e i meccanismi di risoluzione delle controversie relative all'azione collettiva, il principio di sussidiarietà non sarebbe rispettato in quanto gli obiettivi perseguiti dalla proposta di regolamento non giustificavano un cambiamento di equilibrio delle competenze tra l'UE e gli Stati membri, così come stabilite nei trattati. E qui sta la nostra perplessità in merito al parere motivato, dal momento che appare dubbia la bontà di questo argomento.

Ciò si deduce, in primo luogo, come già notato, dal fatto che la linea di demarcazione tra l'esercizio di competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri è sempre mobile, in quanto risulta condizionata in gran parte da considerazioni di opportunità politica – e questo deriva, precisamente, dall'equilibrio delle forze centrifughe e centripete su cui qualsiasi sistema federale si fonda. In secondo luogo, la fondatezza di suddetto argomento appare incerta poiché il diritto all'azione collettiva in un contesto transfrontaliero è considerato un diritto sociale fondamentale [art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE)], anche se privo di mezzi adeguati di protezione nell'UE. Secondo gli ultimi dati disponibili, ci sono stati

---

<sup>20</sup> Conclusioni presentate il 28 giugno 2007, C-212/06, *Governo della Comunità francese e Governo vallone contro Governo fiammingo*, punto 136.

nel 2014 in UE più di 1,9 milioni di lavoratori distaccati per prestazioni di servizi – e il Portogallo è uno degli Stati membri che manda più lavoratori in queste condizioni ai suoi partner europei. Questi lavoratori non entrano nel mercato del lavoro del paese ospitante, ma continuano a essere legati all'impresa per cui lavorano nello Stato membro di origine.

La direttiva 96/71 (relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi) e la direttiva 2014/67 (concernente l'applicazione della prima, il cui termine di recepimento scade il 18 giugno 2016) prevedono una serie di condizioni di lavoro che il prestatore di servizi deve rispettare durante il periodo di distacco (periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo; tariffe minime salariali e straordinari; durata minima delle ferie annuali retribuite; salute, sicurezza e igiene sul lavoro; misure di protezione applicabili alle donne in gravidanza e dopo il parto, bambini e giovani; parità di trattamento tra uomini e donne, ecc.), ma tendenzialmente non sono soddisfatte nello Stato membro ospitante, trovandosi pertanto il lavoratore distaccato in una situazione vulnerabile per il fatto di essere lontano dal suo paese di origine.

Nonostante gli sforzi dell'UE, non sarà facile cambiare questo stato di cose. Basta seguire le reazioni di alcuni parlamenti nazionali, in particolare in Europa orientale, in merito alla recente proposta di modifica della direttiva sul distacco dei lavoratori [COM (2016) 128], i quali hanno inviato dei pareri motivati sulla violazione del principio di sussidiarietà. La proposta di direttiva prevede in particolare *i*) l'eliminazione di pratiche fraudolente sul distacco dei lavoratori, principalmente relative al lavoro non dichiarato – per esempio, il falso lavoro autonomo, o le cosiddette “retribuzioni distribuite a mano” in cui solo una parte dello stipendio viene pagato ufficialmente e il resto è dato al dipendente, senza una ricevuta –, nonché *ii*) l'istituzione del principio della “parità di retribuzione a parità di lavoro nello stesso luogo”. La resistenza a tali misure si appoggia sul fatto che questo principio sarebbe incompatibile con il mercato unico, dal momento che le differenze nei livelli di retribuzione costituiscono un elemento legittimo di vantaggio competitivo per i prestatori di servizi. Inoltre, gli oppositori della proposta sostengono che, ai fini della sicurezza sociale, i lavoratori distaccati dovrebbero continuare a essere coperti dalla legislazione dello Stato membro di origine, e non devono quindi essere prese misure per rivedere il rapporto tra il distacco lavoratori e, di

conseguenza, il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. In questo senso, essi sostengono che una revisione della direttiva del 1996 sarebbe prematura e dovrebbe essere rinviata a dopo la scadenza per l'attuazione della direttiva di applicazione e dopo che ne siano stati valutati gli effetti.

Ciò posto – e per riprendere gli argomenti del Parlamento portoghese sulla proposta di regolamento Monti II –, occorre determinare in quale misura i sindacati possano difendere i diritti dei lavoratori in situazioni transfrontaliere che riguardano il distacco. Tale questione continua ad essere una priorità al fine di evitare il dumping sociale e condizioni di lavoro precarie. Così, un nuovo quadro per l'azione collettiva nell'UE potrebbe essere una soluzione per garantire in modo efficace i diritti sociali. Negli Stati membri dell'UE non vi è alcuna armonizzazione delle procedure e dei criteri per la legittimità dell'azione collettiva in questi termini – e ciò è ancora più complicato in un contesto transfrontaliero. Non vi sono, quindi, strumenti specifici nell'UE volti a garantire in modo efficace il riconoscimento dei diritti sociali fondamentali.<sup>21</sup>

Questo tema è stato oggetto di una comunicazione della Commissione europea del 2013 dal titolo “Verso un quadro giuridico orizzontale europeo per la tutela collettiva” [COM (2013) 401]. Ora la risoluzione in casi transfrontalieri (per violazione dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'UE) può richiedere rimedi di diritto processuale fondati sul diritto dell'UE, compresi i meccanismi procedurali di tutela collettiva, che possono favorire le parti più deboli, soprattutto quando sono organizzati in sindacati per la tutela dei diritti/degli interessi economici e sociali – qui la base giuridica sarebbe l'art. 81 TFUE sulla cooperazione giudiziaria in materia civile. Pertanto, rivedere la proposta di regolamento Monti II potrebbe essere utile, in quanto gli obiettivi sociali dell'UE possono eventualmente giustificare una reinterpretazione delle competenze dell'UE e degli Stati membri nella materia in questione, a differenza di quanto ha sostenuto il Parlamento portoghese nel suo parere motivato.

---

<sup>21</sup> Si veda, a tale proposito, quanto affermato da Cinzia Peraro, “Right to collective action in cross-border employment contexts: a fundamental social right not yet covered by EU Private International Law”, in *UNIO – EU Law Journal*, N.2, June/2016 (<http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/>).

II. Per quanto riguarda la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio volto a stabilire norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo delle frontiere interne in circostanze eccezionali, la AR ha emesso un parere motivato sostenendo il mancato rispetto del principio di sussidiarietà, perché *i*) il TFUE riserva tale materia alla sfera di sovranità nazionale degli Stati membri e *ii*) l'obiettivo da raggiungere potrebbe essere raggiunto più facilmente da ogni Stato membro singolarmente piuttosto che attraverso l'azione europea. Non pare tuttavia difficile rilevare la debolezza di questo argomento alla luce dei criteri di sussidiarietà.

L'origine di questa proposta si individua nel flusso di immigrati clandestini, provenienti soprattutto da Tunisia e Libia, che ha colpito l'Italia nel 2011. Basandosi sulla mancanza di solidarietà nell'UE, l'Italia aveva deciso di permettere la circolazione di tali immigrati, i quali si sono mossi principalmente verso la Francia, dove esisteva una comunità tunisina. Il governo francese aveva pertanto deciso di reintrodurre i controlli sulle persone alle frontiere comuni con l'Italia, sostenendo che tale flusso rappresentasse una minaccia seria per l'ordine pubblico e la sicurezza interna. A seguito di ciò, il Consiglio europeo aveva ritenuto che c'era bisogno di un nuovo quadro per il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere.<sup>22</sup>

Secondo la proposta della Commissione europea – e questo era l'oggetto principale della stessa proposta – il controllo delle frontiere interne poteva essere ripristinato soltanto in tre situazioni che conferivano alla Commissione una maggiore ed effettiva partecipazione a detta procedura: *i*) per la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne in casi prevedibili – come un vertice internazionale molto contestato, un evento sportivo molto disputato, etc. –, lo Stato membro interessato avrebbe dovuto presentare una richiesta motivata alla Commissione entro sei settimane prima della data prevista per il ripristino e la Commissione prenderà la decisione; *ii*) per la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne in casi imprevedibili – come ad

---

<sup>22</sup> Si veda, sul punto, N. PIÇARRA. *Is the area of freedom security and justice a factor of development and competitiveness in the European Union?*, in A. SILVEIRA, M. CANOTILHO, P. FROUFE (eds.), *Citizenship and solidarity in the European Union. From the Charter of Fundamental Rights to the crisis, the state of the art*, Peter Lang, Bruxelles/Bern/Berlin/Frankfurt am Main/New York/Oxford/Wien, 2013.

esempio un attacco terroristico – lo Stato membro avrebbe potuto agire immediatamente, per un periodo non superiore a cinque giorni, e informare gli altri Stati membri e la Commissione, che in questo caso sarebbe stata competente a decidere su un’eventuale proroga di tale periodo; e, infine, *iii*) se esistevano gravi e persistenti carenze nel controllo delle frontiere esterne dell’UE e nelle procedure di rimpatrio definite nel meccanismo di valutazione dell’accordo di Schengen, la Commissione avrebbe potuto, di sua iniziativa, prendere la decisione di ripristinare il controllo della frontiera interna di uno Stato membro.

Alcuni Stati membri, tra cui il Portogallo, si sono opposti a questo ruolo chiave della Commissione – “se non un controllo”, così come aveva notato la AR nel suo parere – basandosi sul fatto che la proposta violava la competenza riservata alla sovranità nazionale dall’art. 72 TFUE, in base al quale le norme relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia non pregiudicano l’esercizio delle competenze degli Stati membri in materia di ordine pubblico e sicurezza interna. Tuttavia, non è certo che questo argomento sia applicabile alle decisioni degli Stati membri di derogare o porre eccezioni alle misure che il TFUE autorizza la UE a adottare. Tale è il caso della politica delle frontiere, che presuppone l’assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla loro nazionalità, all’atto dell’attraversamento delle frontiere interne degli Stati membri dell’UE, ai sensi dell’art. 77, par. 1, lett. *a* TFUE.<sup>23</sup>

Ora, quando ripristinano eccezionalmente il controllo alle frontiere interne, gli Stati membri derogano alle misure che il TFUE consente di adottare solo all’UE. Alla luce dei criteri di sussidiarietà di cui all’art. 5, par. 3 TUE, il risultato sarebbe esattamente contrario a quello a cui è giunta la AR, soprattutto perché la reintroduzione eccezionale dei controlli alle frontiere sulla base di criteri uniformi potrebbe, a causa delle dimensioni e degli effetti previsti, essere decisa meglio a livello europeo. In ogni caso, dato che era una materia molto sensibile per gli Stati membri – il controllo del proprio territorio – è stato raggiunto un compromesso che “comunitarizza” il ripristino delle procedure di controllo alle frontiere interne, senza però trasferire la decisione degli Stati membri alla Commissione, ciò che ha portato all’adozione del regolamento 1051/2013 [che stabilisce

---

<sup>23</sup> *Idem.*

norme comuni sul ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne in circostanze eccezionali e che modifica il regolamento 562/2006 (codice frontiere Schengen)].<sup>24</sup>

Suscita quindi qualche dubbio il fatto che la soluzione adottata (dopo l'intervento dei parlamenti nazionali e il conseguente declino della Commissione) sia stata quella che meglio perseguiva l'interesse generale nel contesto dell'integrazione europea. Basta infatti notare come viene affrontata (o non) la questione dei rifugiati, in quanto ogni Stato membro può decidere autonomamente come contenere il flusso migratorio, in assenza di una vera politica comune in materia di controlli alle frontiere o altra questione relativa.

## 5. Considerazioni conclusive

Con l'entrata in vigore della Trattato di Lisbona si è verificata una istituzionalizzazione del ruolo e della presenza dei parlamenti nazionali nel campo di applicazione del principio di sussidiarietà – o meglio, nel contesto della questione, sempre molto politicamente sensibile, della distribuzione e dell'esercizio dei poteri nel contesto dell'integrazione europea. Non esistono fondate ragioni, alla luce della teoria democratica, per opporsi a questo – anche se i criteri giuridici di sussidiarietà non hanno molto rilievo nel giudizio emesso dai parlamenti nazionali. Tale istituzionalizzazione può essere intesa come una risposta, seppur mitigata, alle ricorrenti critiche sul presunto deficit democratico nel funzionamento dell'UE. Tuttavia, queste critiche provengono talvolta da una visione del mondo che fraintende le tendenze sovranazionali e non concepisce la democrazia al di fuori della prospettiva interna, cercando di riprodurre, a livello sovranazionale, strumenti già testati sul piano nazionale e che appaiono esausti.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Si veda, sul punto, N. PIÇARRA, *Control and closure of internal borders in the Schengen area*, in "Searching for solidarity in EU asylum and border policies" (Odysseus network's first annual policy conference, 26-27 February 2016, Université libre di Bruxelles).

<sup>25</sup> Cfr. P. FROUFE, "Prefácio (1.ª edição)", in A. SILVEIRA, P. FROUFE, *Tratado de Lisboa – versão consolidada*, 3.ª edição atualizada e ampliada, Quid juris, Lisboa, 2016.



Bisogna fare attenzione perché l'orientamento che sopravvaluta il deficit democratico è diventato troppo conveniente per le élite politiche nazionali che si esimono dalle loro responsabilità nel quadro dell'integrazione europea – come se non partecipassero alle decisioni adottate a Bruxelles. Inoltre, il discorso sul deficit democratico è talvolta confuso con il rifiuto di sopranazionalità – che corrisponde al codice genetico dell'integrazione – a favore della classica difesa della sovranità westfaliana e della rinazionalizzazione delle competenze devolute all'UE, sull'onda delle forze di frammentazione che alimentano soluzioni come il BREXIT. Ciononostante, deve ancora essere dimostrato fino a che punto questo ha contribuito efficacemente allo sviluppo del modello giuridico della integrazione – e al mantenimento dei diritti riconosciuti in virtù della cittadinanza europea e dell'uguaglianza giuridica dei cittadini degli Stati membri sulla quale essa si fonda.



# IL COINVOLGIMENTO DEL PARLAMENTO DELLA REPUBBLICA CECA NEL CONTROLLO DI SUSSIDIARIETÀ E NEL DIALOGO POLITICO CON LE ISTITUZIONI EUROPEE

ANNA PAPA

**Abstract:** The essay analyses the evolution of the form of government of the Czech Republic after “the fall of the Berlin wall” and the process of accession to the European Union. It focuses on the expertises of the Czech Parliament in the European decision making process, with particular reference to the mechanism of the early warning system.

SOMMARIO: 1. Repubblica Ceca e Unione europea. – 2. La forma di governo della Repubblica Ceca. – 3. Dettato costituzionale, poteri del Parlamento e partecipazione al processo decisionale europeo. – 4. La partecipazione delle Camere del Parlamento ceco al meccanismo del “controllo di sussidiarietà”. – 5. Una breve conclusione.

## 1. Repubblica Ceca e Unione europea

L'ingresso della Repubblica Ceca nell'Unione europea, nel 2004, ha rappresentato una tappa significativa della storia istituzionale di questo Paese<sup>1</sup> e della stessa Unione che, con

---

<sup>1</sup> La Repubblica Ceca ha avuto origine, in concomitanza con la Repubblica di Slovacchia, il 1 gennaio 1993 ed è, come è noto, il risultato della pacifica scissione della Cecoslovacchia, che già dal 1990 aveva assunto il nome di Repubblica Federativa Ceca e Slovacca. Sul piano dei rapporti con l'Europa e con il contesto internazionale la repubblica Ceca si è mossa sin dal primo momento secondo direttrici ben definite. Innanzitutto ha conservato un rapporto privilegiato con la Slovacchia; ha contribuito alla realizzazione di un'area di libero scambio regionale, formalizzata nell'Accordo centro-europeo di libero scambio (1992) fra i paesi del Gruppo di Visegrád (Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia e Ungheria); ha aderito alla Consiglio d'Europa nel 1993 e

l'adesione nel triennio 2004-2007 di dodici Stati dell'Est europeo, ha realizzato un'importante traguardo del proprio processo di integrazione<sup>2</sup>.

I negoziati propedeutici all'allargamento hanno occupato un arco temporale significativo della storia euro-unitaria di fine XX secolo, successiva alla caduta del muro di Berlino, e hanno portato, tra l'altro, come è noto, anche ad una ridefinizione dei "criteri" per l'adesione di nuovi Stati<sup>3</sup>. Nel contempo hanno contribuito ad avviare una riflessione sulla prospettiva di una

---

alla Nato nel 1999. Con riferimento all'Unione europea, ha presentato la sua candidatura nel 1996 e il Trattato di adesione è stato siglato nel 2003 e sottoposto nello stesso anno a referendum. Dei circa 55,21% degli aventi diritto di voto che hanno partecipato al referendum, hanno votato per l'adesione circa il 77,33%. L'ingresso formale si è avuto il 1 maggio 2004 e dal 2007 fa parte dell'area Schengen, mentre ha più volte rinviato la fissazione della data di ingresso nella zona Euro.

<sup>2</sup> Sul processo di integrazione europea e sull'evoluzione delle prospettive dell'Unione è presente, come è noto, un'ampia bibliografia della quale non è possibile dar conto in questa sede. Tra gli scritti più recenti, cfr. tra gli altri, P. CRAIG- G. DE BURCA, *The evolution of EU Law*, Oxford, 2011, P. BILANCIA, *The Dynamics of the European Integration and the Impact on the National Constitutional Law*, Milano, 2012; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, Torino, 2014. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 10<sup>a</sup> ed., 2014, A. MATTERA, *La nostra europeità*, Soveria Mannelli, 2014

<sup>3</sup> I requisiti per l'ingresso nell'Unione europea sono, come è noto, il frutto di un processo definitorio sviluppatosi nel tempo. Accanto ad un requisito geografico, quale essere uno Stato all'interno dell'Europa geografica, viene ritenuto requisito imprescindibile l'impegno al rispetto di valori quali la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze; la promozione di una società caratterizzata dal pluralismo e dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini. A questi criteri, nel vertice del Consiglio europeo che si è svolto a Copenaghen nel giugno 1993, di avvio dei negoziati per l'ingresso dei Paesi dell'Est europeo, sono stati aggiunti la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela; l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione; la capacità di assumere e attuare efficacemente gli obblighi inerenti all'adesione, compresi gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria. Il Consiglio europeo che si è svolto a Madrid nel dicembre 1995 ha poi aggiunto anche il requisito della capacità del paese candidato di applicare il diritto comunitario e di essere in grado di garantire che il diritto comunitario recepito nella legislazione nazionale sia attuato in modo efficace attraverso adeguate strutture amministrative e giudiziarie.

unificazione politica del continente europeo e sul possibile sviluppo costituzionale dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

Entrambi questi obiettivi, come è noto, sembravano aver trovato nel 2004 una loro iniziale realizzazione, con l'appena richiamato ingresso dei primi Paesi dell'Est europeo e con l'approvazione del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa"<sup>4</sup>. Gli anni immediatamente successivi, hanno, invece, registrato un ripensamento complessivo delle prospettive dell'Unione, anche per la resistenza manifestata, più o meno esplicitamente, da molti Paesi membri a rinunciare ad una quota rilevante della propria sovranità, in alcuni casi appena riacquisita sul piano sostanziale. Da qui la decisione, dopo il fallimento del processo di ratifica di quel trattato, di chiudere quella che è stata definita una "odissea costituzionale"<sup>5</sup> con l'approvazione del Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, che ha recuperato molte parti del "Trattato costituzionale" del 2004, riformando la struttura istituzionale dell'Unione ma rinunciando a tutti gli elementi simbolici e, in sostanza, alla idea stessa di dar vita ad una federazione.

Questo Trattato, come è noto, ha previsto importanti cambiamenti nell'organizzazione e nello stesso processo decisionale dell'Unione. In particolare, per la parte che qui interessa, esso ha manifestato la volontà di ampliare i soggetti coinvolti nella *multilevel governance*, mediante un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e delle autonomie territoriali sub-

---

<sup>4</sup> Il *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* fu approvato dalla Conferenza intergovernativa dei Capi di Stato e di governo a Bruxelles il 18 giugno 2004 in una formulazione parzialmente diversa da quella che era stata predisposta dalla *Convenzione*, autrice del testo, che si era riunita, sempre a Bruxelles, dal febbraio 2002 al giugno 2003.

<sup>5</sup> Sul punto cfr. S. FABBRINI, *Oltre Lisbona, L'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2009, n. 3, il quale sottolinea come tale "odissea" non sia in realtà stata superata o sia superabile con il Trattato di Lisbona, in quanto l'Unione da un lato continua ad essere formata da una comunità di Stati fortemente asimmetrici sul piano materiale e culturale, destinati ad alimentare una "disputa permanente sulla sua identità costituzionale", dall'altro non dispone delle condizioni costituzionali per la favorire la soluzione di quelle dispute. Questo è peraltro confermato anche dalle forti incertezze che hanno caratterizzato anche la fase di ratifica di questo Trattato, che hanno portato nel 2009 al rinnovo del Parlamento europeo e alla nomina della nuova Commissione con regole per certi aspetti "ibride", in quanto riconducibili alla versione dei Trattati pre-Lisbona.

statali, nell'ottica di un superamento del *deficit democratico europeo* e della realizzazione di una reale “*democrazia di prossimità*”<sup>6</sup>.

Gli Stati entrati a far parte dell'Unione europea nel 2004 si sono trovati, come prima sottolineato, a gestire i loro primi anni di presenza nell'Unione in una fase di forte criticità di quest'ultima<sup>7</sup>. Tale tensione è stata avvertita in modo sensibile nella Repubblica Ceca ed è ben evidenziata dalla posizione, “realista” se non “euro-scettica”, espressa nel 2009 dall'allora Presidente della Repubblica Ceca nel suo discorso al Parlamento europeo in occasione dell'inizio del primo semestre di presidenza dell'Unione da parte del suo Paese<sup>8</sup>. In quella occasione,

---

<sup>6</sup> Il principio di “prossimità” trova la propria *ratio* nella considerazione che quanto più un ente politico è “territorialmente vicino” ai cittadini tanto più è in continuo e diretto contatto con le esigenze della collettività e in una posizione, quindi, migliore per dare ad esse rilevanza. Ciò non significa che possa anche soddisfarle e per questo dal principio di prossimità si dipartono, ed a quel principio si riconducono, i due corollari della sussidiarietà e del margine di apprezzamento. Affinché questo sistema *multilevel* funzioni appare però necessaria l'esistenza di un canale di collegamento tra i diversi livelli di governo, anche mediante il circuito rappresentativo, in grado di garantire la trasmissione delle istanze verso i livelli territorialmente più ampi, senza limitarsi ad un riparto di competenze basato sul ritaglio di materie valutate in base al principio di adeguatezza. Su questi aspetti cfr. tra gli altri, D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa*, in G. ZAGREBELSKY- P.P. PORTINARO- J. LUTHER, *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1991; F. BRUNO, *La democrazia di prossimità e il processo di integrazione europea*, in *Nuova umanità*, 2006; G. M. Flick, *Sussidiarietà e principio di prossimità: quali modelli per uscire dalla crisi*, in *AREL*, 2010; P. NORRIS, *Democratic Deficit*, Cambridge, 2011; B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012; F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012; G. CAPONI, V. CAPUOZZO, I. DEL VECCHIO, A. SIMONETTI, *Omogeneità costituzionale europea e identità nazionali: un processo di integrazione circolare tra valori costituzionali europei e teoria dei contro limiti*, in *Feralismi.it*, 2014; F. BALAGUER CALLEJÓN, *I Parlamenti sub-statali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, Giuffrè, 2016. Sia consentito altresì il rinvio a A. PAPA, *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, *Ibidem*.

<sup>7</sup> Cfr. M. BRAUN, *The Lisbon Treaty and the Czech Republic: past imperfect, future uncertain*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2009.

<sup>8</sup> Cfr. VÁCLAV KLAUS, *Europarlamento*, Bruxelles, 19 febbraio 2009. Il discorso del Presidente ceco ha fatto emergere in più punti lo scetticismo di quel Paese nei confronti dell'idea di una intrinseca oggettiva correttezza delle decisioni europee, soprattutto laddove sottolinea che “Sapevamo che stavamo en-

infatti, il Presidente ceco, pur sottolineando come l'ingresso nella UE avesse rappresentato per il suo Paese una scelta obbligata non essendovi alternative al tornare ad essere, dopo l'esperienza comunista, un "normale Paese europeo", aveva anche ribadito il significato che la Repubblica Ceca dava all'Unione, considerandola uno spazio di libertà, quest'ultima latamente intesa<sup>9</sup>, nel quale tuttavia era necessario dare, tra le altre cose, una corretta dimensione al principio di sussidiarietà, con un ridimensionamento delle decisioni prese a livello europeo<sup>10</sup>, al fine di evitare che le istituzioni europee potessero sen-

---

trando in una comunità creata e costituita da uomini in carne e ossa. Sapevamo che non si trattava di una costruzione utopistica, messa insieme senza tenere conto degli autentici interessi, delle visioni, delle opinioni, delle idee degli esseri umani. Sia quegli interessi, sia quelle idee possono essere ritrovati in tutta l'Ue e non può essere diversamente". E, in un altro passaggio, ribadisce che "Quando ho detto che l'appartenenza all'Unione europea non ha avuto e non ha tuttora nessuna alternativa, ho espresso solo la metà di quello che deve essere detto. L'altra –logica– metà della mia affermazione è che i metodi e le forme dell'integrazione europea, al contrario, hanno un ampio numero di possibili e legittime varianti, come è stato dimostrato negli ultimi 50 anni. La fine della storia non esiste. Affermando che lo *status quo*, ovvero la presente forma istituzionale dell'Ue, è un dogma incontestabile, si commette uno sbaglio che sfortunatamente si sta diffondendo a grande velocità, e che rappresenta non solo la contraddizione del pensiero razionale ma contraddice anche tutta la storia di due millenni di civilizzazione europea. Lo stesso errore riguarda l'accettazione a priori, e perciò ugualmente criticabile, che esista uno e un solo possibile e corretto futuro dell'integrazione europea, ovvero l'"*ever-closer Union*": l'avanzamento verso un più profondo accentramento delle scelte politiche degli Stati membri".

<sup>9</sup> L'idea di integrazione, espressa dal Presidente ceco, è quella dell'abbattimento delle "inutili – sono controproducenti per la libertà dell'uomo e per la sua prosperità – barriere alla libera circolazione di persone, beni, servizi, idee, filosofie politiche, punti di vista sul mondo, modelli culturali e comportamenti che si sono formati nel corso dei secoli, grazie ai vari sviluppi storici dei singoli Stati europei"; alla quale va associata la cooperazione, che tuttavia non viene interpretata nella sua forma più piena, bensì come estrinsecazione di "quei progetti che non possono essere sviluppati efficacemente attraverso negoziazioni bilaterali fra due (o più) paesi europei vicini".

<sup>10</sup> Come si legge nel discorso, secondo l'allora Presidente della Repubblica Ceca, "le decisioni prese a Bruxelles sono certamente troppe rispetto al numero ottimale. Senza dubbio sono più numerose di quanto desidererebbero le persone residenti nei singoli Stati membri. Voi, membri del Parlamento europeo, siete sicuramente più che consapevoli di questo fatto. Perciò la domanda che voglio farvi è molto retorica: siete veramente convinti che ogni volta che votate, state decidendo su qualcosa che per forza deve essere deciso qui,

tirsi come le uniche “proprietarie delle chiavi dell’integrazione europea”<sup>11</sup>.

## 2. La forma di governo della Repubblica Ceca

La Repubblica Ceca, in quegli anni, era peraltro impegnata anche in una riflessione sulle modifiche da apportare alla forma di governo, che la Costituzione del 1992 aveva delineato sul modello parlamentare con elezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento<sup>12</sup>, differenziandosi in questo dalla maggior parte dei Paesi ex comunisti che, al momento della transizione, avevano optato per l’elezione diretta del Capo dello Stato, prevedendo, pur senza esplicitarlo, un modello semipre-

---

in questa aula e non in un luogo più vicino ai cittadini, ad esempio nei singoli Stati membri?”

<sup>11</sup> E’ questo probabilmente il punto nel quale maggiormente viene espressa la posizione dello Stato neo entrato nell’Unione, che teme di non poter essere portatore di un punto di vista divergente rispetto ai Paesi più consolidati nel loro ruolo. Come viene auspicato, “in questo momento, il compito più importante è assicurare una libera discussione su questi problemi, non permetterla sarebbe un attacco alla vera idea di integrazione europea. Noi abbiamo sempre creduto che discutere di questioni così importanti, venire ascoltati, difendere i diritti di tutti gli altri a presentare un’opinione diversa da quella imperante – anche se non siamo d’accordo – costituisce il cuore della democrazia che ci è stata rifiutata per più di quattro decenni. Noi, che abbiamo vissuto un’esperienza senza volerla, la quale ci ha insegnato che un libero scambio di opinioni e di idee è una condizione basilare per una democrazia sana, abbiamo la speranza che questa condizione verrà mantenuta e rispettata anche nel futuro. Questa è un’opportunità ed è l’unico metodo per rendere l’Unione europea più libera, più democratica e più prospera”.

<sup>12</sup> A partire dal 1989, il collasso dei regimi socialisti ha messo in moto un processo di transizione degli ordinamenti dell’Europa centro-orientale verso un sistema istituzionale di stampo liberal-democratico. Come è stato sottolineato, i rinnovati assetti giuridici hanno reso necessaria una rivisitazione degli ordinamenti dell’Est secondo nuovi canoni, in quanto non è apparso possibile continuare a fare riferimento a quelli del periodo comunista, né è stato possibile riprendere quelli della tradizione romano-germanica anteriori alla sovietizzazione. Da qui la ricerca di soluzioni nuove, riferibili alle forme di governo presenti in quel momento in Europa. Su questo aspetto cfr., tra gli altri, G. AJANI, *Il modello post-socialista*, Torino, 2008. Come evidenziato nel testo, la Repubblica Ceca ha, dopo la caduta del muro di Berlino, provato a realizzare un riferimento alla propria Costituzione del 1920, ma il risultato conseguito non è stato pienamente soddisfacente e ha reso necessario modificare dopo pochi anni alcune parti della Costituzione.



sidenziale “debole o ibrido”<sup>13</sup>. La scelta dell’elezione parlamentare del Capo dello Stato aveva dato rappresentazione, invece, della volontà della Repubblica Ceca di tracciare una ideale linea di continuità con la Costituzione del 1920<sup>14</sup>, collocandosi quindi nell’ambito di una forma parlamentare razionalizzata. Tuttavia, si era anche deciso di riconoscere al Presidente della Repubblica poteri non meramente di rappresentanza nazionale e di garanzia, prevedendo tra l’altro un significativo numero di atti sottratti alla controfirma, oltre ad un potere di veto sulle leggi.

Questi elementi, associati alla frammentarietà del sistema partitico e, come è stato sottolineato, ad un significativo attivismo istituzionale dei primi due Presidenti, hanno in pochi anni sostanzialmente allontanato la dinamica istituzionale da questo modello, avvicinando anche il sistema della Repubblica Ceca al semipresidenzialismo, seppure “debole”<sup>15</sup>.

La riforma costituzionale del 2012, con la quale è stata introdotta l’elezione popolare del Capo dello Stato, ha rappresentato quindi la cristallizzazione costituzionale di una trasformazione già in atto. In base al nuovo dettato, il Presidente della Repubblica Ceca viene ora eletto direttamente dal popolo, con un sistema elettorale maggioritario con secondo turno eventuale, ha un mandato di cinque anni e può essere rieletto una sola volta. Conserva sostanzialmente le stesse attribuzioni previste in precedenza<sup>16</sup>, ed in particolare il potere di veto sulle leggi (su-

---

<sup>13</sup> Così A. DI GREGORIO, *I tormenti della forma di governo ceca tra profili europei e rimescolamenti interni*, in *Federalismi.it*, 2010.

<sup>14</sup> Come ricorda M. GANINO, *Presidenti e governi nell’evoluzione costituzionale dell’Europa dell’Est*, in *Nomos*, n. 3, 1997, nella Repubblica ceca si è inizialmente preferito porsi nel solco delle tradizionali costituzionali del paese (espressamente richiamate nel preambolo della Costituzione) e dunque di quella tradizione di parlamentarismo razionalizzato che già nel primo dopoguerra mostrava, a differenza di altri parlamentarismi del continente, un certo equilibrio – pur in assenza di stabilità dei governi – lodato dalla dottrina dell’epoca.

<sup>15</sup> Per un’analisi di questo modello, seppure con riferimento all’allora situazione italiana, cfr. G. PASQUINO, *Dal premierato forte al semipresidenzialismo debole*, in “*Il Mulino*”, 1997. Sull’esperienza della Repubblica Ceca, cfr. Si veda ad esempio il francese M. Perottino, *Les évolutions de la fonction présidentielle tchèque*, in *Revue d’études comparatives Est-Ouest*, 2008.

<sup>16</sup> Numerosi sono le competenze e i poteri del Presidente della Repubblica, talvolta a carattere vincolato ma sovente rafforzati dalla sua legittimazione democratica diretta. Tra le sue funzioni, oltre ad essere il comandante in capo dell’esercito, e a quelle indicate nel testo, un ruolo particolare è svolto dal po-

perabile dalle Camere solo con una riapprovazione a maggioranza assoluta) e di ricorso alla Corte costituzionale, oltre, tra le altre, alla facoltà di presiedere il Consiglio dei Ministri e di chiedere rapporti ai Ministri.

Per quanto riguarda il Parlamento della Repubblica Ceca, esso è bicamerale, con una Camera, *Poslanecká sněmovna*, composta da 200 rappresentanti eletti per quattro anni con un sistema proporzionale basato su una suddivisione in quattordici circoscrizioni con soglia di sbarramento al 5% dei voti validi e un *Senát* composto, invece, da 81 membri, eletti con sistema maggioritario uninominale a doppio turno: nel primo è richiesta la maggioranza assoluta, nel secondo la maggioranza semplice tra i primi due candidati. Il Senato viene rinnovato ogni due anni di un terzo dei suoi membri.

La Camera dei deputati gode di una posizione istituzionale e politica rafforzata rispetto al Senato. Infatti, anche se quest'ultimo discute tutte le proposte legislative, la Camera dei deputati può, nella maggior parte dei casi, adottare una legge nella formulazione approvata, nonostante le modifiche o il rigetto da parte del Senato, a condizione di votarla a maggioranza assoluta. Inoltre, solo la Camera dei deputati partecipa al procedimento di formazione del Governo e alla sua eventuale cessazione dalla carica, essendo chiamata sia a votare la fiducia, dopo la nomina da parte del Presidente della Repubblica, sia, quando lo ritenga opportuno, la sfiducia.

Le due Camere presentano invece uguali poteri sia per quanto riguarda la revisione costituzionale, sia con riferimento agli accordi internazionali, la cui ratifica da parte del Presidente della Repubblica necessita del preliminare consenso di entrambe le Camere. Da qui la pari competenza, come si avrà modo di approfondire *infra*, nei rapporti con l'Unione europea.

---

tere di sciogliere anticipatamente le Camere. Tale potere è infatti esercitabile solo in presenza di quattro casi tassativamente previsti dalla costituzione e difficilmente presentabili: in primo luogo la mancata fiducia al governo per la terza volta consecutiva; poi, qualora una camera non si pronunci definitivamente entro tre mesi su un progetto di legge di cui il governo è responsabile; per interruzione della sessione parlamentare per oltre 120 giorni; infine, quando non è possibile effettuare deliberazioni nell'arco di tre mesi, nei quasi in cui non vi sia stata alcuna interruzione della riunione e ci siano stati ripetute convocazioni della camera.

Infine, per quanto riguarda il Governo, può sottolinearsi che esso si presenta come un organo collegiale, con un primo ministro con poteri riconducibili alla figura del *primus inter partes*. La fiducia parlamentare è, infatti, concessa al Governo nella sua collegialità, anche se il premier ceco può proporre al Presidente della Repubblica la revoca di singoli Ministri; sul piano politico, anche in conseguenza della disomogeneità del sistema partitico e di un sistema elettorale proporzionale, senza clausola di sbarramento, i governi sono di coalizione, con il primo ministro chiamato sovente a svolgere il ruolo di mediatore tra le posizioni dei partiti della maggioranza<sup>17</sup>.

### **3. Dettato costituzionale, poteri del Parlamento e partecipazione al processo decisionale europeo**

Al momento della redazione della Costituzione del 1992, la Repubblica ceca aveva certamente l'esigenza di affermare la propria riacquistata sovranità, ma ha comunque manifestato una notevole apertura nei confronti dei Trattati internazionali, con particolare riferimento a quelli in materia di tutela dei diritti umani, ed in particolare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani, ponendosi sin da subito in una prospettiva di tutela multilivello dei diritti fondamentali<sup>18</sup>. Più in generale, il clima di apertura al diritto esterno ha favorito l'integrazione europea, grazie anche alla successiva revisione costituzionale del 2001 (cosiddetta *euronovela*) ed alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Può quindi ritenersi, come è stato sottolineato, che la Costituzione ceca abbia preferito, da subito, adeguare *ex ante* il proprio testo onde rendere più agevo-

---

<sup>17</sup> Cfr. M. GANINO, C. FILIPPINI, A. DI GREGORIO, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei Paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica ceca): l'equilibrio innanzitutto*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007.

<sup>18</sup> Sul punto cfr. O. POLLICINO, *Allargamento dell'Europa ad Est e rapporto tra Corti costituzionali e Corti europee*, Milano, 2010. Più in generale sulla tutela multilivello dei diritti, cfr., tra gli altri, P. BILANCIA - E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti*, Milano, 2004; A. D'ATENA - P. GROSSI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004.

le l'applicazione interna delle norme europee da parte di giudici ed organi amministrativi<sup>19</sup>.

Per quanto concerne la partecipazione della Repubblica ceca al processo decisionale europeo, la competenza in materia spetta al Parlamento e al Governo. Infatti il Presidente della Repubblica, anche dopo la revisione costituzionale del 2012, non svolge alcun ruolo formale negli affari europei con l'eccezione della ratifica degli accordi internazionali.

La Costituzione stessa disciplina in buona parte le procedure in materia. In particolare prevede che il Governo informi il Parlamento, regolarmente e in anticipo, sulle questioni connesse agli obblighi derivanti dalla adesione all'Unione europea e che le Camere debbano esprimere il proprio parere sulle proposte di atti normativi dell'Unione europea secondo le modalità stabilite nei loro regolamenti interni. Al riguardo sia il Regolamento della Camera sia quello del Senato sono stati modificati dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e contengono una dettagliata disciplina della partecipazione parlamentare al processo decisionale europeo. Inoltre, entrambi i regolamenti normano la procedura di esame delle proposte di atti legislativi, e altri documenti dell'UE, prevedendo tra l'altro una riserva di esame parlamentare<sup>20</sup>.

Preliminarmente va sottolineato che l'analisi della documentazione europea da parte delle due Camere beneficia di una duplice chiave di lettura: una è quella governativa, dal momento che il Governo è tenuto a fornire alle Camere, con un parere scritto, la propria posizione sulla proposta di atto normativo UE in questione; l'altra è quella interna a ciascuna Camera, dal momento che gli uffici dell'amministrazione parlamentare, in entrambe le camere, predispongono materiale informativo e di analisi sui documenti che saranno oggetto di analisi da parte dei parlamentari.

Pur avendo una comune base costituzionale, le procedure di analisi della documentazione proveniente dall'Unione europea presenti alla Camera e al Senato si presentano differenziate.

---

<sup>19</sup> Cfr. A. DI GREGORIO, *Repubblica Ceca*, Bologna, 2008; I. ŠLOSARČÍK, *Czech Republic 2006-2008: On President, Judges and the Lisbon Treaty*, in *European Public Law*, n. 1, 2010.

<sup>20</sup> Su questi aspetti, *amplius*, J. GRINC, *European Union Affairs and the Scrutiny of the Principle of Subsidiarity in the Parliament of the Czech Republic*, in questo volume.

Nella Camera dei Deputati, la selezione dei documenti dell'UE per il dibattito al proprio interno compete alla Commissione per gli affari europei (EAC-C). Inoltre, salvi i casi in cui il presidente della Commissione decide di rinviare all'Assemblea la decisione sulla risoluzione, o l'Assemblea stessa decide autonomamente di adottare un proprio documento sul programma della sessione, la risoluzione adottata dalla Commissione si considera come adottata dalla Camera. Ed in effetti, nella prassi, la maggior parte dei documenti provenienti dall'Unione europea, e più in generale le questioni europee, sono discussi solo dalla Commissione affari europei.

Anche al Senato, la Commissione per gli affari dell'Unione Europea (EAC-S) è competente per quanto riguarda la selezione di documenti e può, prima di sottoporre a dibattito e analisi il documento stesso, chiedere il parere di un'altra Commissione del Senato, competente per materia. Tale parere viene poi utilizzato come ulteriore documentazione per il dibattito nella EAC-S, il cui risultato può essere sia una risoluzione della Commissione stessa sia la predisposizione di una risoluzione da inviare all'Assemblea. Contrariamente a quanto avviene alla Camera, tutte le risoluzioni del Senato in materia di Unione europea devono essere adottate dall'Assemblea.

Il regolamento della Camera prevede inoltre espressamente che le proprie deliberazioni debbano essere "prese in considerazione" dal Governo quando quest'ultimo forma la propria posizione sul documento (al Senato non esiste invece una disposizione equivalente). Tuttavia, questo non equivale ad un mandato giuridicamente vincolante per la Governo, come invece avviene in altri Paesi UE, né vi è un sentire politico affinché il governo sia strettamente vincolato da tali risoluzioni<sup>21</sup>.

#### **4. La partecipazione delle Camere del Parlamento ceco al meccanismo del "controllo di sussidiarietà"**

Come prima sottolineato, il Trattato di Lisbona ha inteso rafforzare la natura *multilevel* del processo decisionale europeo con l'ampliamento del numero di soggetti chiamato a parteciparvi. Un ruolo significativo è stato attribuito ai Parlamenti na-

---

<sup>21</sup> Ibidem.

zionali, chiamati a rappresentare le sentinelle del rispetto, da parte delle istituzioni europee, del principio di sussidiarietà<sup>22</sup>, in base al quale, in presenza di condizioni determinate, l'Unione ha priorità di azione rispetto agli Stati membri. La procedura dell'*early warning system* è disciplinata dall'art. 5 del Trattato, che richiama il Protocollo n. 2 ai Trattati sull'Unione europea "sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità". In questi due atti normativi viene normata la procedura nei suoi tratti essenziali, soprattutto con riferimento ai soggetti legittimati e alla tempistica, mentre viene lasciato ad ogni ordinamento giuridico nazionale il compito di specificare le regole attuative<sup>23</sup>.

Con riferimento alla Repubblica Ceca, appare preliminarmente opportuno sottolineare che, a fronte di una dettagliata e generale disciplina della partecipazione delle Camere all'analisi dei documenti dell'Unione, né la Costituzione, né i regolamenti parlamentari hanno ritenuto di dover normare in modo altrettanto specifico la partecipazione delle Camere del Parlamento Ceco al "meccanismo di allerta precoce", ritenendo sufficiente quanto previsto dal Protocollo n. 2 ai Trattati sull'Unione europea "sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità" e dai regolamenti delle proprie Camere.

Può quindi dirsi che la procedura adottata nell'ambito dell'*early warning system* sia la stessa di quella prevista per la partecipazione al processo decisionale europeo. Tuttavia, l'estensione di quest'ultima procedura anche alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà ha fatto emergere da subito alcune criticità soprattutto al Senato, in virtù della previsione del coinvolgimento obbligatorio sia della Commissione sia dell'Assemblea. Infatti, questa procedura così articolata risente, come dimostra l'esperienza di questi anni, della ristrettezza del tempo previsto dalla procedura di allerta precoce e quindi della necessità di inviare alle istituzioni dell'UE il parere motivato entro otto settimane dalla data di trasmissione del progetto di atto legislativo. Da qui l'inevitabile selezione, politica, delle pro-

---

<sup>22</sup> M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision making*, Bologna, 2013. Più ampiamente, su questi aspetti, si rinvia ai contenuti presenti in questo volume.

<sup>23</sup> Per un'analisi approfondita delle diverse modalità adottate dai singoli Stati dell'Unione si rinvia ai contenuti presenti in questo volume.

poste di atti normativi provenienti dall'Unione sulle quali concentrare il dibattito, in relazione non solo al controllo di sussidiarietà ma anche al dialogo politico.

Più ampio è invece l'ambito di azione del Parlamento ceco in relazione al secondo strumento previsto dal Protocollo n. 2, ossia la proposizione, da parte di una Camera di un Parlamento nazionale, del ricorso dinanzi alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto normativo dell'Unione. A questo proposito, i regolamenti interni di entrambe le Camere del Parlamento ceco prevedono regole dettagliate e analoghe. In particolare è previsto che il ricorso possa essere proposto solo sulla base di una risoluzione adottata a maggioranza da una Camera, che deve includere il testo del ricorso. La Camera elegge anche un proprio rappresentante nel procedimento giudiziario. In presenza di tale delibera parlamentare, il governo è obbligato a trasmettere il ricorso alla Corte di giustizia e di fornire alla Camera che ha adottato la risoluzione tutta l'assistenza necessaria. Tuttavia, solo quest'ultima è il *dominus litis* nel procedimento, mentre il governo svolge una funzione di assistenza e consulenza per le questioni procedurali. Inoltre, il regolamento del Senato (§ 119s) stabilisce esplicitamente che il parere sulla questione oggetto del procedimento che il Governo deve formulare non può essere influenzato dal dovere, in capo al Governo stesso, di fornire assistenza al Senato nei confronti del piano di azione adeguato nell'ambito del procedimento. Questo significa che il rappresentante del Governo, che normalmente agisce per conto della Repubblica Ceca presso la Corte di giustizia (e presenta il parere dell'Esecutivo) non è obbligato a sostenere attivamente l'azione del Senato, ma allo stesso tempo non deve porre ostacoli sul suo cammino.

## 5. Una breve conclusione

Da quanto emerso sino ad oggi dalla prassi parlamentare<sup>24</sup>, il Parlamento ceco non si è mostrato in questi anni particolarmente attivo nel controllo di sussidiarietà, non tanto per complicazioni, certamente presenti, di ordine procedurale quanto per la

---

<sup>24</sup> Cfr. J. GRINC, *European Union Affairs and the Scrutiny of the Principle of Subsidiarity in the Parliament of the Czech Republic*, cit.

difficoltà di attrarre l'attività dei parlamentari, anche in Commissione, su temi non considerati di particolare rilevanza politica o troppo tecnici. Può quindi dirsi che l'introduzione del controllo di sussidiarietà non ha determinato un sostanziale cambiamento nei ritmi, nelle procedure e in generale nell'esame degli affari europei<sup>25</sup>. Pertanto, da un lato è avvertita l'esigenza, soprattutto per quanto riguarda il Senato, di una disciplina specifica della procedura di parere motivato nell'ambito dell'*early warning system*, al fine di poterne gestire in modo migliore i ristretti tempi; dall'altro però emerge come il Parlamento ceco non voglia inserirsi nell'ambito di un dialogo politico con le Istituzioni europee, bensì voglia attenersi a quella che è la *ratio* primaria del controllo di sussidiarietà, ossia il controllo politico da parte dei Parlamenti nazionali sulle proposte di atti normativi europei, al fine di evitare che questi ultimi possano ledere le loro competenze normative. Da qui, come viene sottolineato, l'interesse per una modifica europea del procedimento di *early warning system*, che ne accentui il valore politico di salvaguardia delle competenze nazionali<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Più in generale sulla presenza della Repubblica Ceca nell'Unione europea, cfr. V. DOSTÁL, *From Integration to Differentiation: the Czech Republic in the European Union Ten Years On*, in DGAPanalyse, 2014, [http://pdc.ceu.hu/archive/00007101/01/CEPI\\_Czech-in-the-EU\\_2014.pdf](http://pdc.ceu.hu/archive/00007101/01/CEPI_Czech-in-the-EU_2014.pdf).

<sup>26</sup> Su questo punto cfr, in questo volume, il contributo di P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. In particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di Sicurezza Libertà e Giustizia*.



# EUROPEAN UNION AFFAIRS AND THE SCRUTINY OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE PARLIAMENT OF THE CZECH REPUBLIC

JAN GRINC

**Abstract:** This paper summarizes and evaluates the Czech Parliament's involvement in EU affairs. It briefly summarizes the relevant legal regulation and describes the practice in both chambers. The focus is on the implementation of Protocol No. 2 on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, annexed to the EU Treaties, especially on the parliamentary practice regarding the 'subsidiarity check' (early warning mechanism) and the arguments employed by both chambers in the reasoned opinions according to Article 6 of Protocol No. 2 they have adopted so far. The main conclusion is that both chambers employ a broad interpretation of the scope of subsidiarity checks. In the final part, the paper also mentions the ongoing developments regarding national parliaments' position in the EU and their reflection by the Czech Parliament.

**SOMMARIO:** 1. Legal regulation of Czech Parliament's involvement in EU affairs. – 2. Scrutiny of the principle of subsidiarity. – 3. Conclusions and outlook for the future.

## **1. Legal regulation of Czech Parliament's involvement in EU affairs**

Czech Republic has a bicameral parliament consisting of the Chamber of Deputies and the Senate. While the 200 members of the Chamber of Deputies are elected according to a proportional representation system, the 81 Senators are elected in single-member districts. In general, the Chamber of Deputies as the lower chamber has a stronger position in the Czech bicameral system. Although the Senate debates all legislative proposals, in most cases the Chamber of Deputies may adopt a law

in the wording it agreed on despite amendments or rejection by the Senate, which is overcome by an absolute majority vote in the Chamber. Only the Chamber of Deputies participates in the constitution of the government – after its appointment by the President of the Republic, the Government has to pass a vote of confidence – and has the full scale of parliamentary control instruments at its disposal, including the possibility to remove the government from office by a vote of no confidence. On the other hand, both chambers have equal powers regarding constitutional amendments and important international agreements (their ratification by the president requires the consent of both chambers). Consequently, equal powers of both chambers have, in general, also been established in the area of EU affairs by a constitutional amendment preparing the country's EU accession in 2004. This connects well with the essentially equal treatment of chambers of bicameral parliaments in the EU law.

The Parliament's executive "partner" in EU affairs is always the Government. The President of the Republic, despite introduction of direct election in 2012 and occasional political conflicts with the Government, plays no formal role in EU affairs with the abovementioned exception of ratification of international agreements. Article 10b of the Czech Constitution<sup>1</sup> prescribes that the Government shall inform the Parliament, regularly and in advance, on issues connected to obligations resulting from the membership in the European Union and that the chambers of Parliament shall give their views on prepared decisions of the European Union in the manner laid down in their rules of procedure. The Constitution also mentions the possibility to entrust these tasks of the parliament to a joint body of both chambers, such as the one that exists in the Spanish Cortes Generales. However, this possibility has never been seriously considered since the EU accession and it seems to be a dead letter now when the chambers are used to autonomous functioning in EU affairs.

The Rules of Procedure of the Chamber of Deputies (RP-C)<sup>2</sup> and of the Senate (RP-S)<sup>3</sup> contain detailed regulation of the

---

<sup>1</sup> Act No. 1/1993 Coll., Constitution of the Czech Republic, as amended. Available in English at: <http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>

<sup>2</sup> Part Fifteen A (§ 109k to § 109l) of the Act No. 90/1995 Coll., on the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, as amended. Available in English at: [http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90\\_index.html](http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90_index.html)

Parliament's participation in the EU affairs. These provisions have been adopted in connection with the accession and amended in connection with the Lisbon Treaty.

Both rules of procedure regulate the process of scrutiny of proposals for legislative acts and other EU documents (especially Commission communications, reports and white and green papers), including a parliamentary scrutiny reserve.<sup>4</sup> The result of such scrutiny is a resolution addressed primarily to the Government, which may, at the same time, be forwarded to the Commission within the framework of the political dialogue<sup>5</sup> or constitute a reasoned opinion within the meaning of the Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality.

In the Chamber of Deputies, the Committee on European Affairs (EAC-C) either selects the EU documents for its own debate, refers them to another committee, or takes note of them without debate. Unless the chairperson of the committee that debated the document refers the committee resolution to the plenary or the plenary itself includes an EU document in the programme of its session, the committee resolution is deemed to be the opinion of the Chamber.<sup>6</sup> In practice, almost all EU doc-

---

<sup>3</sup> Part Twelve (§ 119a to § 119s) of the Act No. 107/1999 Coll., on the Rules of Procedure of the Senate, as amended. Available in English at: [http://senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107-eng.php?ke\\_dni=17.4.2016&O=10](http://senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107-eng.php?ke_dni=17.4.2016&O=10)

<sup>4</sup> Cf. § 109b(3) RP-C; § 119d(2) RP-S.

<sup>5</sup> The political dialogue or the so-called Barroso initiative is a commitment of the Commission made in 2006 to directly transmit its documents to the national parliaments, inviting them to comment. The Commission then reacts to the individual contributions of national parliaments. See Communication from the Commission to the European Council – A citizens' agenda – Delivering results for Europe, COM(2006) 211, 10. 5. 2006, especially p. 9 and Presidency Conclusions of the European Council of June 15<sup>th</sup> and 16<sup>th</sup>, 2006, para. 37.

<sup>6</sup> Cf. § 109a(4) RP-C. Doubts have been expressed regarding the constitutionality of this mechanism where a law authorises a committee to exercise the powers of the chamber. Cf. J. Kyselá. Právní a institucionální rámec působení Parlamentu v podmínkách členství ČR v Evropské unii [Legal and institutional framework for the functioning of the Parliament in the conditions of the Czech Republic's membership in the European Union]. *Časopis pro právní vědu a praxi*, No. 2/2004, p. 83-96 or J. Syllová. Přijetí euronovely a lisabonské novely jednacího řádu Poslanecké sněmovny (zdroje, okolnosti a základní obsah integračních ustanovení) [The adoption of the EU-amendment and the Lisbon-amendment of the Rules of Procedure of the Chamber of Dep-

uments and EU topics in general are debated only by the EAC-C,<sup>7</sup> although various topics may become the subject of interpellation of ministers in the plenary or general plenary debates (e.g. current refugee crisis).

In the Senate, the Committee on European Union Affairs (EAC-S) is responsible for the selection of documents.<sup>8</sup> Before scrutinizing the document itself, the EAC-S may ask for an opinion of a committee or a commission of the Senate, for which the subject-matter of the document is relevant. This is the case of roughly a half of the documents selected by EAC-S, so the involvement of sectoral committees is much broader in the Senate than in the Chamber. The opinion of the sectoral committee is then used as an input for the debate in EAC-S, the result of which is either a resolution taking note of the document, or a recommendation for a resolution of the plenary. This means that unless the EU document is simply taken note of, the Senate resolution must always be adopted by the plenary. Most of the time, the plenary simply approves the draft submitted by EAC-S.

The Government is obliged to provide the Parliament with a written opinion and position on any EU document selected for scrutiny. The regulation of the term in which this information must be provided is rather complicated, but for EU legislative proposals, the Government's position is in practice usually ap-

---

ties (sources, circumstances and the basic content of the provisions on integration)]. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, No. 4/2013, p. 129. This provision was motivated by worries that the Chamber's plenum will not be interested in EU affairs, which would result in delays and endanger the purpose of the parliamentary scrutiny.

<sup>7</sup> In the early years of EU membership, EAC-C also used to refer documents to other committees "for information" (i.e. not expecting that the committee debates the document and adopts a position). Cf. L. PÍTROVÁ, M. COXOVÁ. *Parliamentary Control of EU Decision-making in the Czech Republic*. In: O. TANS, C. ZOETHOUT, J. PETERS. *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007, p. 217-218.

<sup>8</sup> Documents falling under the Common Foreign and Security Policy form an exception. They are selected for scrutiny and debated by the Committee on Foreign Affairs, Defence and Security. This is why the RP-S speak generally of a "Designated Committee". However, due to the specificities of CFSP and foreign policy in general, the parliamentary scrutiny in this area does not revolve around debating individual EU documents.

proved and made available to the Parliament four weeks after the publication of the proposal by the European Commission. Expert units of parliamentary administration in both chambers<sup>9</sup> also elaborate informative and analytical materials on the selected documents for the MPs. The Government then presents the EU document and its position at the session of the committee (usually a deputy-minister) and the plenary (a minister). Both the committee and plenary sessions are public.

The resolutions of the Chamber on EU documents shall be ‘taken into consideration’ by the Government when forming its own position on the document [§ 109a(5) RP-C]. This obligation does not amount to a legally binding mandate for the Government, but neither is the Government free to ignore the resolutions,<sup>10</sup> as it may be called to explain its subsequent actions which may have significant political repercussions. The effect of the Senate resolutions on the Government is not regulated by the RP-S, but internally the Government has obliged itself to take into consideration the resolutions of both chambers. That this obligation is interpreted restrictively may also be inferred from the fact that cases where the views of each chamber are different are not dealt with in the Government’s internal directive. Naturally, the Government could side with the Chamber of Deputies, from which it derives its existence. In practice, most resolutions of both chambers are supportive of the Government, which usually comprises of a majority coalition of three political parties. Conflicts may arise especially at times when there are different political majorities in each chamber.

The RP-C also provide the EAC-C with the right to call the responsible minister to appear before it prior to the meeting of the Council and inform it on the Government’s positions regarding the planned decisions in the Council (§ 109b RP-C). This procedure has rarely been used in practice as the EAC-C scrutinizes the Government’s position together with the Commission’s proposal in the beginning stages of EU legislative procedure.<sup>11</sup> In the Senate, the EAC-S has established a practice

---

<sup>9</sup> These are the European Affairs Department of the Parliamentary Institute (for the Chamber of Deputies) and the EU Unit of the Foreign Affairs Department of the Senate Chancellery.

<sup>10</sup> Cf. Syllová, note 6 *supra*, p. 129-130.

<sup>11</sup> In this sense, the Czech practice may be labelled as document-based, as opposed to a mandating system according to the classification used for exam-

(regarding the most salient EU legislative proposals) of hearing the Government's information on further development of negotiations at the EU level or explanation of changes in the Government's position. This may result in a new resolution addressed to the Government.

With the growing importance of the European Council not only as an institution defining the general political directions and priorities of the Union but also as a forum where agreements regarding important pieces of EU legislation are reached,<sup>12</sup> a practice of parliamentary scrutiny of European Council has developed in both chambers.<sup>13</sup> EU affairs committees and, in case of the Senate, also the plenary, debate the Government's information on the agenda of the upcoming European Council (including the positions of the Czech Republic the Government intends to present). Afterwards, they debate the European Council conclusions. In the Senate, this is an important occasion for plenary debates on salient EU topics.

In addition to the approval of ratification of EU treaties' revisions (under the rules applicable for international agreements), the rules of procedure give both chambers the power to express prior approval before the Government may support the adoption of certain decisions in the Council or European Council. This applies to the so-called *passerelle* clauses, the flexibility clause (Article 352 of the Treaty on the Functioning of the EU – TFEU) and some other cases.<sup>14</sup> If any chamber denies such approval, the Government must vote against the adoption of the decision in the Council or European Council. These powers are always exercised by the chambers' plenary sessions.

The evolution of the EU also brings new forms of integration which are distinct from the traditional legal harmonisation, yet they influence the core political decisions in the member

---

ple by COSAC. Models of scrutiny of EU matters in National Parliaments. <http://www.cosac.eu/eu-scrutiny-models/>

<sup>12</sup> Cf. in relation to the Eurozone debt crisis, U. PUETTER, *Europe's Deliberative Intergovernmentalism: The new role of the Council and European Council in EU Economic Governance*, "Journal of European Public Policy", 19(2), 2012, p. 161-178; D. DINAN, *Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis*, "Journal of Common Market Studies", 50(S2), 2012.

<sup>13</sup> The scrutiny of European Council is only mentioned in § 119a(1)(c) RP-S. There is no such provision in RP-C. This demonstrates the importance of parliamentary practice and principles in EU affairs.

<sup>14</sup> See § 109i to § 109k RP-C and § 119k to § 119n RP-S.

states, especially those in the Eurozone. The parliamentary scrutiny must adapt to them. Of particular importance is the process of coordination of economic policies known as the European Semester.<sup>15</sup> Systematic monitoring of this complex and evolving process consisting of various tasks at both the national (governmental) and European level has been developing in both chambers since its introduction in 2010.

The practical use of the formal powers is different in each chamber. As the Chamber of Deputies is preoccupied with day-to-day domestic politics, the activities of EAC-C have had varying intensity and focus. The Senate, on the other hand, strives for a systematic monitoring of a wide range of EU policies. This is partially caused by the Senate's search for a distinct role in the constitutional system. The Senate is a second chamber that does not represent any special territorial, societal or economic interests and is often considered a "constitutional safety valve". Therefore it is not surprising that the Senate has dedicated considerable attention to the constitutional implications of EU membership and has always concentrated, for example, on the Area of Freedom, Security and Justice.

Although it has been initially presumed that the EU affairs committees will meet more frequently than other committees (EAC-C was supposed to meet weekly according to the schedule of Council meetings),<sup>16</sup> in practice both committees meet 18 times a year on average. However, this includes both sessions with only one or two items of agenda and sessions lasting the whole day. On average (2004-2014), the EAC-C debates and adopts positions on 43 EU documents per year (not counting documents that are taken note of without debate) with periods of high and low activity. In EAC-S, the average is 71 documents, from which around 60 % are forwarded to the plenary session. However, in the last three years this portion has risen to 90 %. EU documents amount to nearly a quarter of items on the Senate's plenary agenda. It is important to note that only around one half of these documents are proposals for legislative acts. Both chambers also dedicate considerable attention to pre-

---

<sup>15</sup> See Article 2-a of the Council Regulation (EC) No. 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, as amended.

<sup>16</sup> According to the explanatory memorandum of the 2004 amendment of RP-C.

legislative documents such as the Commission communications (strategies, action plans etc.) and white and green papers. While the EAC-C tends to keep its resolutions short (takes note of the document, agrees with the position of the Government, asks the Government for further information or action),<sup>17</sup> the Senate usually expresses a detailed opinion. This is why the Senate sends all of the resolutions passed by the plenary session to the Commission and counts among the most active parliamentary chambers in this respect, while the Chamber of Deputies only uses a minority of the resolutions of EAC-C for the political dialogue with the Commission. From 2006 to 2014, Chamber of Deputies delivered 34 contributions to the Commission while the Senate sent 272 (28 and 194 if we only count the years 2010 to 2014).<sup>18</sup> Of course the senators are well aware that quantity does not mean quality or influence. In the light of the Commission's reactions, which are mostly formal, the political dialogue is viewed with scepticism. Still, there is no reason for stopping the communication with the Commission, because the Senate would adopt its resolutions anyway as a means of communicating with the Government.

The abovementioned rigid system in the Senate may be considered to be less efficient than the variable procedure in the Chamber. It definitely does not facilitate flexible action under time pressure, which is highly relevant for subsidiarity checks. On the other hand, it offers the possibility of a more thorough deliberation in committees concluded by a plenary debate. It accentuates the depth and publicity of the scrutiny over its efficacy. In the Chamber of Deputies, it is the other way around.

---

<sup>17</sup> The documents in which the resolutions are included also contain several pages of descriptive and analytic information elaborated by the Parliamentary Institute.

<sup>18</sup> Cf. annual reports from the Commission on relations between the European Commission and national parliaments available at: [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relation/relation\\_other/npoi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/npoi/index_en.htm)



## 2. Scrutiny of the principle of subsidiarity

In the framework of the early warning mechanism,<sup>19</sup> national parliaments may raise their concerns on whether a draft legislative act complies with the principle of subsidiarity (Articles 6 and 7 of the Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality). The procedure laid down by the Protocol is clear and complete. Therefore, an adoption of follow-up rules by the chambers of Czech Parliament has not been considered necessary. This means that the general rules for the scrutiny of EU documents described above apply also for the adoption of reasoned opinions according to the Protocol. In the Senate, with the obligatory involvement of both the EAC-S and the plenary and the possible involvement of another committee, this can obviously create a strong time pressure as the reasoned opinion must be sent to EU institutions within eight weeks from the date of transmission of the draft legislative act.

The second instrument in the Protocol is the action to the Court of Justice of the European Union on the grounds of infringement of the principle of subsidiarity by a legislative act (Article 8 of the Protocol). Regarding this instrument, both the RP-C and the RP-S lay down detailed rules.<sup>20</sup> Because no actions have been brought so far by the Czech Parliament according to Article 8 of the Protocol, we will now concentrate on the *ex ante* scrutiny.

There is no systematic subsidiarity scrutiny in the Chamber of Deputies or the Senate. The Parliament does not consider the subsidiarity review a general priority and performs it only on an *ad hoc* basis in the most salient issues. Materials from the parliamentary administration regarding draft legislative acts touch upon the issue of subsidiarity when requested by an MP or when, according to the knowledge and assessment of the parliamentary administration, the proposal has the potential to elicit the adoption of reasoned opinions in national parliaments. This is based also on the information and notices shared via the network of national parliaments' permanent representatives in

---

<sup>19</sup> Cf. P. KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional Theory and Empirical Reality*, London/New York: Routledge, 2012.

<sup>20</sup> § 109d to § 109h RP-C and § 119p to § 119s RP-S.

Brussels and the IPEX website.<sup>21</sup> If the Government's position submitted to the Parliament invokes the principle of subsidiarity against the proposal or some of its features, this is also elaborated on by the parliamentary administration. It seems to be commonly perceived that the parliamentary administration should provide the MPs with an array of arguments for and especially against the proposal's compliance with the principle of subsidiarity. However, the decision whether to adopt a reasoned opinion is of course understood to be a political one, not one depending on a legal analysis.<sup>22</sup> The analysis should only provide possible arguments and thus demonstrate whether there actually are any persuasive arguments.

Unless the Government or the rapporteur mention a possible infringement of the subsidiarity principle, individual MPs seldom comment on subsidiarity during the debate of a draft EU legislative act. This is related to the fact that the positions of Czech political parties regarding the principle of subsidiarity in the European integration are largely undefined and their programme in the individual areas of EU policy is generally rather superficial. Some MPs may also view the early warning mechanism for the principle of subsidiarity as a 'Euroscptical' tool. Others consider it to be a weak instrument without any real impact and therefore not worth using.<sup>23</sup>

Parliament of the Czech Republic has adopted ten reasoned opinions so far. English translations of all of them can be found on the aforementioned IPEX website. Both chambers adopted reasoned opinions on Seasonal Workers Directive<sup>24</sup> and Crisis Relocation Mechanism.<sup>25</sup> At the time of writing this article

---

<sup>21</sup> IPEX. The Platform for EU Interparliamentary Exchange, [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu)

<sup>22</sup> Cf. also M. Pohl: Sněmovní praxe výkonu kontroly dodržování zásady subsidiarity v sekundárním právu EU [The Chamber's Practice in the Scrutiny of Compliance with the Principle of Subsidiarity in the Secondary EU Law]. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* No. 4/2013.

<sup>23</sup> These claims are based on conversations of the author with members of EACs in both chambers and minutes of plenary sessions of the Senate.

<sup>24</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment, COM(2010) 379, 13. 7. 2010.

<sup>25</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State re-

(April 2016), it seems highly probable that both chambers will adopt reasoned opinions on the reform of Posted Workers Directive,<sup>26</sup> but as yet only a reasoned opinion of the Chamber of Deputies has been adopted. The Chamber of Deputies has also adopted reasoned opinions on Gender Balance Directive<sup>27</sup> and Tobacco Directive.<sup>28</sup> The Senate has adopted reasoned opinions on European Public Prosecutor's Office Regulation (EPPO),<sup>29</sup> thus participating in the second "yellow card",<sup>30</sup> Eurojust Regulation<sup>31</sup> and the Circular Economy Directive.<sup>32</sup> Czech Parliament did not participate in the first yellow card issued on the so-called Monti II Regulation.<sup>33</sup> Although both chambers were

---

sponsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person, COM(2015) 450, 9. 9. 2015.

<sup>26</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, COM(2016) 128, 8. 3. 2016.

<sup>27</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving the gender balance among non-executive directors of companies listed on stock exchanges and related measures, COM(2012) 614, 14. 11. 2012.

<sup>28</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products, COM(2012) 788, 19. 12. 2012.

<sup>29</sup> Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, COM(2013) 534, 17. 7. 2013.

<sup>30</sup> That is triggering the review of a legislative proposal by the Commission by reasoned opinions amounting to one third of votes distributed among the national parliaments (one fourth in the Area of freedom, security and justice) according to Article 7(2) of the Protocol.

<sup>31</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), COM(2013) 535, 17. 7. 2013.

<sup>32</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2008/98/EC on waste, 94/62/EC on packaging and packaging waste, 1999/31/EC on the landfill of waste, 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment, COM(2014) 397, 2. 7. 2014.

<sup>33</sup> Proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services, COM(2012) 130, 21. 3. 2012.

highly critical of the proposal, they did not adopt reasoned opinions within the eight-week deadline and only contributed in the framework of the political dialogue.

It seems to be at hand to explain the differences between the chambers by different political views, but in fact other factors played more important role. For example, the relative flexibility of convening EAC-C combined with broad political consensus and determination resulted in the adoption of reasoned opinions on Gender Balance Directive and Tobacco Directive, both of which were published by the end of the year, so that the eight-week period included Christmas and New Year, which delayed the formulation of the opinion of the political parties and the Government and reduced the effective time available for scrutiny. On the other hand, during the subsidiarity scrutiny of the EPPO and Eurojust proposals, Chamber of Deputies was mired by a political crisis and eventually dissolved, so it could not adopt reasoned opinions in time. In other cases, rather than a sharp contrast of political opinions, the existence or lack of the will to use the strongest possible form for expressing disagreement towards the Commission is the practical explanation for the other cases.

Much has been written about the principle of subsidiarity and the early warning mechanism in EU law. Although opinions vary, there seems to be a consensus that the principle of subsidiarity relates to the protection of political decision-making at the level of member states (regions, municipalities...) and prevention of over-centralization of the EU and that the early warning mechanism should serve as a formal framework for communicating these concerns by the institutions representing the interests most affected by them (parliaments) to the EU institutions, thus exerting political pressure, because the Commission's self-control regarding subsidiarity compliance, parliamentary control of the Council and judicial control by the Court of Justice is considered insufficient. The important questions are (1.) how is the principle of subsidiarity interpreted within the framework of the early warning mechanism, (2.) how do the national parliaments use the mechanism and (3.) whether the mechanism is effective in serving its purpose. These questions are related, because if the mechanism is not considered effective, the logical reaction of the parliaments should be to stop using it. If the ineffectiveness of the mechanism is deemed to be related to the (Commission's) narrow interpretation of the principle of subsid-

arity, national parliaments may try to challenge this interpretation and push it towards a broader one that would enable them to express the type of interests they institutionally and constitutionally represent, be it the political self-determination of the people, preservation of national competence or protection of vital state interests. We must not forget that any oversight exercised by national parliaments must be a political one because national parliaments are political institutions *par excellence* and as such cannot be expected to act neutrally and detach from their political views when reviewing the Commission proposals.

The scope of the subsidiarity check (i.e. what types of arguments constitute correct reasoning of the opinion) is interpreted differently among the national parliaments.<sup>34</sup> Can a reasoned opinion be adopted if the parliament is of the opinion that the EU has no competence to adopt a certain measure (and therefore the proposal can logically never be in compliance with the subsidiarity principle)? How to distinguish clearly between the principle of subsidiarity and proportionality? Does the subsidiarity check concern only the objectives of the proposal (if so, how abstractly or concretely defined objectives do we mean?), or is the content of the proposal also relevant for the subsidiarity scrutiny? Can a reasoned opinion be adopted on the grounds that the Commission failed to provide reasonable justification regarding subsidiarity? There are many different opinions in the academia.<sup>35</sup> Let us now look at the practice in the Czech Parliament.

---

<sup>34</sup> Cf. e.g. COSAC Secretariat, *Eighteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*. 2012. Available at: <http://www.cosac.eu/48-cyprus-2012/plenary-meeting-of-the-xlvi-cosac-14-16-october-2012-nicos/>

<sup>35</sup> For an extremely narrow interpretation which, in my opinion, renders the early warning mechanism almost devoid of any meaningful function see F. FABBRINI, K. GRANAT, 'Yellow card, but no foul': *The role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike*. *Common Market Law Review* 50(1), 2013. For a broader interpretation see especially Kiiver, note 19 *supra*, R. SCHÜTZE, *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 256-265, D. JANČIĆ, *The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue*. *Common Market Law Review* 52(1), 2015 or Ch. Mellein: *Subsidiaritätskontrolle durch natio-*

In general, it can be said that a reasoned opinion is likely to be adopted in the Parliament of the Czech Republic if a chamber strongly disagrees with the content of the proposal (be it the political solution, the scope or the very idea of dealing with the subject-matter of the proposal at the EU level) and is able to find at least partially relevant arguments for a reasoned opinion. But, as explained above, while the principle of subsidiarity may be considered important by the Parliament, using the instrument of a reasoned opinion may be viewed as ineffective or futile and therefore dispensable and unnecessary in the struggle to influence the decision-making at the EU level.

In case of the Seasonal Workers Directive, both chambers seemed to be of the opinion that the topic is best left to national regulation because of considerable differences among the member states regarding the amount of seasonal work in various sectors or professions. However, the reasoned opinions, which count among the first adopted in 2010 after the entry into force of the Lisbon Treaty, are very brief and not very clear in their reasoning.

The Gender Balance Directive was considered to infringe the subsidiarity principle because it did not respect the order of competences in Article 157 TFEU, which stresses the role and competences of member states in the promotion of gender equality in employment and may be read as not precluding the EU from adopting affirmative measures such as those proposed by the directive. However, the resolution of EAC-C is again very brief regarding subsidiarity and the argumentation described above, which was elaborated in the materials for the MPs, was rather hinted at than explained.<sup>36</sup> The situation was very similar in case of the Tobacco Directive, which mentioned that “the adoption of measures in the area of protection of pub-

---

*nale Parlamente. Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas.* Nomos, Baden Baden, 2007.

<sup>36</sup> The resolution says that “the proposed directive does not comply with the principle of subsidiarity, given that the adoption of affirmative measures in accordance with Article 157, paragraph 4 TFEU should be taken as closely as possible to the citizens, in this case, at the level of the Member States.” It also mentions that such measures should be “a last case solution that should only be adopted after undertaking a thorough deliberation in national parliaments and after all other possible measures based on the principle of voluntariness have failed”.

lic health should respect the differences among the Member States and, in accordance with Article 168(7) TFEU, should happen as close as possible to citizens”. This is very problematic because it hinders an effective dialogue with EU institutions. Reasoned opinions, despite being political acts, must be adequately and comprehensibly reasoned. Only then can they be expected to have an impact on the Commission and possibly put it under political pressure to explain its activities. However, both reasoned opinions invoked specific limitations of EU competence included in TFEU presumably for the purpose of protecting politically sensitive questions from intrusive EU legislation. This means answering the question “which level should act?” from the perspective of which level is more suitable *democratically*.

The Senate’s reasoned opinion on the EPPO Regulation was prepared by EAC-S together with the Committee on Legal and Constitutional Affairs and gave detailed reasoning regarding the proposal’s non-compliance with the principle of subsidiarity. This included the argument that the Commission’s assertion of insufficient and fragmentary prosecution of criminal offences against the financial interests of the Union may, in general, be related to any area of criminal activities. Establishment of the EPPO was not deemed to be capable of resolving this problem because it cannot eliminate general difficulties with uncovering various types of financial criminality. The possible added value will be dispelled by EPPO’s dependence on the national judicial system and by the fact that the proposed regulation would not be a complex procedure code and would have to co-exist with national rules, which may complicate and protract the criminal proceedings and lead to an increase of procedural errors that may prevent the punishment of the culprits (an increase in the effectiveness of prosecution may eventually follow from the lowering of procedural standards). The resolution even offered an alternative way forward – strengthening and deepening of existing mechanisms of cross-border cooperation of criminal justice authorities of the member states.

Reasoned opinion on the Eurojust Regulation was based mostly on the view that the Commission did not provide sufficient justification of the proposal’s compliance with the subsidiarity principle. The Commission’s justification was limited to a statement that an entity operating at EU level may only be created by EU law. This ignored the fact the objective of the pro-

posal was not the *creation* of Eurojust (it already existed), but rather the introduction of changes in the way Eurojust operates, which touched upon the division of competence between the member states and the Commission.

Insufficient justification was also a major argument regarding the Circular Economy Directive which was found to violate the principle of subsidiarity “insofar as it defines binding targets [...] because the Commission has not substantiated that the proposed targets are realistically attainable at reasonable costs for the Member States and municipalities”. As a result, the possibility of obtaining the benefits alleged by the Commission was dubious, especially in comparison with the economic burden connected with fulfilling the targets. According to the Senate, the proposed changes affected the competence of municipalities and may have interfered in their long-term investments as well as in the functioning of the sorted waste collection system. The Senate called for a more detailed analysis of impacts on the individual member states as well as of the causes of non-fulfilment of the existing targets. Although the Senate is not intended to be the protector of subnational interests in the Czech constitutional system, the fact that many of its members are former or current members of regional and municipal assemblies may have played a role in this case.

The main argument used against the Crisis Relocation Mechanism by both chambers was the lack of EU competence under the chosen legal basis: emergency situations should be dealt with according to the special provision of Article 78(3) TFEU, which would be circumvented if an act of secondary law entrusted the Commission with essentially the same power that is reserved for the Council in this provision of primary law. The added value of the proposed mechanism was considered to be limited by the administrative costs it entails and by its inflexibility, its dubious humanitarian and legal aspects (disregard for the preference of the relocated person) and the impossibility to prevent secondary movements of relocated persons without their permanent detention. There were also arguments related to the responsibility of the state for the persons within its territory and the democratic accountability for directed immigration policy. The Senate again tried to propose alternative means for achieving a swift and humanly dignified access to international protection: financial, material, technical and personal support



for asylum systems of the most affected member states and strengthening the control over the EU's external borders.

Finally, the revision of the Posted Workers Directive was found to violate the principle of subsidiarity because the Commission failed to correctly justify the proposal regarding the principle of subsidiarity (similarly to the Eurojust case, the explanatory memorandum only stated that a directive has to be amended by another directive, without commenting on the necessity to act at the EU level in the way that was proposed). The Chamber of Deputies also criticised the Commission for intruding in the industrial relations by excessively regulating the effects of collective agreements.

From this brief summary, the variety of utilized arguments and the broad interpretation of the principle of subsidiarity and the scope of the early warning mechanism (mainly to include questions of competence and of the procedural compliance with the subsidiarity principle) should be apparent. The instrument of a reasoned opinion is utilized as a political statement and the scope of the early warning mechanism is interpreted broadly in order to facilitate this. Opinions may vary whether this is desirable, but I agree with Philipp Kiiver that, "as long as the [early warning system] does not produce any terrible intrusive legal effects, a more creative approach to its political application is surely justified, without violating the letter of the law."<sup>37</sup> Although the impact of the reasoned opinions on the Commission and Council (especially compared to the control of the Government) needs to be assessed case-by-case and in broader context of opinions of the other parliaments, the record of the Czech Parliament demonstrates the increasing attention paid to the quality of reasoning. This should be conducive for the dialogue with the Commission within the framework of the early warning mechanism. However, in its communication with the parliaments, Commission mostly sticks to its initial propositions and seems to treat the reasoned opinions mainly as indicators of the member states' positions in the Council.

---

<sup>37</sup> Kiiver, note 19 *supra*, p. 147.

### 3. Conclusions and outlook for the future

The legal regulation of the Czech Parliament's involvement in EU affairs is not particularly exceptional when compared to that of the other EU member states of the former Soviet bloc. Especially the regulation in RP-C represents a combination of many sources of inspiration from various older EU member states. The differences between the chambers emphasize their different constitutional functions, but do not limit them. The successful fulfilment of the Parliament's function to contribute to the legitimisation of the public authority exercised by the EU *vis-à-vis* the citizens of the Czech Republic is of course dependent on the practical implementation of the legal regulation.

A significant element of the legitimacy of the EU is the respect for the principle of subsidiarity. Participation of the Czech Parliament in the early warning mechanism can be described as random. It is not and has never been viewed as the power that could "save" the national parliaments from being marginalised in the EU. On the other hand, the chairpersons of both EU affairs committees actively participate in the ongoing discussions on the practical improvements of the mechanism and the interpretation of the principle of subsidiarity.

The most recent development is the "red card" procedure included in the "new settlement" for the United Kingdom in the EU.<sup>38</sup> If this procedure becomes applicable, it will be an important change. Preliminarily, one significant moment seems to be that, as opposed to the yellow and orange cards aiming primarily at the author of the proposal, the red card imposes the obligation to review the proposal and accommodate the reasoned opinions upon the Council. Could this be more effective than the complex of individual parliament-government accountability links? On the other hand, the required majority of 55% of the votes of national parliaments may well prevent the red card from ever being issued, although the simultaneous extension of the scrutiny period from eight to twelve weeks may also play a role. The red card is again not a collective veto power of the parliaments, precisely because its threshold is significantly higher than the blocking minority in the Council and because the Council is not forced to stop debating the proposal after a

---

<sup>38</sup> European Council conclusions, 18. and 19. 2. 2016.

red card has been issued, but shall rather try to amend it in order to accommodate the concerns expressed in the reasoned opinions. This leads me to the last point: the red card may compel the parliaments to think of and propose alternatives when adopting reasoned opinions (with the view to influence the debate in the Council) and they may well find out that it is not that easy.

This moment is also relevant for the idea of a “green card”,<sup>39</sup> an informal tool of cooperation between the national parliaments aimed at collectively influencing the agenda-setting power of the Commission. In the Senate, this initiative has been debated in the EAC and the plenary session and has gathered explicit support.<sup>40</sup> Both chambers have subsequently supported the UK *House of Lords*’ pilot green card on food waste, which was partially reflected in the Commission’s circular economy package published in the winter of 2015. However, since this first attempt, there have only been two further proposals, none of which has gathered any significant support so far.

In sum, it can be said that the Parliament of the Czech Republic seems to be adapting rather well to various impulses of EU membership. However, it is important to note that it is definitely not shielded from the problems faced by all national parliaments, especially the legal, political and practical limits of an effective parliamentary participation in European affairs.<sup>41</sup> The common problems of parliamentarianism in the EU are very much present and the Czech case does not offer any magical solutions.

---

<sup>39</sup> See Jančić, note 35 *supra*.

<sup>40</sup> The resolution is available in English at: <http://www.senat.cz/xqw/-webdav/pssenat/original/75594/63536>

<sup>41</sup> For an overview, see e.g. T. RAUNIO, *National Parliaments and European Integration. What we know and what we should know*, “ARENA Working Paper”, 2/2009, and for a thorough analysis see M. MAYER, *Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2012, especially p. 60-75, 523-540.



IL CONTROLLO DI SUSSIDIARIETÀ IN BULGARIA  
TRA PARTECIPAZIONE AL PROCESSO DECISIO-  
NALE EUROPEO E POTENZIAMENTO DEMOCRA-  
TICO NAZIONALE: ALCUNE OSSERVAZIONI DI  
SISTEMA ALLA LUCE DEI PARERI ESPRESSI  
NEL C.D. SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA  
E GIUSTIZIA.

FRANCESCA SGRÒ

**Abstract:** After a short introduction on the constitutional organization of Bulgaria and its democratic transition from a socialist system to a democratic model, the essay deals with the participation of the Bulgarian Parliament in the European decision-making process. The study analyzes the parliamentary procedures concerning the subsidiarity scrutiny of European legislative proposals, focusing on the reasoned opinions adopted in the area of freedom, security and justice.

The paper offers some general considerations about the direct and indirect effects produced by the subsidiarity monitoring, highlighting the progressive political empowerment of the Bulgarian Parliament (which is unicameral) in the European context. At the same time, the enhanced role of the Parliament has partly influenced the structure of constitutional powers at national level, strengthening the relation between the Chamber and the Government, which have to define a common position on European affairs. The exercise of these functions at European level has allowed the Bulgarian Parliament to create a new platform for dialogue with the Government, confirming that in Bulgaria the form of government is provided with a substantially parliamentary connotation that prevails on the formal classification as a semi-presidential system. Moreover, this increased role of the Chamber in the area of freedom, security and justice has been very useful also to define the national issues related to security and public order, which have aroused great interest, due to the serious crimes and the frequent cases of corruption that have taken place in Bulgaria.

SOMMARIO: 1. Breve inquadramento costituzionale della Bulgaria: dallo Stato socialista allo Stato democratico di diritto. – 2. La partecipazione della Bulgaria al processo decisionale europeo e il controllo

di sussidiarietà affidato all'Assemblea nazionale. – 3.1. Prime stime sul controllo di sussidiarietà nell'esperienza dell'ordinamento bulgaro. – 3.2. Rilievo giuridico e valore politico dei pareri formulati nel c.d. Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. – 4. Qualche considerazione finale sulle ripercussioni del processo di integrazione europea all'interno del sistema politico-istituzionale della Bulgaria.

## **1. Breve inquadramento costituzionale della Bulgaria: dallo Stato socialista allo Stato democratico di diritto**

La Bulgaria è una Repubblica parlamentare di recente affermazione, in quanto solo con la Costituzione promulgata nel 1991 è stata sancita la sua identità democratica, sociale e pluralista. Invero, nel corso del ventesimo secolo in Bulgaria si sono alternate tre diverse forme di Stato, che hanno rinnovato in modo radicale sia l'organizzazione dei poteri costituzionali, sia il riconoscimento e la tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini. Conclusasi alla fine della Seconda guerra mondiale la stagione della monarchia costituzionale<sup>1</sup>, la Bulgaria è diventata prima uno Stato socialista<sup>2</sup> e solo di recente – dopo il superamento

---

<sup>1</sup> La Bulgaria è stata una monarchia costituzionale fino alla Seconda guerra mondiale, sebbene nell'ultimo periodo l'assetto dei poteri fosse stato snaturato dall'instaurazione del regime autoritario fascista (sancita sin dal 1934 con l'abolizione dei partiti politici). In particolare, a seguito della dichiarazione di indipendenza del principato di Bulgaria dall'impero ottomano, nel 1878 fu promulgata la c.d. Costituzione di Tărnovo, di ispirazione liberal-borghese, che – pur se revisionata prima nel 1893 e poi nel 1911 per rafforzare il potere monarchico – rimase formalmente in vigore fino al 1947, quando venne adottata la Costituzione della Repubblica popolare di Bulgaria. Infatti, il Fronte della Patria – che era la coalizione di partiti che in Bulgaria aveva guidato la resistenza contro il regime monarchico-fascista – nel 1944 aveva assunto il potere e nel 1945 aveva vinto le elezioni all'Assemblea nazionale, dando avvio ad un processo costituente che condusse in breve tempo, oltre che all'affermazione del regime socialista, anche all'adozione di una nuova Costituzione. Cfr. A. NEGRI, M. MAZZA, *I Paesi dell'Est europeo*, in A.a.V.v., *Sistemi giuridici nel mondo*, Torino, 2016, p. 123 ss.

<sup>2</sup> Con il referendum del 1946 la Bulgaria è diventata uno Stato socialista – così come sancito sia dalla Costituzione del 1947 (modificata poi nel 1968), sia dalla successiva Costituzione del 1971 – ma ha mantenuto un assetto formalmente parlamentare, nel quale l'Assemblea nazionale – che era l'organo parlamentare monocamerale formato allora da 321 componenti – nominava e revocava il Governo. Con la Costituzione del 1991, la Bulgaria ha modificato

“epocale” della c.d. “divisione del mondo in due blocchi contrapposti” (da un lato, le democrazie occidentali sotto l’influenza statunitense e, dall’altro, gli ordinamenti del socialismo reale sotto l’influenza sovietica) – è approdata ad una forma di Stato democratica e pluralista<sup>3</sup>. In sostanza, è solo da qualche decennio che sono state coniate istituzionali costituzionali democratiche, che hanno contribuito ad allineare la Bulgaria ai moderni Stati di diritto e che sono state modellate secondo una struttura triadica formata dal Capo dello Stato, dal Parlamento elettivo e dal Governo sostenuto politicamente dal Parlamento<sup>4</sup>.

Nell’organizzare la distribuzione del potere politico, la Bulgaria ha adottato una forma di governo per molti aspetti semi-presidenziale, che si fonda sul conferimento della fiducia al Primo Ministro da parte dell’Assemblea nazionale (*Narodno Sabranie*) e sull’elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica, al quale sono affidate funzioni di garanzia costituzionale. Invero, nel complessivo assetto dei poteri è senz’altro prevalente l’impronta parlamentare, così come d’altra parte affermato dall’art. 1 della Carta costituzionale, secondo il quale «la Bulgaria è una Repubblica a direzione parlamentare»<sup>5</sup>, in quanto l’indirizzo politico è definito esclusiva-

---

la propria forma di Stato diventando una Repubblica democratica, sociale e pluralista e, pur prevedendo al proprio interno molte autonomie locali, non riconosce loro alcuna effettiva autonomia ed è rimasta uno Stato unitario. Cfr. A. NEGRI, M. MAZZA, *I Paesi dell’Est europeo, op. cit.*, p. 123 ss.

<sup>3</sup> In Bulgaria – al pari di altri Paesi dell’Europa orientale, come l’Ungheria o la Polonia – la rottura sostanziale con il passato sistema socialista si è accompagnata ad una parziale continuità istituzionale, almeno sul piano formale. Infatti, l’Assemblea nazionale – eletta nel giugno 1990 con nuove regole, e cioè con una formula tendenzialmente proporzionale così da garantire il multipartitismo – ha assunto una funzione costituente per approvare la nuova Carta costituzionale fondata su un modello di Stato democratico-pluralista. Cfr. M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di Governo*, Torino, 2007, pp. 72 ss.

<sup>4</sup> In tal senso cfr. Cfr. M. VOLPI, *Libertà e autorità, op. cit.*, p. 167.

<sup>5</sup> L’elezione diretta del Presidente della Repubblica in molti Paesi ex socialisti, pur connotando in senso formalmente semi-presidenziale l’assetto dei poteri, «non avrebbe dovuto mai mettere in pericolo la democrazia parlamentare a favore di un dominio degli Esecutivi, timore ben palesato dalla definizione contenuta nella Costituzione (art. 1) della Bulgaria come “Repubblica a direzione parlamentare”». Cfr. M. GANINO, C. FILIPPINI, A. DI GREGORIO, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei paesi dell’Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica ceca): l’equilibrio innanzitutto*, in A. DI GIOVI-

mente dall'asse formato dalla maggioranza parlamentare e dall'Esecutivo dalla stessa sostenuto<sup>6</sup>. L'elezione diretta del Presidente della Repubblica<sup>7</sup> non è legata, dunque, all'esercizio di funzioni politiche attive e si giustifica, invece, con la volontà di designare costituzionalmente una figura di unità e di identificazione della nazione bulgara post socialista<sup>8</sup>, discostandosi al contempo dal modello presidenziale di tipo collegiale tipico dei sistemi del socialismo reale<sup>9</sup>.

---

NE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli Esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, pp. 143. Dopo l'esperienza socialista, nei Paesi dell'area balcanica si è in sostanza verificata una sorta di «ibridazione dei modelli occidentali» che si richiama prevalentemente alle tradizioni parlamentari e che, pur orientandosi verso l'elezione diretta del Capo dello Stato, non punta a riconoscergli un ruolo attivo o propulsivo nella gestione politica del Paese. Cfr. M. GANINO, *op. cit.*, p. 146. Proprio con riferimento al particolare equilibrio tra i poteri affermatosi in questi ordinamenti con la transizione democratica ed al diverso grado di incidenza del parlamentarismo sulla qualificazione della forma di governo, si rileva in dottrina la distinzione tra semipresidenzialismi “forti” (come quello delineato nella Costituzione polacca del 1992), “medi” (come nel caso della Romania), “deboli” (come nel caso della Bulgaria) e “minimi” (come nel caso della Slovacchia). Cfr. sul punto M.A. Orlandi, *Quando il semi-presidenzialismo passa all'Est*, Torino, 2002, pp. 426 ss.

<sup>6</sup> La razionalizzazione della forma di governo parlamentare si basa sulla puntuale regolamentazione costituzionale del rapporto di fiducia. Infatti, ai sensi dell'art. 84.1-6 Cost. bulgara, l'Assemblea nazionale elegge il Primo ministro e, su proposta di questo, i componenti del Consiglio dei ministri e detiene, inoltre, il potere di revocarli. Inoltre, ai sensi dell'art. 89 Cost. bulgara, l'Assemblea nazionale può fare valere la responsabilità politica dell'Esecutivo attraverso la proposizione – da parte di almeno 1/5 dei parlamentari – di una mozione di sfiducia contro il Governo, la cui approvazione richiede la maggioranza assoluta dei voti espressi dalla Camera ed apre una crisi di governo parlamentare.

<sup>7</sup> Il Presidente della Repubblica è eletto con un sistema maggioritario a doppio turno. Dal 1996 sono previste elezioni primarie per una prima selezione dei candidati.

<sup>8</sup> Cfr. L. MONTANARI, *Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2010, pp. 521 ss.

<sup>9</sup> La scelta di affidare la presidenza della Repubblica bulgara ad un organo monocratico si collega alla volontà di discostarsi dal modello presidenziale di tipo collegiale tipico dei sistemi socialisti. La Costituzione bulgara promulgata nel 1971, infatti, prevedeva un Consiglio di Stato, il cui Presidente assumeva il ruolo di Capo dello Stato. Cfr. L. MONTANARI, *Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale*, *op. cit.*, p. 522.



L'Assemblea nazionale è formata da un'unica Camera, avendo conservato – al pari di altri Paesi dell'Europa orientale (come l'Ungheria, la Slovacchia, le Repubbliche baltiche, etc.) – la struttura monocamerale tipica degli organi parlamentari dei regimi socialisti<sup>10</sup>. Si tratta di un'istituzione snella, permanente e composta da soli 240 membri che assumono un mandato di 4 anni. I deputati sono eletti con una formula proporzionale<sup>11</sup> che – grazie alla soglia di sbarramento che si attesta al 4% – ha consentito di dare voce e dignità politica alle numerose forze che si sono progressivamente affermate con il superamento del socialismo reale e con l'avvento della democrazia, evitando il rischio di un'eccessiva frammentazione politica<sup>12</sup>. Sul punto, occorre ricordare che in Bulgaria (come anche in Ungheria), la trasformazione in senso democratico dell'ordinamento costituzionale è avvenuta attraverso un passaggio graduale e non violento gestito dal Partito socialista (identificato quale erede politico del Partito unico della stagione del socialismo reale)<sup>13</sup>, che ha guidato la transizione dalla c.d. democrazia popolare<sup>14</sup> allo Stato di diritto ed ha apprestato in tempi rapidi (già nel 1991) un nuovo testo costituzionale, anche per garantirsi uno spazio politico in

---

<sup>10</sup> L'assemblea rappresentativa contemplata nella Costituzione bulgara del 1971, la «*Sobranian*», era un organo monocamerale.

<sup>11</sup> Il sistema elettorale dell'Assemblea nazionale – modificato da ultimo nel 2011 – prevede l'utilizzo della formula proporzionale (declinata secondo il metodo dei resti più alti) e la divisione del territorio in collegi plurinominali, stabilendo la soglia di sbarramento del 4%. Cfr. <http://www.election-resources.org/bg/>. Cfr. altresì D. KANEV, *OPAL Country Reports: The Bulgarian Parliament and EU Affairs*, 2012, in [http://www.pademia.eu/wp-content/uploads/2014/02/Country-report\\_Bulgaria.pdf](http://www.pademia.eu/wp-content/uploads/2014/02/Country-report_Bulgaria.pdf)

<sup>12</sup> Alle ultime elezioni politiche del 5 ottobre 2014, su 25 schieramenti che si sono candidati all'Assemblea nazionale solo 8 (tra partiti e coalizioni) hanno superato la soglia di sbarramento del 4%. Cfr. <http://www.parliament.bg/bg/electionassembly>

<sup>13</sup> Cfr. G. LAURICELLA, *La struttura parlamentare dalla caduta del Muro all'Unione europea*, Milano, 2007, pp. 75 ss.

<sup>14</sup> Sono definiti «democrazie popolari» quegli Stati che, dopo la Seconda guerra mondiale, sono stati assoggettati all'influenza sovietica, tra i quali rientrano anche alcuni Paesi dell'area balcanica, come la Bulgaria e la Romania. Cfr. L. MONTANARI, *Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale*, op. cit., p. 515 ss. Sul tema cfr. altresì M. GANINO, *Le forme di governo dei Paesi dell'Europa centro-orientale*, in L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI (a cura di), *Presidenzialismi, semi-presidenzialismi e parlamentarismo*, Torino, 1999, pp. 353 ss.

vista del cambiamento epocale in atto<sup>15</sup>. Superando la tradizionale identificazione tra partito unico e Stato<sup>16</sup>, il riconoscimento del pluralismo politico ha condotto alla proliferazione di molteplici schieramenti che hanno conquistato l'accesso alle istituzioni, seppure non tutti i partiti siano dotati di significativa forza elettorale. Invero, non di rado si è venuto a delineare un quadro politico instabile che, per effetto delle profonde difficoltà economiche e dei gravi episodi di corruzione (anche giudiziaria) registratisi negli ultimi anni, ha condotto a frequenti crisi di governo. Si consideri, a titolo esemplificativo, che nell'arco di due anni (2013-2015) si sono tenute in Bulgaria due elezioni anticipate e si sono succeduti quattro governi, dei quali due sono stati Governi tecnici<sup>17</sup>.

L'impronta parlamentare consente comunque di valorizzare la formazione di governi di coalizione, guidati alternativamente dalle due principali formazioni politiche, i conservatori (GERB) e i social-democratici (BPS)<sup>18</sup>, ed il rinnovamento politico che

---

<sup>15</sup> Si è rilevato in dottrina che, grazie alle modalità pacifiche delle transizioni democratiche nei Paesi dell'Est europeo, gli ex partiti comunisti sono riusciti a riadattarsi ed a "riciclarsi" all'interno del nuovo assetto democratico, anche in virtù della loro consolidata e capillare struttura organizzativa. Cfr. P. GRILLI DI CORTONA, *Partiti e sistemi politici nell'Europa post-comunista. Considerazioni su un decennio di evoluzione democratica*, in F. Guida (a cura di), *L'altra metà del Continente: L'Europa centro-orientale dalla formazione degli Stati nazionali all'integrazione europea*, Padova, 2003, pp. 289 ss.

<sup>16</sup> A tal fine, la Costituzione bulgara all'art. 1.3 vieta a qualsiasi partito o altra organizzazione, istituzione pubblica, individuo o parte del popolo di usurpare l'espressione sovranità popolare, mentre all'art. 11 – dopo aver proclamato il principio del pluralismo politico (art. 11.1) – afferma che nessun partito politico o ideologia può essere considerato partito o ideologia di Stato (art. 11.2).

<sup>17</sup> Cfr. M. FILIPOVA, *New Bulgarian Government in office*, 15 novembre 2014, in *Diritto pubblico dei Paesi dell'Europa orientale*, in <http://users2.unimi.it/dirpubesteuropa/2014/11/new-bulgarian-government-in-office/>.

<sup>18</sup> Successivamente alle elezioni politiche del 5 ottobre 2014, nell'Assemblea nazionale si sono costituiti 8 gruppi politici, oltre al c.d. gruppo misto. Sono dunque numerose le forze che hanno una rappresentanza parlamentare e, tra le principali, si segnalano il partito conservatore GERB (*Graždani za evropejsko razvítie na Bălgarija*, Cittadini per lo sviluppo europeo), che ha ottenuto 84 seggi; il partito socialdemocratico BSO (*Bălgarska Socialističeska Partijaha*), che ha conquistato 39 seggi; il partito che rappresenta la minoranza turca DPS (*Dviženie za Prava i Svobodi*, Movimento per i diritti e libertà), che ha guadagnato 38 seggi; mentre tra i partiti minori il par-

si è reso necessario anche dopo le ultime crisi di governo<sup>19</sup> continua ad integrare un rodaggio delle istituzioni costituzionali che, per certi versi, è fisiologico e necessario a completare il processo di maturazione democratica del parlamentarismo in Bulgaria.

Coerentemente con la tradizione socialista che, in nome del principio dell'unità del potere, legittimava una forma di Stato fortemente accentrata, anche la Repubblica bulgara, pur distinguendo al proprio interno differenti enti locali, non riconosce loro alcuna autonomia, né legislativa né politica, ed è rimasta uno Stato accentrato. In sostanza, l'articolazione territoriale della Bulgaria ha un rilievo di carattere esclusivamente amministrativo e comprende due livelli, le Regioni ed i Comuni<sup>20</sup>. Le Regioni sono enti che dipendono dal Governo centrale, col quale condividono la funzione di controllo sulle autonomie minori. Al vertice delle funzioni amministrative di ciascuna Regione vi è un Governatore, che viene nominato direttamente dal Consiglio dei Ministri.

## **2. La partecipazione della Bulgaria al processo decisionale europeo e il controllo di sussidiarietà affidato all'Assemblea nazionale**

Pur avendo aderito all'Unione europea solo nel 2007, la Bulgaria ha allineato immediatamente l'ordinamento interno e la propria attività istituzionale agli impegni europei. Infatti, nel 2005 la Bulgaria ha approvato la revisione della Carta costituzionale in vista dell'adesione all'Unione europea (avvenuta

---

tito nazionalista di destra ATAKA (*Nacionalen Săjuz Ataka*) ha ottenuto solo 11 seggi. Cfr. <http://www.parliament.bg/bg/electionassembly>.

<sup>19</sup> L'attuale Governo è affidato ad una coalizione di centro-destra, guidata dal partito GERB. Il Primo Ministro Borisov – che ricopre la carica di leader dell'Esecutivo per la seconda volta (circostanza mai verificatasi prima nella storia democratica della Bulgaria), dopo le dimissioni cui fu costretto nel 2013 – si è insediato al termine di una fase di grave instabilità politica, segnata da una profonda crisi economica che ha condotto a violente proteste popolari contro le misure di *austerità* di matrice governativa. Cfr. M. Filipova, *op. cit.*

<sup>20</sup> La Repubblica di Bulgaria si articola territorialmente in 28 Regioni ed in oltre 280 Comuni.

qualche mese dopo)<sup>21</sup> e, successivamente alla ratifica del Trattato di Lisbona, ha proceduto più volte alla riforma del Regolamento di procedura dell'Assemblea nazionale (prima nel 2010 e poi nel 2014), proprio per poter intervenire attivamente nel processo decisionale europeo, esercitando le nuove prerogative offerte ai Parlamenti nazionali nell'ambito del controllo di sussidiarietà e del dialogo politico con le istituzioni europee<sup>22</sup>.

La volontà di partecipare al processo di integrazione europea è stata, d'altra parte, testimoniata dalla larghissima maggioranza con cui nell'aprile 2008 è stata approvata dall'Assemblea nazionale la legge di ratifica del Trattato di Lisbona, avendo riportato 195 sì, 15 no e 1 astenuto<sup>23</sup>.

Il Regolamento di procedura dell'Assemblea nazionale (nell'ultima versione del 2014)<sup>24</sup> dedica un intero capitolo al

---

<sup>21</sup> L'accordo di adesione della Bulgaria all'Unione europea è stato firmato il 25 aprile 2005, mentre le modifiche della Costituzione, apportate in vista dell'adesione della Bulgaria all'Unione europea, erano state introdotte il 25 febbraio 2005. Per alcune disposizioni (come l'art. 22 Cost. bulgara) era stata espressamente posticipata l'operatività a decorre dal 2007.

<sup>22</sup> Il Trattato di Lisbona ha conferito ai Parlamenti nazionali un ruolo attivo nel controllo sul «buon funzionamento dell'UE» (art. 12 TUE). In sostanza, le assemblee nazionali sono chiamate a vigilare sul rispetto dei limiti che rendono legittimo l'intervento a livello europeo e, per realizzare tale obiettivo, sono investite di nuove competenze di carattere sovranazionale: in particolare, le Camere parlamentari sono legittimate, per un verso, ad espletare il controllo di sussidiarietà nei confronti delle proposte legislative europee nei settori che non rientrano nella esclusiva competenza sovranazionale (secondo la procedura introdotta con il Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona), per altro verso a svolgere il controllo politico sulle attività di Europol e di Eurojust (ex art 12, lett. c, TUE e art. 88, par. 2, c. 2, TFUE) ed infine ad esercitare il potere di veto all'interno della c.d. procedura passerella, diretta a modificare alcune disposizioni dei Trattati (ex art. 48, par. 7, c. 3 TUE e art. 81, par. 3, c. 3 TFUE). Per un esame generale delle innovazioni istituzionali introdotte dal Tratto di Lisbona cfr. E. DE MARCO, *L'assetto istituzionale dell'Unione europea alla luce del Trattato di Lisbona*, in Id., *Istituzioni in cammino. Scritti di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Milano, 2010, pp. 65 ss.

<sup>23</sup> Ai sensi dell'art. 85.2 Cost. bulgara, la ratifica dei Trattati internazionali deve avvenire con il voto favorevole dei 2/3 dei membri dell'Assemblea nazionale (pari a 160 parlamentari sui complessivi 240).

<sup>24</sup> Già nel 2010 nel Regolamento di procedura dell'Assemblea nazionale era stato aggiunto il capitolo 10 diretto a disciplinare l'iter procedimentale sul controllo di sussidiarietà. Per effetto dell'ultima revisione del Regolamento *de quo* – avvenuta il 25 novembre 2014 – la normativa sui rapporti con l'Unione

«Controllo parlamentare sugli affari dell'UE» e, nel disciplinare il giudizio sulla sussidiarietà, conferma il ruolo di grande rilievo assunto dalla «Commissione per le questioni europee e il controllo dei fondi europei (*European Affairs and Oversight of the European Funds Committee*, CEAOEF)», che è l'organo parlamentare competente – sul piano formale e sostanziale – a svolgere il controllo di sussidiarietà e ad adottare il parere finale.

Con riguardo alla trattazione parlamentare delle questioni europee, l'Assemblea nazionale predispose un Programma di lavoro annuale (*Annual Work Programm*, AWP) che indica, tra l'altro, i progetti legislativi europei che dovranno essere sottoposti alla valutazione di sussidiarietà. L'AWP viene definito con la collaborazione ed il confronto di più attori istituzionali: per la sua stesura, infatti, occorre tener conto sia delle indicazioni fornite dal Governo bulgaro, chiamato a trasmettere all'Assemblea nazionale il proprio Programma di lavoro annuale per la partecipazione ai processi decisionali europei, sia delle osservazioni avanzate dalle Commissioni parlamentari specializzate per materia, sia ancora delle attività indicate dalla Commissione europea nel proprio Programma di lavoro annuale<sup>25</sup>. Il coinvolgimento – seppure con incidenza differente – di tante istituzioni alla definizione dell'AWP dell'Assemblea nazionale si spiega con la volontà di creare un coordinamento “multilivello” e di focalizzare l'attenzione delle istituzioni bulgare sulle questioni-chiave dell'Unione europea ovvero sui temi europei che più interessano l'ordinamento interno. Sin dal 2011, infatti,

---

europea è stata trasferita al capitolo 11, intitolato «Controllo parlamentare sugli affari dell'UE» (dall'art. 114 all'art. 125 Reg. proc.).

<sup>25</sup> Entro 7 giorni dalla sua adozione, il Consiglio dei Ministri deve trasmettere all'Assemblea nazionale il proprio Programma di lavoro annuale relativo alla partecipazione della Bulgaria ai processi decisionali europei. Il Presidente dell'Assemblea nazionale interpella le Commissioni permanenti (tranne la Commissione per le questioni europee, CEAOEF), che predispongono e trasmettono le proprie osservazioni per la predisposizione del Programma di lavoro annuale dell'Assemblea nazionale (AWP), tenendo conto in particolare del Programma di lavoro annuale della Commissione europea. Successivamente, la CEAOEF – sulla base delle osservazioni delle Commissioni permanenti – redige uno schema di AWP, indicando i progetti legislativi europei che rientrano nella sfera di controllo e supervisione dell'Assemblea nazionale. L'AWP è, quindi, discusso e approvato dalla Camera parlamentare nella sua totalità e viene trasmesso al Consiglio dei Ministri, ma potrà essere integrato nel caso di circostanze sopravvenute.

si è sviluppato un nuovo approccio, diretto a realizzare un ampio contraddittorio nella fase di preparazione dell'AWP, per coinvolgere tutti gli attori istituzionali – nazionali e sovranazionali – che intervengono nel processo legislativo europeo. In tal modo, l'AWP è diventato un documento strategico, collegato e coordinato con il programma di lavoro della Commissione europea, e in generale allineato all'intera Agenda europea.

Il controllo di sussidiarietà si apre con la trasmissione del progetto legislativo europeo da parte della Commissione europea sia all'Assemblea nazionale (e in particolare al suo Presidente), sia al Consiglio dei Ministri bulgaro. In riferimento a ciascun progetto legislativo europeo, il Governo bulgaro interviene nuovamente in via preliminare<sup>26</sup>, elaborando un memorandum motivato nel quale esplicita la propria “posizione di massima”, formulata alla luce dell'indirizzo e del programma politico-governativo. Ricevuto il memorandum del Governo, l'Assemblea nazionale avvia la valutazione di sussidiarietà, trasmettendo gli atti alla CEAOEF ed alle altre Commissioni parlamentari specializzate per materia<sup>27</sup>.

Dopo aver acquisito anche le relazioni delle Commissioni competenti per materia, i componenti della sola CEAOEF votano sulla conformità del progetto ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità e trasmettono 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.

In caso di valutazione positiva, la relazione conterrà la dichiarazione di conformità del progetto ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, nonché possibili commenti, osservazioni e raccomandazioni inerenti al merito politico del progetto di legge esaminato. Se invece la CEAOEF ritiene che il progetto di atto legislativo europeo violi il principio di sussidiarietà, la relazione conterrà un “parere motivato” (*reasoned opinion*), che esplicita

---

<sup>26</sup> Nell'istruttoria sui temi europei, il Governo bulgaro si avvale dell'attività Commissione per gli affari europei, che è un suo organo interno, formato da rappresentanti di tutti i ministeri e specializzato nell'esame delle questioni europee.

<sup>27</sup> La CEAOEF collabora con il Dipartimento di Diritto europeo, che è un organo amministrativo dell'Assemblea nazionale appositamente deputato a svolgere una pre-istruttoria di carattere tecnico-giuridico sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

nel dettaglio le ragioni della decisione di non conformità utile ad attivare la c.d. procedura di allerta precoce<sup>28</sup>.

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 della CEAOEF, 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.

E' interessante segnalare la volontà dell'Assemblea nazionale di marginalizzare l'incidenza del Governo nell'ambito del controllo di sussidiarietà, in modo da ritagliarsi – per tale via – un autonomo spazio interlocutorio con le istituzioni sovranazionali e da acquisire un proprio rilievo europeo. Il Governo bulgaro, infatti, tende a gestire in modo pressoché esclusivo le relazioni con le istituzioni europee<sup>29</sup> e, anche nel controllo di sussidiarietà (che pure è una prerogativa esclusiva dell'Assemblea nazionale), interviene sin dall'avvio della procedura, potendo così influenzare, seppure indirettamente, la valutazione parlamentare. Come rilevato, il Governo bulgaro deve trasmettere il proprio Programma di lavoro annuale sulle questioni europee all'Assemblea nazionale, che quindi coordinerà l'organizzazione dei propri lavori (AWP) in base alla programmazione governativa. Successivamente, l'Esecutivo interviene in ciascuna procedura di controllo della sussidiarietà, esprimendo attraverso il memorandum una “posizione di massima” su ciascun progetto

---

<sup>28</sup> Nell'ambito del sistema di allerta precoce delineato dal Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, i Parlamenti nazionali, o meglio ciascuna Camera di ogni Parlamento nazionale, possono esprimere un “parere motivato” (*reasoned opinion*) nel quale rilevano la violazione del principio di sussidiarietà. Se il numero dei pareri motivati (che quindi rilevano la violazione del principio di sussidiarietà) raggiunge le soglie indicate dall'art. 7 del Protocollo sulla sussidiarietà, la Commissione sarà obbligata a riesaminare la proposta legislativa europea oppure ad interrompere l'*iter legis*. Sul tema cfr. P. BILANCIA, *The Dynamics of the EU Integration and the Impact on the National Constitutional Law*, op. cit., pp. 91 ss.

<sup>29</sup> Ai sensi dell'art. 105.4 Cost. bulgara, «Quando partecipa alla redazione ed all'approvazione di strumenti europei, il Consiglio dei Ministri deve informare in anticipo l'Assemblea nazionale e deve fornire una motivazione dettagliata delle proprie azioni».

legislativo europeo che accompagna e, in qualche modo, orienta sin dall'inizio la verifica parlamentare.

Pertanto, per rinvigorire il ruolo dell'Assemblea nazionale è stata conferita alla CEADEF la facoltà – attivabile su iniziativa dei propri componenti o su proposta di un'altra Commissione competente per materia – di presidiare con la c.d. “riserva parlamentare” la proposta legislativa già inserita nell'AWP. Si tratta di uno strumento procedurale che obbliga il Governo bulgaro a non assumere alcuna posizione davanti al Consiglio dei ministri europeo sul progetto di legge sottoposto al vaglio di sussidiarietà fino a quando l'Assemblea nazionale non abbia assunto una precisa posizione (e comunque non oltre la 3<sup>o</sup> sessione dell'organo del Consiglio che prepara la revisione del progetto di legge).

La Bulgaria, in quanto Stato accentrato<sup>30</sup>, riconosce forme di decentramento amministrativo, ma non prevede alcuna autonomia legislativa o politica degli organi territoriali. Non è pertanto prescritto il coinvolgimento degli enti minori (Regioni e Comuni) nel processo decisionale europeo. Tuttavia, nell'esercizio del controllo di sussidiarietà, l'Assemblea nazionale tiene in debita considerazione la dimensione territoriale e, più in particolare, può invitare i Governatori delle Regioni e tutti gli attori locali interessati a partecipare alle discussioni delle Commissioni parlamentari in riferimento alle proposte legislative europee che potrebbero avere un impatto territoriale e può acquisire il loro parere, che però non ha efficacia vincolante<sup>31</sup>.

### *3.1. Prime stime sul controllo di sussidiarietà nell'esperienza dell'ordinamento bulgaro*

La Bulgaria ha esercitato diffusamente le prerogative riconosciute ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona ed ha espresso un numero significativo di pareri sia nell'ambito del

---

<sup>30</sup> Ai sensi dell'art. 2 Cost. bulgara, «La Repubblica di Bulgaria è uno Stato unitario con autonomia locale. Non sono ammesse formazioni territoriali autonome» (art. 2.1) e «L'integrità territoriale della Repubblica di Bulgaria è inviolabile» (art. 2.2).

<sup>31</sup> Cfr. [extranet.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersNLP/-Bulgaria/Pages/3-Subsidiarity.aspx](http://extranet.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersNLP/-Bulgaria/Pages/3-Subsidiarity.aspx).



controllo di sussidiarietà, sia nell'ambito del dialogo politico<sup>32</sup>. In particolare, l'Assemblea nazionale si è pronunciata più frequentemente con riferimento ai progetti legislativi europei inerenti ai temi della tassazione, della politica economica, dell'occupazione e di specifici mercati (tabacco, vendite), ma non ha trascurato di esaminare con attenzione le proposte inerenti alle materie del c.d. Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Nella maggior parte delle risoluzioni adottate la CEAOEF ha espresso un giudizio di conformità con il principio di sussidiarietà<sup>33</sup>, mentre ha formulato solo due pareri motivati (*reasoned opinions*), entrambi risalenti al 2011 e inerenti l'uno alla proposta legislativa sulla tassazione comune sulle società<sup>34</sup> e l'altro alla proposta legislativa sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità<sup>35</sup>. Un ulteriore parere motivato, deliberato nel 2013 con riguardo alla proposta legislativa in tema di riavvicinamento delle discipline nazionali sui prodotti del ta-

---

<sup>32</sup> L'Assemblea nazionale della Bulgaria non è registrata come membro del Subsidiarity Monitoring Network (SMN). Vi aderisce invece la città di Sofia quale autonomia territoriale non dotata di potere legislativo. Cfr. <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>.

<sup>33</sup> Come emerge dalle Relazioni annuali sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali – che sono predisposte annualmente dalla Commissione europea – nel 2011 la CEAOEF ha espresso 2 pareri motivati (*reasoned opinions*) e 21 pareri nell'ambito del dialogo politico; nel 2012 ha adottato 13 pareri nell'ambito del dialogo politico, ma nessun parere motivato e nel 2013 ha notevolmente ridotto il proprio intervento (anche per effetto dell'instabilità politica interna), avendo espresso un solo parere nell'ambito del dialogo politico e nessun parere negativo o, meglio, come si vedrà, ha espresso un parere motivato “fuori termine”.

<sup>34</sup> Si fa riferimento alla proposta di «Direttiva sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)» (COM/2011/121). Si tratta della proposta che ha registrato il più elevato numero di pareri espressi nel 2011 dai Parlamenti nazionali, e cioè 17 in tutto; tuttavia, i pareri di non conformità hanno rappresentato solo 13 voti e non hanno consentito di attivare la procedura del “cartellino giallo” (che richiede almeno 18 voti). Al di là della violazione del principio di sussidiarietà, la Bulgaria ha rilevato che la proposta *de quo* priverebbe gli Stati di un importante strumento di crescita ed inciderebbe sulla pressione fiscale nazionale, erodendo i bilanci nazionali e riducendo le entrate fiscali.

<sup>35</sup> Si fa riferimento alla proposta di «Direttiva sulla ristrutturazione del quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità» (COM/2011/169).

bacco<sup>36</sup>, è pervenuto alla Commissione europea dopo la scadenza del termine di 8 settimane, per cui non è stato preso in considerazione nel calcolo del raggiungimento della soglia utile ad attivare la c.d. procedura di allerta precoce<sup>37</sup>. È interessante evidenziare che, in tale ultimo parere, l'Assemblea nazionale non solo aveva rilevato che la regolamentazione di alcuni tipi di prodotti di tabacco (come i prodotti a rischio ridotto) è una competenza nazionale, e quindi sottratta alla disciplina europea, ma si era spinta oltre, contestando la base giuridica della proposta ed alcuni profili del merito sostanziale<sup>38</sup>.

Di certo, anche all'interno dei pareri di conformità al principio di sussidiarietà, l'Assemblea nazionale ha spesso inserito importanti rilievi ed osservazioni inerenti non solo alla legittimità dell'intervento europeo sul piano delle competenze, ma anche al merito politico delle proposte legislative, invitando la Commissione a prestare cautela in riferimento alle concrete ricadute nazionali della disciplina europea.

L'Assemblea nazionale – per mezzo della CEADEF – partecipa attivamente altresì al c.d. dialogo politico informale con le istituzioni europee. Sono molto numerose le dichiarazioni inviate alla Commissione europea, in cui l'Assemblea nazionale – e non il Governo – ha espresso una valutazione di merito, come è accaduto recentemente in riferimento, ad esempio, al «MMF/Programma finanziario pluriennale 2014-2020» (*Multinational Financial Framework 2014-2020*) ed al pacchetto normativo sulle Politiche di Coesione 2014-2020, ma anche con riguardo alle riforme del mercato del lavoro e della politica

---

<sup>36</sup> Si fa riferimento alla proposta di «Direttiva sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati» (COM/2012/788).

<sup>37</sup> La proposta COM/2012/788 ha ottenuto 11 pareri motivati tra i quali non sono stati computati altri due pareri negativi inviati rispettivamente dall'Assemblea nazionale bulgara e dalla Camera dei deputati italiana, in quanto trasmessi alla Commissione europea oltre il termine di 8 settimane.

<sup>38</sup> Nel caso in esame, la CEADEF sosteneva che la proposta *de quo* non avrebbe armonizzato le discipline degli Stati membri sui prodotti del tabacco e che le restrizioni inerenti alle sigarette slim, alle sigarette al mentolo e alle confezioni di peso inferiore ai 40 grammi per il tabacco da arrotolare, nonché l'introduzione di uno specifico regime per altri prodotti (sigarette elettroniche e prodotti da fumo a base di erbe) non avrebbero determinato un miglioramento del funzionamento del mercato interno.

agricola, alla promozione della crescita economica, allo sviluppo di singoli mercati<sup>39</sup>. Ad un esame generale delle posizioni assunte ufficialmente dall'Assemblea nazionale sui temi europei, si registra, in definitiva, la massima attenzione per le questioni che coinvolgono più direttamente la partecipazione dell'ordinamento bulgaro alle politiche economiche, finanziarie e di sviluppo dell'Unione europea<sup>40</sup>.

### *3.2 Rilievo giuridico e valore politico dei pareri formulati nel c.d. Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*

Con riguardo ai settori d'azione che rientrano nel c.d. Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), l'Assemblea nazionale della Bulgaria partecipa ai meccanismi di valutazione per l'attuazione delle politiche dell'UE, ed inoltre interviene attivamente nel controllo politico di Europol e nella valutazione delle attività di Eurojust<sup>41</sup>.

Sebbene la Bulgaria abbia imbastito un dialogo con le istituzioni europee che privilegia il confronto sulle proposte inerenti al settore economico-finanziario e fiscale, sono invero numerose le comunicazioni politiche espresse con riferimento allo SLSG, tanto che nel Programma annuale dell'Assemblea nazionale (AWP) vi è un apposito capitolo dedicato ai temi della libertà dei cittadini, della sicurezza e della giustizia («*An open Europa for citizens- Justice and home affairs*»), in cui sono indicate le proposte (previamente selezionate) che saranno essere sottoposte in via prioritaria al vaglio di sussidiarietà<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Si considerino, a titolo esemplificativo, le posizioni espresse dalla CEAOEF con riguardo alla proposta di «Regolamento sulla disciplina europea delle vendite» (COM/2011/635).

<sup>40</sup> Cfr. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>.

<sup>41</sup> Così dispone l'art. 121 del Regolamento di procedura dell'Assemblea nazionale.

<sup>42</sup> A titolo esemplificativo, si consideri che l'AWP del 2012 elencava 12 proposte legislative europee inerenti allo SLSG (tra le 50 proposte complessivamente indicate) sulle quali l'Assemblea nazionale avrebbe dovuto effettuare il controllo di sussidiarietà. Si segnalano, in particolare, la proposta di revisione dell'Accordo di Schengen, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, c.d. codice frontiere Schengen (COM/2011/118), che successivamente è stata approvata ed è confluita nel Regolamento UE n. 610/2013; la proposta di «Regolamento

Sul piano procedurale, inoltre, occorre rilevare che l'esame delle proposte legislative inerenti allo SLSG coinvolge necessariamente la Commissione per gli affari legali («*Legal Affairs Committee*», LAC). Si tratta di una Commissione parlamentare permanente che è tenuta a svolgere un'analisi di carattere più strettamente giuridico e che esamina ed istruisce i progetti legislativi anche sul piano della sussidiarietà e proporzionalità, redigendo una relazione per l'esame e la discussione che si svolgerà presso la CEAOEF.

Tra le deliberazioni della CEAOEF non si registrano pareri motivati (*reasoned opinions*) adottati nello SLSG. Sono state adottate in tutti i casi dichiarazioni di conformità sul piano della sussidiarietà, nelle quali però la CEAOEF ha specificato le proprie osservazioni con rilievi di natura anche politica e talora in senso critico circa la piena compatibilità della proposta legislativa europea con la legislazione nazionale, integrando la propria valutazione con riferimenti che riguardano il diverso piano della proporzionalità. In tal modo, la CEAOEF non ostacola l'*iter* legislativo ed anzi attesta di condividere la proposta (confermando che gli obiettivi saranno realizzati meglio a livello europeo), ma – proprio quando si esprime sulla compatibilità con il principio di proporzionalità – introduce specifiche considerazioni per orientare il successivo sviluppo legislativo in ambito sovranazionale. Attraverso queste pur brevi interlocuzioni, l'Assemblea nazionale ha in più occasioni invitato la Commissione europea a prestare cautela alle concrete ricadute nazionali degli atti normativi proposti, suggerendo la modifica di specifiche disposizioni proprio per favorire l'armonizzazione delle legislazioni (nazionale e sovranazionale) in un settore particolar-

---

concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (c.d. Regolamento generale sulla protezione dei dati personali)» (COM/2012/11). Cfr. [www.parliament.bg/en/grp2012](http://www.parliament.bg/en/grp2012). Tra le proposte legislative elencate nell'AWP del 2013 si segnalano, in particolare, le proposte di «Regolamento sulle nuove sostanze psicoattive» (COM/2013/618 e COM/2013/619), dirette ad adottare disposizioni comuni per definire gli elementi costitutivi dei reati e le sanzioni nell'ambito del traffico di sostanze stupefacenti; la proposta di «Regolamento che istituisce l'ufficio della Procura europea» (COM/2013/534); la proposta di «Regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto alla criminalità (Europol)» (COM/2013/173); la proposta di «Regolamento che istituisce l'Agenzia europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust)» (COM/2013/535).

mente delicato, quale è lo SLSG, che coinvolge la sovranità piena degli Stati europei.

Si inserisce in questa tendenza il parere espresso nei confronti della proposta di «Direttiva sulle condizioni minime dei diritti, delle garanzie e della tutela delle vittime di reato» (COM/2011/275), che introduce un complesso sistema di diritti e tutele destinati alle vittime dei reati commessi in Europa (indipendentemente dal Paese di cittadinanza o di residenza delle vittime). Nel testo legislativo proposto, le misure risarcitorie e le garanzie apprestate alle vittime vengono estese anche ai familiari delle stesse, tra i quali sono espressamente indicati i conviventi ufficialmente riconosciuti. Pur dichiarando la conformità della proposta *de quo* al principio di sussidiarietà, la CEAOEF ha tuttavia rilevato che l'inserimento esplicito delle «convivenze di fatto registrate» (*registered partnership*) tra le situazioni giuridiche che, venendo equiparate al matrimonio, legittimano la stessa tutela riconosciuta ai familiari delle vittime del reato, potrebbe creare problemi di coerenza e di omogeneità nella trasposizione della normativa all'interno di quegli ordinamenti, come la Bulgaria, che non hanno destinato una specifica regolamentazione alle unioni di fatto, in quanto non riconoscono alle stesse un autonomo rilievo giuridico. Le stesse osservazioni sono state formulate con riguardo alla formula «*non-marital cohabitee*» (convivenza non coniugale), parimenti indicata nella proposta legislativa, che non è prevista in Bulgaria. In sostanza, l'Assemblea nazionale invita la Commissione europea a valutare fino a che punto estendere il concetto di «*family members*» e quali diritti accordare a quelle relazioni di coppia consolidate che però non rientrano in senso stretto nelle categorie giuridiche della parentela e/o dell'affinità.

Dello stesso tenore è la valutazione formulata dall'Assemblea nazionale nei confronti di altre due proposte legislative inerenti al regime patrimoniale applicabile rispettivamente ai coniugi ed alle unioni registrate (*registered partnership*)<sup>43</sup>. Per entrambe le proposte, la CEAOEF ha reso un unico

---

<sup>43</sup> Si fa riferimento alla proposta di «Regolamento sulla giurisdizione, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia di regime patrimoniale dei coniugi» (COM/2011/126) ed alla proposta di «Regolamento sulla giurisdizione, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate» (COM/2011/127).

parere nel quale – pur rilevando la piena conformità al principio di sussidiarietà e proporzionalità – ha manifestato tuttavia qualche perplessità proprio con riferimento all'applicazione della regolamentazione proposta alle unioni di fatto, invitando la Commissione europea a prestare cautela all'utilizzo di formule e categorie (*registered partnership*) che non sono previste in molti Stati membri. Ciò nonostante, l'Assemblea nazionale è chiara nel ribadire comunque in più passaggi del parere che solo l'azione europea è in grado di armonizzare i differenti regimi giuridici che vigono negli Stati europei sulle unioni di fatto.

Parimenti, nei confronti della proposta di «Decisione sul diritto alla interpretazione e traduzione negli atti del processo penale» (COM/2009/338), l'Assemblea nazionale ha espresso una valutazione di conformità al principio di sussidiarietà ed ha inoltre dichiarato il proprio favore per l'introduzione di una misura sovranazionale che contribuisce a migliorare il diritto di difesa degli imputati, consentendo così l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sentenze delle magistrature nazionali. Al contempo, però, la Commissione europea è stata invitata a specificare alcune disposizioni, che altrimenti risulterebbero troppo generiche e potrebbero determinare incertezze applicative negli ordinamenti degli Stati membri<sup>44</sup>.

Tra i numerosi altri pareri espressi dalla Bulgaria nello SLSG<sup>45</sup>, tutti di conformità al principio di sussidiarietà, si se-

---

<sup>44</sup> All'interno del parere di compatibilità con il principio di sussidiarietà, la Bulgaria ha invitato la Commissione europea a specificare meglio, in particolare, la previsione di cui all'art. 5 della proposta legislativa COM/2009/338, secondo la quale «Gli Stati membri offrono corsi di formazione a giudici, avvocati e al personale giudiziario, al fine di assicurare la comprensione del procedimento penale da parte dell'indagato».

<sup>45</sup> Tra le proposte esaminate sul piano della sussidiarietà e della proporzionalità, sulle quali la Bulgaria ha formulato parere di conformità, si segnalano la proposta di «Regolamento relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo» (COM/2009/154); la proposta di «Decisione sulle gravi minacce transfrontaliere alla salute» (COM/2011/866), in riferimento alla quale l'Assemblea nazionale ha ribadito a chiare lettere la necessità di una cooperazione a livello europeo per affrontare i rischi e le emergenze che potrebbero minacciare la salute; la proposta di «Direttiva per garantire il diritto di avere l'assistenza di un avvocato nel procedimento penale e il diritto di comunicare nel caso di arresto» (COM/2011/326); la proposta di «Direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie giudiziarie dei consumatori, c.d. ADR », (COM/2011/793);

gnala infine quello formulato nei confronti della proposta di «Regolamento che istituisce la Procura europea» (COM/2013/534). Invero, la Bulgaria rientra tra i pochi Stati<sup>46</sup> che hanno espresso una posizione di conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, ed anzi ha sostenuto l'adozione del modello promosso dalla Commissione europea, condividendo cioè l'ipotesi di un ufficio della Procura europea caratterizzato da una struttura centralizzata, collegiale e gerarchizzata. La Bulgaria ha precisato che si tratterebbe di uno strumento utile a contrastare e a reprimere le ipotesi di criminalità transnazionale, superando l'ostacolo della frammentazione delle azioni penali dovuta al carattere nazionale dei sistemi giudiziari. Anche l'attuale Governo bulgaro nel novembre 2014 si è espresso in favore dell'istituzione di un ufficio della Procura europea, rimarcando la sua utilità specialmente nella lotta contro le frodi e l'appropriazione indebita dei fondi europei. Si consideri, a tal proposito, che la Bulgaria ha raggiunto un vero e proprio record nella cattiva gestione dei fondi europei, che ha determinato la sospensione di molti finanziamenti erogati in virtù dei programmi di sostegno europei<sup>47</sup>.

---

la proposta di «Regolamento per la costituzione di un Corpo volontario europeo per gli aiuti umanitari» (COM/2012/514), per istituire un organismo *ad hoc* che presti assistenza alle vittime dei disastri verificatisi in qualunque territorio dell'Unione europea e che partecipi alle attività di cooperazione internazionale e umanitaria.

<sup>46</sup> Con riferimento alla proposta legislativa sull'istituzione della Procura europea, hanno espresso parere motivato di non conformità della proposta al principio di sussidiarietà le seguenti Assemblee rappresentative: la Camera dei rappresentanti cipriota, il Senato della Repubblica ceca, il Senato francese, l'Assemblea nazionale ungherese, la Camera dei rappresentanti e il Senato irlandesi, la Camera dei rappresentanti maltese, la Camera dei deputati rumeni, l'Assemblea nazionale slovena, il Parlamento svedese, il Senato e la Camera dei rappresentanti dei Paesi Bassi, la Camera dei Lord e la Camera dei comuni del Britannici. I pareri motivati trasmessi hanno rappresentato 18 dei 56 voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, consentendo pertanto il raggiungimento della soglia di cui all'art. 7.2 del Protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona. Cfr. S. Manacorda, *La clausola di sussidiarietà nel rapporto tra diritto penale europeo e sistemi penali nazionali*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014, pp. 61 ss.

<sup>47</sup> La Bulgaria non ha adottato alcun parere sulla proposta di «Direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (c.d. pacchetto antifrode finanziaria)»,

In definitiva, l'attenzione delle istituzioni europee alle proposte legislative rientranti nello SLSC si motiva tenendo conto della situazione particolarmente critica che affligge da anni il sistema della giustizia in Bulgaria e che tarda ad essere risanata. In questo contesto, gli interventi sovranazionali sono percepiti come un ulteriore stimolo per il rinnovamento globale dell'apparato giudiziario interno, in quanto apprestano misure che – pur coinvolgendo vicende giuridiche inserite in una prospettiva europea – integrano comunque l'ordinamento bulgaro, introducendo modelli di cooperazione, meccanismi procedurali e strumenti operativi che determinano un'accelerazione verso il recupero dell'organizzazione della giustizia anche in ambito nazionale.

#### **4. Qualche considerazione finale sulle ripercussioni del processo di integrazione europea all'interno del sistema politico-istituzionale della Bulgaria**

La Bulgaria partecipa con grande interesse al processo decisionale europeo, interpretando le misure sovranazionali come la leva per allineare alle altre democrazie dell'Europa il proprio ordinamento interno, e in particolare il sistema economico e l'organizzazione della giustizia, che rappresentano gli obiettivi politici principali del Paese.

Come rilevato, la Bulgaria, invero, ha di recente attraversato una fase di profonda crisi economico-occupazionale e di forte incertezza istituzionale, come testimoniano i quattro governi che si sono succeduti tra il 2013 ed il 2015 ed il clima di grave tensione sociale, che le numerose contestazioni di piazza hanno tristemente fotografato.

Tra le priorità della Bulgaria vi è dunque il risanamento economico, che spiega come il controllo di sussidiarietà si sia incentrato in prevalenza sui progetti legislativi europei legati ai temi economici e fiscali. D'altra parte, i fondi di coesione dell'Unione europea costituiscono ad oggi un'essenziale fonte non solo di crescita, ma di sostentamento primario per l'economia nazionale. Parallelamente, anche nell'ambito dello

---

COM/2012/363. Cfr. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120363.do>



SLSG la grande attenzione alle proposte legislative europee e l'adozione di giudizi di conformità al principio di sussidiarietà, spesso integrati da dichiarazioni esplicite di consenso per l'intervento normativo sovranazionale, si possono collegare alla necessità di riformare l'intero impianto della giustizia bulgara, che si è rivelato particolarmente carente ed è afflitto da larghe sacche di corruzione. Dalle poche ma incisive osservazioni "di merito" contenute nelle pieghe dei giudizi formulati dalla Bulgaria sia nella valutazione di sussidiarietà, sia nell'ambito più informale del dialogo politico emerge in modo evidente che le azioni europee in materia di giustizia sono ritenute più idonee e funzionali a realizzare gli obiettivi sovranazionali, ma rappresentano altresì uno sprone per l'adozione di misure esclusivamente nazionali, che si rivelano necessarie per un efficiente coordinamento "multilivello".

Invero, sin dal suo ingresso nell'Unione europea la Bulgaria si è impegnata a riformare il sistema della giustizia, promuovendo la lotta al crimine ed alla corruzione. In tale prospettiva, l'Unione europea ha istituito un «meccanismo di cooperazione e verifica», diretto ad aiutare lo Stato bulgaro a predisporre un programma di azioni utili a garantire l'imparzialità del sistema giudiziario e la lotta alle frodi, ai reati di riciclaggio ed alla criminalità organizzata<sup>48</sup>. Si tratta di un meccanismo di monitoraggio che ha la finalità ultima di promuovere l'annessione della Bulgaria nella c.d. area Schengen, a cui molti altri Stati europei si oppongono proprio per gli episodi di corruzione interna e per la difficoltà di organizzare i controlli transfrontalieri e di gestire le migrazioni.

In sostanza, l'intervento dell'Unione europea nell'ambito della giustizia – attraverso la predisposizione di misure sovranazionali – è comunque salutato con favore dalle istituzioni bulgare, in quanto consente di confezionare strumenti aggiuntivi – che pur essendo destinati alla tutela della sicurezza transnazionale – potrebbero indirettamente stimolare la realizzazione delle tante riforme del sistema giudiziario e della sicurezza interna da tempo invocate, che non hanno potuto avere seguito per la prolungata instabilità politica interna.

---

<sup>48</sup> Sul tema si rinvia alla «Relazione della Commissione europea sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al meccanismo di cooperazione e verifica», SWD/2014/36 del 22 gennaio 2014.

Non può non rilevarsi, da ultimo, che nel partecipare al processo di integrazione europea le istituzioni della Bulgaria hanno intensificato il confronto interno, in modo da attivare una concertazione sistematica per assumere una posizione comune su questioni inerenti alle politiche sovranazionali. Di certo, l'Assemblea nazionale, pur essendo un organo politicamente frammentato, che è riuscito a coagulare una maggioranza tutt'altro che solida, tenta di dare nuovo vigore al rinnovamento democratico interno anche attraverso una più intensa partecipazione al procedimento decisionale europeo.

A fronte della preminenza del Governo bulgaro non solo nelle sedi europee, ma anche nel contesto politico-istituzionale interno, l'Assemblea nazionale *post* Lisbona è riuscita a ritagliarsi uno spazio autonomo, in cui poter elaborare una posizione indipendente dall'interferenza governativa. L'istituto della riserva parlamentare, in particolare, risponde proprio all'esigenza di evitare la prevaricazione da parte dell'Esecutivo ed il suo indebito condizionamento sulle scelte parlamentari inerenti ai temi europei, ed anzi pone un vincolo importante, subordinando il diritto governativo di interloquire in ambito europeo all'avvenuta deliberazione parlamentare.

Può senz'altro affermarsi che il processo di integrazione europea, che è stato alquanto rapido in Bulgaria, è il vero motore di un potenziamento dell'Assemblea nazionale che, grazie all'adesione della Bulgaria nell'Unione europea ed alla quasi immediata ratifica del Trattato di Lisbona, ha conquistato in tempi brevi una rilevante implementazione di competenze in ambito sovranazionale, le cui ripercussioni si sono irradiate anche sul complessivo assetto costituzionale interno. La possibilità di esprimere una posizione autonoma nelle piattaforme istituzionali europee, senza la mediazione o il condizionamento del proprio Governo, ha conferito all'assemblea parlamentare bulgara una dignità istituzionale ed una maturità politica che non aveva mai avuto prima (sin dalla sua fondazione repubblicana).

Nonostante le recenti crisi di governo registratesi in Bulgaria, il rilievo europeo dell'Assemblea nazionale si è comunque riverberato nell'ordinamento interno, dando maggiore impulso ad un bilanciamento tra i poteri dello Stato che, rinvigorendo complessivamente il Legislativo, punta a contenere l'esonazione politica dell'Esecutivo. Tenendo conto del forte pluralismo che connota l'Assemblea nazionale, le prerogative conquistate in ambito europeo consentono di dare voce alle molteplici

forze politiche che hanno rappresentanza parlamentare e, in particolare, alle minoranze tendenzialmente dissenzienti dal Governo. In questo modo, il controllo di sussidiarietà e le altre piattaforme di dialogo sovranazionale offrono un'opportunità politica che ha un grande impatto anche nazionale, perché contribuiscono in definitiva a rendere più equilibrato il sistema istituzionale bulgaro in un percorso di affermazione democratica che è ancora *in itinere*.



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.

FRANCESCA SGRÒ

**Abstract:** The essay analyzes the participation of the Romanian Parliament in the European decision-making process.

After a short introduction on the constitutional institutions of Romania and on its democratic transition from a socialist system to a democratic model, the study deals with the parliamentary procedures related to the subsidiarity scrutiny on European legislative proposals, focusing on the reasoned opinions adopted in the area of freedom, security and justice.

The paper offers some general considerations on the direct and indirect effects produced by the subsidiarity monitoring, underlining the progressive political empowerment of the Romanian Parliament in the European context. In particular, the increased role of the Parliament has partly influenced the structure of constitutional powers, strengthening the relation between the Chambers and the Government, which have to define a common position on European affairs. It confirms that in Romania the form of government has substantially a parliamentary connotation that prevails on the formal classification as a semi-presidential system. Moreover, the strengthening of the Parliament due the subsidiarity monitoring also gives the President of the Republic (which has some executive functions) the opportunity to exercise a significant political weight to counterbalance the Prime Minister's leadership. The subsidiarity monitoring not only determines the enhancing of national Parliament in the European context, but it allows to redefine the relation between the Romanian institutions. Moreover, in this way, it leads to a more democratic balance of constitutional powers.

SOMMARIO: 1. Cenni preliminari sulla transizione democratica delle istituzioni in Romania. – 2. La rapida integrazione della Romania nell'ordinamento europeo. – 3. Il rafforzamento dell'identità euro-

pea del Parlamento romeno attraverso la procedura del controllo sulla sussidiarietà. – 4. Pareri motivati e risoluzioni adottate dalle Camere romene, con particolare riferimento al c.d. Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. – 5. Le implicazioni del processo decisionale europeo sull'ordinamento costituzionale della Romania: qualche osservazione conclusiva.

## 1. Cenni preliminari sulla transizione democratica delle istituzioni in Romania

Il percorso di affermazione della democrazia in Romania ha rappresentato una delle esperienze più cruente tra quelle maturate nell'area balcanica alla fine del ventesimo secolo. La forma di stato socialista, infatti, aveva avuto una trasformazione in senso totalitario e si era tradotta in un vero e proprio regime dittatoriale, connotato dalla piena identificazione tra Stato e partito unico e dal più totale accentramento dei poteri da parte del leader politico Ceaușescu<sup>1</sup>. Questa particolare evoluzione totalitaria del sistema socialista romeno spiega perché il suo superamento sia necessariamente transitato dalla rivoluzione popolare. L'approdo alla forma di Stato democratica e sociale, invero, è stato gestito da alcune forze del passato regime che, avendo guidato la rivoluzione, si erano guadagnate una legittimazione politica all'interno del nuovo assetto istituzionale e si erano ac-

---

<sup>1</sup> Cfr. G. LAURICELLA, *La struttura parlamentare dalla caduta del Muro all'Unione europea*, Milano, 2007, p. 59 ss. In nome del principio dell'unità del potere e del c.d. centralismo democratico, nel regime socialista romeno il Segretario del partito diventava direttamente Capo dello Stato, elidendo la distinzione tra Stato e partito. L'identificazione tra organi dell'apparato statale e organi del partito generava invero un modello del tutto autonomo ed originale nell'esperienza degli Stati socialisti, in quanto non solo era rifiutato il principio liberale della separazione dei poteri, ma veniva superato anche il principio leninista della separazione teorica delle competenze tra Stato e partito unico. In nome di tale principio, infatti, anche la Costituzione sovietica operava una distinzione di ruoli ed affidava le decisioni di carattere politico-economico agli organi di partito, assegnando invece agli organi dello Stato il compito di tradurre in norme tali scelte. Nella Romania di Ceaușescu, invece, l'unione tra Stato e partito si giustificava con l'esigenza di evitare «inutili doppiioni». In tal senso, cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Costituzioni straniere contemporanee, Le Costituzioni di sette Stati di recente ristrutturazione*, II, Milano, 1996, p.340.

creditate anche sul piano internazionale<sup>2</sup>. Dopo la fine del periodo socialista<sup>3</sup>, le elezioni parlamentari del 1990 sancirono l'avvio di una fase costituente diretta all'edificazione di istituzioni costituzionali democratiche, che ebbe il suo culmine con la promulgazione della Costituzione del 1991 che istituiva in Romania una Repubblica pienamente liberale e pluralista<sup>4</sup>.

La revisione della Costituzione avvenuta nel 2003 ha voluto rimarcare e specificare i principi di ispirazione democratica che fondano l'ordinamento romeno, anche in vista dell'adesione all'Unione europea, ma non ha alterato l'impianto generale dei poteri dello Stato<sup>5</sup>.

Recependo le suggestioni del costituzionalismo francese, l'assetto complessivo delle istituzioni romene è riconducibile alla forma di governo semi-presidenziale, caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente della Repubblica e dalla responsabilità politica del Governo dinanzi al Parlamento.

Invero, così come per altri Paesi dell'area balcanica – quali, ad esempio, la Bulgaria – si tratta di un sistema che solo formalmente è semipresidenziale, ma è sostanzialmente parlamen-

---

<sup>2</sup> Il ruolo di guida della rivoluzione contro il regime di Ceausescu riconosciuto al Fronte di Salvezza nazionale ha determinato il suo successo politico nelle elezioni immediatamente successive alla fine del sistema socialista, sin dalla designazione popolare del suo leader Iliescu a Presidente della Repubblica, avvenuta nel 1990. Cfr. G. LAURICELLA, *La struttura parlamentare dalla caduta del Muro all'Unione europea*, op. cit., p. 59.

<sup>3</sup> Dopo la rivolta contro il regime di Ceausescu, furono adottati due decreti legge (n. 2 e n. 3 del 1990) che introducevano l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e delle due Camere (Assemblea nazionale e Senato), sancendo altresì molti principi liberali delle democrazie moderne (dalla divisione dei poteri al pluralismo politico). Con le elezioni del 20 maggio 1990 si procedeva all'elezione del Presidente Iliescu (che riportava l'85% dei consensi) ed alla formazione delle due Camere parlamentari. Cfr. G. LAURICELLA, *La struttura parlamentare dalla caduta del Muro all'Unione europea*, op. cit., p. 61.

<sup>4</sup> La prima Costituzione di stampo democratico della Romania è stata adottata dall'Assemblea costituente il 21 novembre 1991 ed è stata approvata con referendum popolare l'8 dicembre dello stesso anno.

<sup>5</sup> La Costituzione della Romania è stata revisionata tramite la legge n. 408/2003, successivamente approvata mediante referendum nell'ottobre dello stesso anno. Le modifiche principali riguardano la definizione dei diritti e delle libertà e la più analitica specificazione dei valori supremi dell'ordinamento romeno.

tare, o comunque misto<sup>6</sup>. Tuttavia, a differenza dell'ordinamento costituzionale della Bulgaria, che si ispira al prototipo semi-presidenziale austriaco, in Romania il modello di riferimento è il semi-presidenzialismo francese, che spiega il ruolo non del tutto neutrale del Presidente della Repubblica il quale infatti, oltre a svolgere funzioni di garanzia costituzionale, è legittimato anche a compiti di politica attiva. Infatti, nell'organizzazione costituzionale dei poteri, il Presidente della Repubblica è eletto direttamente dal popolo ed è titolare di alcune funzioni di carattere esecutivo<sup>7</sup>, ma – ciò nonostante – l'indirizzo politico del Paese è sostanzialmente definito dall'Esecutivo e dalla maggioranza parlamentare che lo sostiene. L'impronta parlamentare è, quindi, senz'altro prevalente<sup>8</sup>,

---

<sup>6</sup> Sulla natura della forma di governo della Romania si registrano in dottrina posizioni differenti. Alcuni autori sostengono la tesi della natura parlamentare con una forte connotazione presidenziale, mentre altri – in modo quasi simmetrico – ritengono che si tratti di un sistema presidenziale con una rafforzata tendenza parlamentare, che rende debole il ruolo politico del Capo dello Stato (sostanzialmente estromesso dalla determinazione della politica nazionale). Infine, il sistema romeno è stato ricondotto alla forma di governo parlamentare razionalizzato a tendenza assembleare. Sul tema cfr. M. GANINO, *Presidenti e Governi nell'evoluzione costituzionale dell'Europa dell'Est (Polonia, Romania, Ungheria e Russia)*, in *Nomos*, 1997, pp. 17 ss. Invero, al di là delle possibili qualificazioni, si tratta di una forma di governo di tipo misto, in quanto «il riferimento al modello semi-presidenziale, che combina l'elezione diretta di un Presidente dotato di significativi poteri con l'esistenza di un Governo responsabile di fronte al Parlamento, non dà sufficiente ragione di un tale regime, dal momento che, accanto agli elementi formali, basati sulle norme costituzionali, assumono rilievo superiore rispetto ad altri modelli quelli derivanti dal funzionamento delle istituzioni, a sua volta strettamente legato al conteso politico». In tal senso, cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Costituzioni straniere contemporanee*, *op. cit.*, p.349 ss.

<sup>7</sup> Occorre rilevare che, specialmente dopo la revisione costituzionale del 2003, il ruolo del Capo dello Stato risulta sostanzialmente più indebolito, tanto da poter essere accostato alla figura presidenziale di un sistema parlamentare. Anche in dottrina si rilevano ormai significative differenze tra l'attuale modello costituzionale romeno ed il suo prototipo francese. Si consideri, infatti, che il mandato presidenziale per effetto della riforma del 2003 è stato esteso da 4 a 5 anni (con un percorso inverso a quanto avvenuto in Francia con la revisione del 2000), così da rendere più frequente la “coabitazione”. Cfr. M. GANINO, *La Costituzione della Romania*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, III, Padova, 2013, p. 253 ss.

<sup>8</sup> Ai sensi dell'art. 81 Cost. romena, è eletto Presidente della Repubblica colui che al primo turno ottiene la maggioranza dei voti; se nessun candidato



come d'altronde ha testimoniato la coabitazione conflittuale registratasi nel 2012 tra Primo ministro e Presidente della Repubblica, che si è risolta nella conferma della minore centralità del Capo dello Stato<sup>9</sup>.

Il fulcro del sistema di governo è il Parlamento che, ai sensi dell'art. 61.1. Cost. romena, è «l'organo rappresentativo supremo del popolo romeno e l'unica autorità legislativa del Paese». Il Parlamento romeno è formato da due Camere<sup>10</sup> e l'opzione bicamerale è dovuta alla volontà di prendere le distanze, anche sul piano formale, dal monocameralismo "ideologico" del periodo socialista. Entrambe le Camere romene rappresentano il popolo nella sua interezza e generalità e, coerentemente con l'obiettivo di creare un'istituzione parlamentare forte, hanno composizione e funzioni sostanzialmente analoghe, tanto da integrare uno dei pochi modelli di bicameralismo perfetto<sup>11</sup>. La Camera dei deputati e il Senato romeno, infatti, partecipano con eguali poteri al procedimento legislativo<sup>12</sup> ed esercitano la me-

---

raggiunge tale risultato, si procede al ballottaggio tra i due candidati più votati al primo turno.

<sup>9</sup> Cfr. M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2016, 452.

<sup>10</sup> Il mandato parlamentare di entrambe le Camere ha la durata di 4 anni. Il numero dei parlamentari non è determinato dalla Costituzione che, anzi, demanda alla legge elettorale l'esatta determinazione numerica dei deputati e dei senatori in proporzione alla popolazione del Paese (ex art. 62.3 Cost. romena). Nella legislatura iniziata nel 2012 sono stati eletti 412 deputati e 176 senatori.

<sup>11</sup> La revisione della Costituzione romena del 2003 ha attenuato la simmetria tra le due Camere parlamentari ed ha previsto una specializzazione *ratione materiae*, distinguendo i casi in cui una Camera deve intervenire per prima e l'altra deve assumere la decisione definitiva (art. 75 Cost. romena). Cfr. L. MONTANARI, *Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2010, p. 523. Cfr. altresì D. BESSI, *Some Other Experiences of European Bicameralism*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (ed.), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, 2006, p. 1035 ss.

<sup>12</sup> Il procedimento di formazione delle leggi romene prevede che, nel caso di disaccordo tra le Camere circa l'approvazione di una proposta di legge, si possa ricorrere alla c.d. procedura di mediazione affidata ad una Commissione paritetica composta da deputati e senatori. Laddove non si riesca ad addivenire ad un accordo neanche in tal modo, la Costituzione prevede la possibilità di approvare il testo di legge con un quorum inferiore (dalla maggioranza assoluta alla maggioranza semplice).

desima funzione politica in quanto – riunite in seduta comune – conferiscono e/o revocano la fiducia al Governo<sup>13</sup>.

Il pluralismo politico che, dopo la mortificazione socialista, si è immediatamente affermato con l'avvento democratico trova un significativo riconoscimento costituzionale, in quanto è identificato come condizione e garanzia della democraticità del sistema<sup>14</sup> ed è ulteriormente valorizzato dalla scelta di una formula elettorale mista ma sostanzialmente proporzionale<sup>15</sup> per l'elezione di entrambe le Camere parlamentari<sup>16</sup>. A tutela delle minoranze, inoltre, è espressamente riservato un seggio della Camera dei deputati a ciascuna delle organizzazioni di cittadini

---

<sup>13</sup> Ai sensi dell'art. 85 Cost. romena, le Camere riunite in seduta comune votano a maggioranza la fiducia al governo sulla base del programma e della lista dei Ministri presentati. Al contempo, ai sensi dell'art. 113 Cost. romena, i parlamentari possono revocare il proprio sostegno votando, sempre in seduta comune, una mozione di sfiducia.

<sup>14</sup> Ai sensi dell'art. 8 Cost. romena, «il pluralismo è nella società romena una condizione e una garanzia della democrazia costituzionale». Sono inoltre previste numerose norme a tutela della libertà e del pluralismo politico. Se, in termini di sistema, l'art. 2.2 dispone che «nessun gruppo e nessun individuo possono esercitare la sovranità in nome proprio», più nello specifico sono vietati – in quanto espressamente definiti incostituzionali dall'art. 40 Cost. romena – i c.d. partiti antisistema, cioè «i partiti o le organizzazioni che, per i loro fini o attività, militino contro il pluralismo politico, i principi dello Stato di diritto o la sovranità, l'integrità o l'indipendenza della Romania» e sono altresì previste specifiche incompatibilità che impediscono l'iscrizione ai partiti politici ad alcune categorie professionali (magistrati, membri delle forze di polizia e delle forze armate, etc.).

<sup>15</sup> La legge elettorale attualmente in vigore è stata approvata nel 2008 (legge n. 95/2008) e adotta una formula mista ma sostanzialmente proporzionale. Infatti, è prevista una prima attribuzione dei seggi ai candidati che ottengono la maggioranza del 50% all'interno di collegi uninominali, ma qualora tale quorum non sia raggiunto si procederà ad una distribuzione proporzionale dei seggi non assegnati col metodo maggioritario (e con soglie di sbarramento differenziate). Invero, nel 2012 era stata approvata una legge di riforma del sistema elettorale, che aveva introdotto una formula maggioritaria pura, ma la Corte costituzionale nello stesso anno ne aveva dichiarato illegittimità, determinando la riesplorazione del precedente metodo elettorale. Cfr. M. GANINO, *La Costituzione della Romania, op. cit.*, p. 261.

<sup>16</sup> Nel corso del 2016 si terranno le elezioni per il rinnovamento delle Camere e, tenendo conto dell'attuale densità della popolazione romena, si prevede che il numero dei seggi sarà inferiore rispetto al numero di parlamentari della legislatura corrente. Cfr. [http://www.rii.ro/it\\_it/la\\_nuova\\_legge\\_elettorale\\_passa\\_dal\\_senato-2532269](http://www.rii.ro/it_it/la_nuova_legge_elettorale_passa_dal_senato-2532269).

che rappresentano le «minoranze nazionali», per il caso in cui non riescano ad ottenere alle elezioni i voti necessari per accedere al Parlamento<sup>17</sup>.

Anche la particolare fisionomia del sistema politico incide nel rimarcare la connotazione parlamentare dell'assetto dei poteri e il multipartitismo che si registra in Romania conduce alla formazione di Governi di coalizione che, dovendo raccogliere il consenso delle molteplici e differenti forze elette in Parlamento, conferma come il «cuore politico» dell'ordinamento romeno sia riconducibile al raccordo tra maggioranza parlamentare e Governo.

Non è costituzionalmente prevista un'articolazione territoriale dei poteri in Romania, che rimane uno Stato unitario ed indivisibile (ai sensi dell'art. 1.1. Cost. romena). Sono previste 42 Province e molti enti minori (comuni, municipalità, città, etc.), inclusa la Municipalità di Bucarest. In ogni Provincia è eletto a suffragio universale diretto un Consiglio provinciale, che è l'organo di carattere amministrativo (come specificato dall'art. 122 Cost. romena) che coordina le attività degli enti locali per la ottimale realizzazione dei servizi pubblici. In ciascun Consiglio provinciale è altresì prevista la designazione di un Prefetto, che viene nominato direttamente dal Governo. Gli enti territoriali minori eleggono propri organi rappresentativi (comunali e urbani), ma anch'essi svolgono solo funzioni di carattere esecutivo-amministrativo.

---

<sup>17</sup> Nell'attuale legislatura, avviata nel 2012, sono presenti 5 gruppi parlamentari al Senato e 6 alla Camera dei deputati (oltre al c.d. gruppo misto per ciascun ramo). I gruppi politici più numerosi sono riconducibili al Partito social-democratico (*Partidului Social Democrat*), che conta 144 deputati e 57 senatori, al Partito nazionale liberale (*Partidului Național Liberal*) a cui aderiscono 118 deputati e 55 senatori, all'Unione nazionale per il progresso della Romania (*Uniunii Naționale pentru Progresul României*), a cui appartengono 27 deputati e 16 senatori. Cfr. <http://www.senat.ro/>. Solo alla Camera dei deputati è presente il gruppo politico delle minoranze nazionali (*Minorităților naționale*), secondo quanto previsto dall'art. 62.2. Cost. romena, al quale appartengono 17 deputati eletti tra le minoranze rom, tedesche, armene, italiane, serbe, etc. Cfr. <http://www.cdep.ro/>.

## 2. La rapida integrazione della Romania nell'ordinamento europeo

Il percorso di integrazione della Romania alle organizzazioni internazionali si è completato a distanza di oltre un decennio dalla sua democratizzazione e si è sviluppato, per un verso, attraverso la partecipazione al patto euro-atlantico dello Stato romeno, che nel 2004 è diventato membro della Nato e, per altro verso, attraverso l'adesione all'Unione europea avvenuta nel 2007.

Si è trattato di un processo graduale ma piuttosto rapido, che ha reso necessaria la revisione della Costituzione proprio per consentire – attraverso la riformulazione e/o l'introduzione di specifiche disposizioni – l'adeguamento del sistema costituzionale alle cessioni di sovranità che l'integrazione europea e la partecipazione internazionale (seppure in modo diverso) avrebbero richiesto<sup>18</sup>. Con la revisione del 2003 è stato, infatti, introdotto nel tessuto costituzionale un nuovo titolo VI, dedicato alla «integrazione euroatlantica», che contiene due norme di principio relative l'una all'integrazione nell'Unione europea (art. 148) e l'altra alla partecipazione al Trattato Nord Atlantico (art. 149). Inoltre, è stata inserita una specifica disposizione inerente al diritto di cittadinanza europea ed all'elezione del Parlamento europeo (art. 38 Cost. romena), in vista dell'adesione che si sarebbe realizzata entro pochi anni.

In riferimento alla ratifica dei Trattati dell'Unione europea, la Costituzione romena ha prescritto una procedura aggravata, che richiede l'approvazione a maggioranza dei 2/3 da parte delle due Camere riunite in seduta comune. Con riguardo, invece, all'efficacia del diritto europeo (primario e derivato), la Corte costituzionale romena già nel 2003 si era espressa nel senso di ritenere le fonti di diritto derivato subordinate solo alla Costituzione, ma in seguito ha escluso la propria competenza a valutare la conformità del diritto interno al diritto europeo, salvo dichiarare l'incostituzionalità della legge di recepimento di una direttiva ritenuta lesiva di diritti e libertà fondamentali (come acca-

---

<sup>18</sup> Gli artt. 11 e 20 Cost. romena disciplinano i rapporti tra diritto interno e diritto internazionale.

duto nel 2009 nei confronti della Direttiva 2006/24/EC sulla conservazione dei dati)<sup>19</sup>.

La successiva adesione della Romania all'ordinamento europeo ha poi reso necessario l'immediato adeguamento anche delle fonti legislative e regolamentari, in modo da proceduralizzare la partecipazione al processo decisionale europeo e consentire l'esercizio effettivo delle nuove prerogative offerte sia dall'integrazione europea tout court, sia dall'immediata operatività del Trattato di Lisbona, ratificato quasi contestualmente.

Più in particolare, il Parlamento ha proceduto alla modifica dei Regolamenti di procedura di ciascuna Camera parlamentare ed ha adottato la «Legge sulla cooperazione tra il Parlamento e il Governo negli affari europei» del 18 dicembre 2013 n. 373, per disciplinare l'esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo riconosciuti dal Trattato di Lisbona alle Camere nazionali e per definire il coordinamento tra Parlamento e Governo della Romania in riferimento alle questioni sovranazionali.

L'esigenza di acquisire in tempi brevi un'identità sovranazionale ha influenzato in modo significativo le dinamiche istituzionali interne, determinando – oltre che il coinvolgimento complessivo dell'ordinamento e delle politiche romene agli obiettivi europei – un particolare rafforzamento del ruolo del Parlamento romeno nella gestione e deliberazione di talune questioni europee, che si è sostanzialmente tradotto in un suo potenziamento anche all'interno dell'assetto nazionale dei poteri.

La più analitica proceduralizzazione del controllo di sussidiarietà, disciplinato dal Protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona, oltre che l'esercizio del controllo politico sulle attività di Europol e di Eurojust<sup>20</sup> ed il riconoscimento del potere di veto nella c.d. procedura passerella<sup>21</sup>, hanno conferito alle Camere

---

<sup>19</sup> La Corte Costituzionale della Romania, con la decisione n.1.258 dell'8 ottobre 2009 ha dichiarato incostituzionale le leggi nazionali di attuazione della «Direttiva europea riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE» (2006/24/CE), che riguardava la conservazione dei dati inerenti al traffico telefonico e telematico per finalità di accertamento e repressione dei reati.

<sup>20</sup> Cfr. art 12, lett. c, TUE e art. 88, par.2, c. 2, TFUE.

<sup>21</sup> La c.d. procedura passerella (art. 48, par. 7, c. 3 TUE e art. 81, par. 3, c. 3 TFUE) è un procedimento di revisione dei Trattati che consente di modificare le modalità di voto in senso al Consiglio dei ministri e di passare

romene un rilievo politico “multilivello”. Il peso politico del Parlamento romeno è stato infatti valorizzato non solo in ambito sovranazionale, dove è stato elevato ad interlocutore autonomo e privilegiato delle istituzioni europee, ma anche sul piano nazionale in quanto la sua repentina identità europea ha accresciuto in modo esponenziale la sua incidenza interna ed il suo ascendente politico nei confronti del Governo, dando vita ad una nuova dinamica relazionale che si riflette sulla complessiva organizzazione costituzionale dei poteri e che trova nella prospettiva europea un nuovo banco di prova ma anche un’ulteriore opportunità di assestamento democratico.

### **3. Il rafforzamento dell’identità europea del Parlamento romeno attraverso la procedura del controllo sulla sussidiarietà**

Per condurre il controllo di sussidiarietà sulle proposte legislative europee, ciascuna Camera del Parlamento romeno ha adottato un proprio corpus normativo, nel quale è stato privilegiato un contraddittorio “diffuso e trasversale” sui testi normativi, che si sviluppa in via preliminare all’interno di ogni Commissione parlamentare coinvolta *ratione materiae* e successivamente attraverso il confronto finale tra tutte le Commissioni.

E’ inoltre previsto uno scambio di informazioni e comunicazioni tra Camere parlamentari e Governo romeno che precede l’avvio del controllo parlamentare, attraverso il quale il Governo rappresenta nel dettaglio gli aspetti della normativa che coinvolgono più direttamente gli interessi della Romania ed esprime una posizione sul progetto di legge in esame<sup>22</sup>.

All’interno della Camera dei deputati il controllo di sussidiarietà è disciplinato dal relativo Regolamento di procedura, la cui ultima modifica risale al 13 maggio 2015 e riguarda specifi-

---

dall’unanimità alla maggioranza qualificata. Ciascun Parlamento nazionale può opporsi a tale revisione entro 6 mesi dalla proposta della Commissione e il veto anche di un solo Parlamento determina il fallimento della proposta.

<sup>22</sup> Ai sensi del capo V della «Legge sulla cooperazione tra il Parlamento e il Governo negli affari europei» n. 373 del 2013, il Parlamento romeno può attivare la riserva di esame parlamentare per limitare l’influenza del Governo nell’ambito della valutazione politica sulla proposta legislativa europea sottoposta al controllo di sussidiarietà.

camente la partecipazione al processo decisionale europeo. Si tratta di una procedura che ha una scansione temporale serrata, la cui disciplina – proprio per garantire il rispetto delle 8 settimane stabilite nel c.d. sistema di allerta precoce – indica in modo esatto la sequenza cronologica che regola i passaggi tra le Commissioni e l'aula. Inoltre, l'Ufficio di presidenza della Camera ha un potere decisionale di grande rilievo in quanto (come si vedrà) può decidere di volta in volta se affidare la deliberazione sul parere motivato alla Commissione per gli affari europei oppure se rimettere la decisione finale all'aula.

Le proposte legislative europee sono sottoposte preliminarmente all'analisi pre-istruttoria della «Direzione per il diritto europeo» (Directorate for Community Law), che è una struttura amministrativa istituita nel 2009 con il compito di offrire alla prima Camera romena un supporto tecnico-specialistico di elevato livello in riferimento alla partecipazione a tutte le attività dell'Unione europea<sup>23</sup>. L'indagine compiuta dalla Direzione con riguardo alle proposte legislative europee è particolarmente utile a circoscrivere l'oggetto dei progetti da esaminare e ad individuare le Commissioni specializzate per materia che interverranno nel controllo parlamentare.

Le proposte legislative europee sono quindi affidate dall'Ufficio di presidenza della Camera alla trattazione della «Commissione per gli affari europei» (European Affairs Committee, EAC) e delle Commissioni parlamentari specializzate per materia, che procedono ad esaminare le proposte legislative.

Se il controllo di sussidiarietà delle Commissioni specializzate – da espletarsi entro il 40° giorno dalla trasmissione della proposta legislativa – conduce ad una valutazione di conformità, sarà redatto un verbale con l'indicazione degli elementi principali del dibattito e dell'esito della votazione (ove tenutasi). Nel caso in cui anche una sola delle Commissioni rilevi, invece, la violazione del principio di sussidiarietà, sarà redatto uno schema provvisorio di parere motivato che (dopo essere stato trasmesso alla Direzione per il diritto europeo) verrà sottoposto ad un esame più approfondito della EAC.

---

<sup>23</sup> La «Direzione per il diritto europeo» (*Directorate for Community Law*) comprende al proprio interno tre uffici: *EU Policies Office*, *Case-law Office* e *Community Law Office*. Ciascuna di queste amministrazioni si occupa di un specifico profilo di interesse sovranazionale che coinvolge rispettivamente lo studio delle politiche, della giurisprudenza e della legislazione europea.

In sostanza, l'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. L'esito della valutazione dell'EAC (insieme alle valutazioni delle Commissioni specializzate) sarà trasmessa tempestivamente (entro il 47° giorno dalla trasmissione della proposta legislativa) 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, che la potrà approvare a maggioranza semplice. Diversamente, 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.

Anche presso il Senato romeno le proposte legislative europee sono preliminarmente trasmesse alla «Divisione per gli affari europei», che è l'ufficio amministrativo della seconda Camera parlamentare specializzato nella pre-istruttoria sui temi sovranazionali, il quale redige una relazione, evidenziando l'area tematica del progetto legislativo, le Commissioni specializzate che dovranno essere interpellate ed il termine ultimo per l'adozione dell'eventuale parere motivato. Il controllo di sussidiarietà è affidato alle Commissioni specializzate *ratione materiae* mentre la Commissione per gli affari europei del Senato è sempre interpellata per rendere un'opinione<sup>24</sup>. Se nessuna Commissione parlamentare solleva obiezioni sulla compatibilità della proposta con il principio di sussidiarietà, sarà redatta una risoluzione che verrà trasmessa all'aula per l'approvazione (tacita) alla prima riunione. Nel caso in cui, invece, una delle

---

<sup>24</sup> La disciplina che regola lo svolgimento del controllo di sussidiarietà al Senato è indicata nel Regolamento di procedura (in particolare, agli artt. 43 e da 53 a 66) ed è ulteriormente integrata dalle disposizioni del Regolamento di organizzazione e funzionamento della Commissione per gli affari europei (EAC) adottato il 22 marzo 2011.



Commissioni eccèpisca la violazione del principio di sussidiarietà, sarà redatto uno schema di parere motivato da trasmettere all'assemblea plenaria, presso la quale verranno trasferito il dibattito ed il voto finale. In sostanza, presso il Senato romeno è sempre l'intera aula ad assumere il parere motivato, dopo aver acquisito le posizioni delle Commissioni parlamentari coinvolte *ratione materiae*.

Nella procedura sul controllo di sussidiarietà non è previsto il coinvolgimento degli enti territoriali, sebbene il Parlamento abbia la possibilità di consultare le autorità regionali e locali quando le proposte legislative europee coinvolgano i livelli territoriali di governo. In ogni caso, i delegati della Romania possono intervenire in una fase che precede la valutazione di sussidiarietà dei parlamenti nazionali, e in particolare quando le proposte sono discusse all'interno del Comitato delle Regioni.

Inoltre, il Governo può acquisire in via informale i pareri dei Consigli provinciali sia direttamente, sia tramite l'Unione nazionale dei Consigli provinciali<sup>25</sup>, che rappresenta le istanze dei Consigli provinciali romeni dinanzi al Parlamento ed al Governo e che svolge apposite consultazioni con tutti gli enti territoriali minori anche in riferimento al controllo di sussidiarietà sulle proposte legislative europee<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr. [www.uncjr.ro/](http://www.uncjr.ro/).

<sup>26</sup> Sono numerosi gli enti regionali e comunali della Romania che, a titolo individuale (come il *Galati County Council*) o in forma associata (come l'*Association of Romanian Municipalities*), partecipano al «Subsidiarity Monitoring Network» – SMN. Le associazioni dei Comuni romeni partecipano inoltre agli organismi europei di raccordo degli enti territoriali, come l'Assemblea delle Regioni europee o il Consiglio delle Regioni e dei Comuni europei. Anche i delegati romeni del Comitato delle regioni partecipano al SMN. Cfr. Committee of the Regions, *The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty – The role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities*, Report written by the Leuven Centre for Global Governance Studies in consultation with the Edinburgh Institute of Governance, 2013, in [cor.europa.eu/en/documentation/studies/](http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/).

#### **4. Pareri motivati e risoluzioni adottate dalle Camere romene, con particolare riferimento al c.d. Spazio di libertà, sicurezza e giustizia**

Le Camere parlamentari romene hanno utilizzato largamente le prerogative offerte dal Trattato di Lisbona ed hanno adeguato il proprio ordinamento interno con strumenti procedurali utili ad imbastire un autonomo ed assiduo confronto istituzionale con le piattaforme europee. L'interesse del Parlamento romeno si è incentrato, in particolare, sull'esame delle proposte legislative europee, con riguardo alle quali le Camere romene hanno adottato alcune valutazioni di non conformità al principio di sussidiarietà e numerose risoluzioni all'interno del c.d. dialogo politico.

Circoscrivendo l'indagine al controllo di sussidiarietà, dal 2011 ad oggi si registrano 7 pareri motivati di non conformità (reasoned opinions) adottati dalla Camera dei Deputati a fronte dei 5 pareri motivati deliberati dal Senato<sup>27</sup>.

L'attenzione delle Camere romene è nella maggior parte dei casi rivolta alle proposte legislative che coinvolgono più direttamente il settore economico-produttivo (ex se o in riferimento all'adozione di misure tributarie a questo collegate)<sup>28</sup>, il mercato del lavoro<sup>29</sup> ed anche la rete dei trasporti<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Nel 2012 né il Senato, né la Camera dei deputati hanno adottato alcun parere motivato. Cfr. Commissione europea, Relazione annuale 2012 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali, 2013, in <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-565-EN-F1-1.Pdf>.

<sup>28</sup> Tra le proposte legislative europee che sono state censurate dalla Camera dei deputati con un parere motivato di non conformità al principio di sussidiarietà si segnalano, in particolare, la proposta di «Direttiva sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione ed alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati» (COM/2012/788); la proposta di «Regolamento recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità» (COM/2013/147); la proposta di «Direttiva sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società – CCCTB» (COM/2011/121). Cfr. [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

<sup>29</sup> Entrambe le Camere romene hanno espresso un parere motivato nei confronti della proposta di «Direttiva relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi» (COM/2016/70).

<sup>30</sup> Si considerino, a titolo esemplificativo, i pareri motivati adottati dal Senato romeno con riguardo alla proposta di «Regolamento relativo all'Agenzia

Nell'ambito del c.d. Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), la Camera dei deputati romena ha adottato due pareri motivati su temi di grande interesse ed attualità, trattandosi di censure mosse nei confronti della proposta legislativa sull'istituzione della Procura europea e della proposta legislativa sui meccanismi di ricollocazione dei cittadini non europei nel caso di diritto di asilo.

Con riguardo all'istituzione della procura europea<sup>31</sup>, il parere di non conformità al principio di sussidiarietà dell'assemblea romena ha contribuito, insieme alla posizione censoria di altri 17 parlamenti nazionali, all'attivazione della c.d. procedura di allerta precoce. Invero, la Camera dei deputati romena ha redatto un parere alquanto sintetico nel quale ha espresso preliminarmente il proprio favore per l'istituzione di un ufficio europeo esclusivamente dedicato alla lotta alla corruzione ed alle frodi che coinvolgono gli interessi finanziari europei, condividendo altresì la legittimità della proposta legislativa alla luce dell'art. 86 TFUE, che è indicato quale specifica base giuridica, ma successivamente ha formulato alcuni brevi ma incisivi rilievi critici che motivano il parere negativo. Per un verso, la Camera ha rilevato che nella proposta il mero riferimento agli interessi finanziari dell'UE, senza alcuna ulteriore specificazione, renderebbe difficile distinguere nei casi più complessi quali condotte ledano esclusivamente gli interessi europei e quali condotte invece ledano anche interessi finanziari nazionali: in tale ultimo caso, l'azione del Procuratore europeo andrebbe oltre i limiti dell'art. 86 TFUE, concretizzando il rischio di una sovrapposizione tra le indagini dei procuratori nazionali e quelle del procuratore europeo che potrebbe ostacolare le azioni investigative nazionali. In sostanza, poiché la maggior parte dei reati finanziari è commessa a livello locale o nazionale, le specifiche mi-

---

dell'Unione europea per le ferrovie e che abroga il regolamento CE n. 881/2004» (COM /2013/27) e con riguardo alla proposta di «Direttiva sulla sicurezza delle ferrovie» (COM 2013/31), nonché il parere motivato formulato con riguardo alla proposta di «Regolamento che promuove la libera circolazione di cittadini e delle imprese, semplificando l'accettazione di alcuni documenti pubblici dell'Unione europea e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012» (COM/2013/228). Cfr. [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

<sup>31</sup> Si fa riferimento alla proposta di «Regolamento relativo all'istituzione dell'ufficio del procuratore europeo» (COM/2013/534).

sure per combatterli devono essere assunte allo stesso livello di governo.

Per altro verso, l'assemblea romena ha ritenuto che non sia adeguatamente motivato il valore aggiunto della proposta legislativa, che giustifica l'attribuzione di una nuova competenza all'Unione europea nel campo dell'accertamento e perseguimento dei reati finanziari. In particolare, non appare dimostrato che il conferimento al procuratore europeo di una competenza esclusiva a perseguire qualunque reato finanziario commesso nell'Unione europea, seppure nel territorio di una sola nazione, possa condurre a risultati migliori nella lotta alle frodi rispetto a singole misure nazionali.

Infine, la proposta legislativa è censurata sia perchè non specifica in che modo la procura europea si collegherà e coordinerà con Eurojust (secondo quanto indicato dallo stesso art. 86.1 TFUE), sia perchè non definisce la natura dei reati finanziari dell'Unione europea e non tiene in considerazione che nella maggior parte dei casi tali reati hanno una dimensione nazionale o locale, sia perchè non delinea in modo analitico il diritto di impugnare gli atti del procuratore europeo.

Al di là o in aggiunta all'istituzione del procuratore europeo, la Camera romena propone invece il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento e di indagine già esistenti a livello europeo ed auspica, in particolare, il potenziamento dell'ufficio europeo espressamente dedicato alla lotta contro le frodi (Olaf) ed il maggiore coordinamento tra questo ed Eurojust.

Particolarmente interessante è il parere motivato adottato dalla Camera dei deputati con riferimento alla proposta legislativa relativa ai meccanismi di ricollocazione dei cittadini non europei (provenienti da un Paese terzo o apolidi) che presentano una domanda di protezione internazionale<sup>32</sup>. La proposta legislativa mira ad istituire un più solido meccanismo di ricollocazione nel settore dell'asilo per gestire in modo strutturale ed efficace le situazioni critiche, legate a fenomeni di flussi migratori

---

<sup>32</sup> Si fa riferimento alla proposta di «Regolamento sull'istituzione di un meccanismo di ricollocazione di crisi e sulla modifica del Regolamento (UE) N. 604/2013 del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide» (COM/2015/450).

massicci<sup>33</sup>, e definisce, in particolare, i criteri di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide. Il meccanismo di ricollocazione proposto mira a garantire che in situazioni di crisi vi sia, da un lato, un'equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri per numeri elevati di richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale e, dall'altro, la corretta applicazione dei c.d. criteri di Dublino (di cui al Regolamento UE n. 604/2013), compresa la piena tutela dei diritti dei richiedenti protezione internazionale<sup>34</sup>. La Camera dei deputati romena, pur condividendo gli obiettivi della proposta, ritiene che il meccanismo ivi disciplinato sia inadeguato. Più in particolare, a parere dell'assemblea romena, le decisioni sulla ricollocazione permanente in caso di diritto di asilo dovrebbero essere assunte con il consenso specifico di ciascuno Stato membro, coerentemente con il carattere "volontario" dell'adesione a qualsiasi meccanismo di ricollocazione. La proposta incide in modo indebito sul diritto di ciascuno Stato membro di scegliere gli strumenti più appropriati per adempiere ai propri obblighi di solidarietà in situazioni critiche eccezionali ed è priva di un'adeguata base legale, in quanto la norma indicata (art. 78.2-c TFUE) legittima l'intervento europeo solo con riguardo a situazioni temporanee e non consente un ricollocamento permanente. Inoltre, a parere della Romania, piuttosto che introdurre misure permanenti in riferimento al diritto di asilo (ai sensi dell'art. 78.2 TFUE), sarebbe preferibile invocare l'applicazione dell'art. 78.3 TFUE che legittima interventi straordinari

---

<sup>33</sup> Nelle motivazioni della Commissione europea poste a sostegno della proposta legislativa in esame, il sistema di ricollocazione indicato dovrebbe essere attivato rapidamente in relazione a qualsiasi Stato membro che sperimenti situazioni di crisi dovute a flussi migratori di entità tale da mettere a dura prova sistemi di asilo anche ben preparati e funzionanti, tenendo conto delle dimensioni dello Stato membro e della pressione migratoria cui sono soggetti gli Stati di frontiera. Al riguardo, la Commissione europea fa esplicito riferimento anche ai casi dell'Italia e della Grecia, che insieme all'Ungheria sono stati oggetto di un'altra contestuale proposta legislativa (proposta di «Decisione sull'istituzione di misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria», COM/2015/451).

<sup>34</sup> La proposta intende introdurre nel Regolamento (UE) n. 604/2013 un meccanismo di ricollocazione di crisi come sistema permanente di gestione del fenomeno.

dell'Unione europea per affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi. La Romania, in definitiva, contesta i criteri di ricollocazione e le altre misure indicate nella proposta legislativa per i casi di protezione internazionale e rivendica la competenza di ciascuno Stato di definire in modo autonomo i parametri per gestire il diritto di asilo in tali emergenze, decidendo sulla base delle sensibilità e delle specificità nazionali.

Il Senato romeno non ha espresso parere negativo con riguardo alla proposta sull'istituzione della Procura europea, ma ha inviato alla Commissione europea una comunicazione nell'ambito del dialogo politico nella quale ha commentato specifici profili di merito del testo legislativo<sup>35</sup>. Sempre nell'ambito dello SLSG si registra il parere motivato adottato dal Senato con riferimento alla proposta legislativa sul regime giuridico e patrimoniale delle convivenze di fatto registrate (*registered partnership*)<sup>36</sup>. Nel parere si segnala che in Romania – al pari di altri ordinamenti dell'Unione europea – la legislazione civile (e, in particolare, il diritto di famiglia) non prevede il riconoscimento giuridico delle convivenze di fatto, in quanto l'unica relazione sociale a cui lo Stato attribuisce rilievo legale è la famiglia che sorge dal matrimonio tra persone di sesso diverso. A giudizio del Senato romeno, fin tanto che tutti gli Stati membri non riconosceranno valore giuridico alle convivenze registrate, un intervento europeo sul punto non solo non appare giustificato, ma non sortisce neanche alcun valore aggiunto rispetto alle discipline nazionali ed anzi non è auspicabile, perché – introducendo uno strumento legale che è obbligatorio in tutti i suoi elementi – rischierebbe di mortificare le specificità di ciascuna legislazione nazionale, intervenendo in modo indebito su scelte che, rientrando nel concetto di “ordine pubblico”, devono rimanere nella piena sovranità di ciascuno Stato membro.

---

<sup>35</sup>Cfr. APP/2013/255 in <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20130255/rosen.do>.

<sup>36</sup> Si fa riferimento alla proposta di «Regolamento sulla giurisdizione, sulla legge applicabile, sul riconoscimento e sull'applicazione delle sentenze relative al regime patrimoniale delle convivenze di fatto registrate (*registered partnership*)» (COM/2011/127).

## **5. Le implicazioni del processo decisionale europeo sull'ordinamento costituzionale della Romania: qualche osservazione conclusiva**

Come ampiamente rilevato, le Camere parlamentari della Romania hanno utilizzato diffusamente gli strumenti offerti dal Trattato di Lisbona per trasmettere alle istituzioni sovranazionali la propria valutazione giuridica e politica sulle questioni affrontate nelle proposte legislative europee. Invero, la Romania (al pari della Bulgaria che pure ha aderito all'Unione europea nel 2007) ha immediatamente riorganizzato le proprie strutture istituzionali e le proprie procedure interne per garantire al Parlamento la possibilità di partecipare con consapevolezza e in tempi rapidi al processo decisionale europeo.

Si tratta di una opportunità che, pur avendo di mira il potenziamento del ruolo del Parlamento romeno nella determinazione delle politiche europee, ha indirettamente inciso sulle dinamiche esclusivamente interne che connotano il sistema decisionale nazionale ed il rapporto di potere tra Legislativo ed Esecutivo.

Invero, il rilievo assunto dal Parlamento romeno grazie alla partecipazione più attiva al processo di integrazione europea si è riflesso negli equilibri interni, generando un assestamento e, per certi versi, una maggiore bilanciamento di forze non solo tra Parlamento e Governo tout court (come accaduto in Bulgaria), ma anche tra maggioranza parlamentare che sostiene il Primo ministro e Presidente della Repubblica che, come visto, esercita alcune importanti funzioni politico-esecutive. La particolare forma di governo della Romania permette di verificare l'effettiva implementazione del ruolo del Parlamento in un contesto che è sostanzialmente dominato dal confronto tra i due esponenti di un potere esecutivo condiviso in modo spesso conflittuale e di valutare le implicazioni delle nuove prerogative parlamentari all'interno di questa particolare modulazione tra i poteri istituzionali.

La recente storia politica della Romania testimonia infatti come la difficile esperienza della coabitazione tra Primo ministro e Capo dello Stato si sia risolta – complice anche la revisione costituzionale del 2003 – nella prevaricazione del primo sul secondo, almeno nella definizione dell'indirizzo politico del Paese, tanto da suggerire di procedere ad una nuova revisione della Costituzione per introdurre contrappesi più adeguati a con-

tenere lo sbilanciamento in atto. L'esperienza dell'ex premier social-democratico Ponta che nel recente passato ha del tutto oscurato il Presidente della Repubblica Bănescu, liberal-democratico ed europeista, accendendo un conflitto interno che si è risolto in una grave crisi politica che ha destabilizzato l'intero Paese, ha quindi sollecitato un nuovo dibattito sull'opportunità di rivisitare il complessivo assetto dei poteri in Romania. In tale contesto costituzionale il rinvigorimento del Parlamento, quale istituzione che è legittimata ad assumere un'autonoma posizione nello scenario europeo, offre l'opportunità di rimodellare i rapporti di forza interni e conduce ad un assestamento in senso democratico, che aggiungendo un più autorevole interlocutore al dialogo istituzionale nazionale controbilancia e stempera il decisionismo del Primo ministro.

Le Camere romene hanno adottato un numero non particolarmente elevato di pareri motivati e nel c.d. Spazio di libertà, sicurezza e giustizia hanno formulato un giudizio di non conformità al principio di sussidiarietà solamente nei casi più eclatanti e discussi, quando l'intervento europeo avrebbe determinato una notevole compressione della sovranità nazionale su questioni di grande impatto politico con significative ripercussioni anche sul regime giuridico vigente o sull'indirizzo politico interno (immigrazione, procura europea, convivenze more uxorio). Molto più numerose sono state le risoluzioni adottate nell'ambito del dialogo politico da entrambi i rami parlamentari (seppure con una netta prevalenza della Camera dei deputati): si tratta di oltre 250 comunicazioni dirette alla Commissione europea che testimoniano la volontà del Parlamento romeno di affermare un'autonoma identità europea che sia svincolata dall'influenza governativa. Anche in questo caso, la disciplina procedurale del controllo di sussidiarietà declinata dalla normativa nazionale valorizza, in particolare, i dibattiti sviluppati all'interno delle Commissioni specializzate per materia, che coinvolgono tutte le forze politiche che risiedono in Parlamento. Inoltre, la formula sostanzialmente proporzionale che presiede alla selezione dei parlamentari e che opera in modo identico per entrambe le Camere, dà vita ad un gioco di specchi che – ulteriormente enfatizzato dal bicameralismo perfetto – esalta la democraticità del processo decisionale parlamentare anche sui temi europei. Sotto questo profilo, il controllo di sussidiarietà si conferma quale strumento che dà voce alle minoranze, alle opposizioni ed alle forze che non sostengono il Primo ministro e



che quindi diversamente non troverebbero un'altra opportunità per conferire alle proprie posizioni rilievo politico e valore giuridico. In tal modo, le minoranze parlamentari acquistano un "diritto di parola" che, almeno sulle questioni europee, assume un peso specifico di grande valore, rappresentando altresì un nuovo e diverso banco di prova e di confronto per le posizioni dell'Esecutivo. Anche il controllo di sussidiarietà conferma come siano proprio le dinamiche del parlamentarismo – ormai prevalenti sulla connotazione semi-presidenziale della forma di governo – a connotare il dialogo tra le istituzioni della Romania. Tuttavia, ancora una volta, seppure sotto un profilo diverso, il controllo di sussidiarietà sprigiona un ulteriore effetto democratico perché, consentendo al Parlamento di controbilanciare le determinazioni del Primo ministro sulle politiche europee, offre anche al Presidente della Repubblica l'opportunità di ritagliarsi un spazio di azione più deciso e di inserirsi in una dinamica decisionale che, proprio perché già bilanciata dalla concertazione tra tutte le forze parlamentari imposta dal controllo di sussidiarietà, diventa pienamente trilaterale e ancor più democratica, scongiurando altresì il rischio sistemico di ricadute autoritarie.

In definitiva, il controllo di sussidiarietà consente al Parlamento romeno di rafforzare la propria posizione dinanzi al Governo sui temi europei, ma intervenendo – all'interno di una forma di governo semi-presidenziale mai pienamente sviluppata perché mortificata dal protagonismo del Primo ministro – permette, seppure in modo ancora embrionale e comunque trasversale, di ricalibrare i rapporti di potere tra le istituzioni ed offre una piattaforma per il rilancio politico non solo delle Camere parlamentari, ma indirettamente anche del Capo dello Stato, il quale potrà beneficiare del rafforzamento parlamentare per fronteggiare le eventuali esondazioni di potere del Governo e per gestire in modo più incisivo ed efficace le proprie competenze esecutive.



IL COINVOLGIMENTO DEL PARLAMENTO DELLA  
DANIMARCA NELL'ADOZIONE DELLE POLITICHE  
EUROPEE E, IN PARTICOLARE, NEL SETTORE DELLO  
SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA (ALLA  
LUCE DELL'*OPT-OUT* DANESE IN QUESTO SETTORE)

GLORIA MARCHETTI

**Abstract:** This paper analyzes the peculiar position of Denmark in European Union policies relating to the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ) due to the Danish opt-out in this area. It is highlighted that Denmark is not, however, entirely exempt from the measures taken under the AFSJ. Thus, the paper examines the ways in which this country has tried to align its policies with those of the European Union. In particular, it is emphasized that the Danish opt-out involves, ultimately, a limitation on the powers of the Parliament (*Folketing*) in this crucial area.

SOMMARIO: 1. Premessa. La forma di governo danese. – 2. Il sistema dei rapporti Parlamento-Governo in relazione alle questioni europee. – 3. Il coinvolgimento del Parlamento danese nell'adozione delle politiche europee. – 4. Il dialogo con il Governo quale importante strumento di partecipazione parlamentare alle questioni europee. – 4.1. L'obbligo del Governo di informare il Parlamento sulle questioni europee. – 4.2. Il mandato parlamentare a negoziare al Governo sulle questioni più importanti relative alle politiche europee. – 5. La partecipazione del Parlamento alla procedura di controllo del principio di sussidiarietà (c.d. *Early warning system*). – 5.1. La procedura relativa al controllo di sussidiarietà. – 6. Lo scarso coinvolgimento del Parlamento nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (alla luce dell'*opt-out* danese in questo settore).

## 1. Premessa. La forma di governo danese

La Danimarca è una monarchia costituzionale con un sistema parlamentare unicamerale. Il Monarca è capo di Stato e teoricamente possiede il potere esecutivo ma, in realtà, quest'ultimo è esercitato, in sua favore, dal Primo ministro e dagli altri ministri che costituiscono il Governo. Il Parlamento (*Folketing*), composto da 179 membri eletti ogni 4 anni con un sistema prevalentemente maggioritario<sup>1</sup>, oltre ad esercitare il potere legislativo, svolge un'attività di controllo nei confronti dell'esecutivo. Il Governo e i ministri rispondono al Parlamento che può esprimere un voto di sfiducia nei confronti del Primo ministro, costringendo l'esecutivo alle dimissioni, o di un singolo ministro che deve dimettersi. Il Primo ministro può, comunque, sciogliere il Parlamento anche se è sfiduciato.

La Costituzione non contiene norme dettagliate sulla formazione del Governo. Il Monarca nomina il Primo ministro (generalmente il *leader* del maggior partito di coalizione del *Folketing*) e i ministri previa consultazione con i rappresentanti dei partiti politici<sup>2</sup>. Pertanto, il Monarca non ha più poteri effettivi riguardo alla formazione dell'esecutivo ma si rivolge, a tale scopo, ai *leaders* di partito o della coalizione. Il nuovo Governo non ha bisogno che sia espresso un voto di fiducia, ossia di avere una maggioranza effettiva, quando si presenta al Parlamento appena eletto, ma non deve avere, comunque, un voto contrario della maggioranza. La fiducia si intende quindi accordata nei confronti del Governo. Si possono, pertanto formare dei Governi di minoranza, in quanto l'esecutivo può anche non essere piena espressione della maggioranza parlamentare<sup>3</sup>. Ed invero, dal dopoguerra in poi, la maggior parte dei Governi che si sono avuti sono stati espressi da coalizioni di minoranza con un sostegno parlamentare piuttosto instabile. Di conseguenza, la poli-

---

<sup>1</sup> 135 membri sono eletti con sistema maggioritario e 40 membri con sistema proporzionale.

<sup>2</sup> Generalmente due rappresentanti di ogni partito politico incontrano il Monarca e lo consigliano su chi dovrebbe invitare a condurre i negoziati per formare il nuovo Governo o su chi dovrebbe essere il nuovo Primo ministro.

<sup>3</sup> Per questa ragione, per descrivere tale sistema, tipico anche della Svezia, in cui la fiducia si considera accordata, si parla di "parlamentarismo negativo". Al riguardo, sulla forma di governo svedese, sia consentito rinviare al mio *Contributo* in questo volume.

tica danese si basa principalmente sulla creazione di coalizioni e sul consenso.

Pur non essendo qui possibile soffermarsi ulteriormente sulla forma di governo danese, preme particolarmente sottolineare, ai nostri fini, come, in generale, vi sia un sistema parlamentare caratterizzato da una stretta relazione tra Parlamento e Governo, in cui il primo svolge più una funzione di controllo che di indirizzo nei confronti del secondo.

## **2. Il sistema dei rapporti Parlamento-Governo in relazione alle questioni europee**

In Danimarca una serie di atti, a partire dalla legge di adesione CEE del 1972, ha disciplinato un sistema volto a garantire una significativa partecipazione del *Folketing* alla formazione degli atti comunitari e all'elaborazione delle politiche europee.

Sono stati, innanzitutto, previsti i seguenti obblighi a carico del Governo: l'obbligo di riferire al Parlamento circa gli sviluppi delle politiche europee, di presentare a quest'ultimo ogni proposta prima delle riunioni del Consiglio UE e, soprattutto, di ottenere un mandato parlamentare a negoziare. Il Parlamento danese, infatti, è stato il primo Parlamento nazionale in Europa ad istituire un sistema di mandato a negoziare al Governo, da parte di una Commissione parlamentare, in vista di importanti decisioni del Consiglio UE.

Degno di nota, inoltre, è che gli strumenti attraverso i quali il Parlamento viene coinvolto nell'adozione delle politiche europee sono stati progressivamente rafforzati, soprattutto a seguito del Trattato di Lisbona.

In questo contesto, è stato particolarmente valorizzato il ruolo della Commissione per gli affari europei (*Europaudvalget*), istituita in seno al *Folketing* a seguito dell'ingresso della Danimarca nell'allora Comunità europea, chiamata inizialmente Commissione per il mercato (*Markedsudvalget*) e così rinominata dopo l'adesione al Trattato di Maastricht nel 1994<sup>4</sup>. La di-

---

<sup>4</sup> La Commissione è composta da 29 membri, rappresentati dei vari gruppi politici in modo da rispecchiare proporzionalmente la composizione dell'Assemblea, e membri di altre commissioni parlamentari. Essa si riunisce ogni settimana (il venerdì, a parte eventuali riunioni straordinarie) per esami-

sciplina relativa alle competenze, all'organizzazione e alle procedure della Commissione per gli affari europei è contenuta negli *Standing Orders* del *Folketing*<sup>5</sup> e nei *Reports* della Commissione stessa (*Beretninger*). I più importanti di questi *Reports*, frutto di accordi della Commissione per gli affari europei con il Governo, sono: il *Report on reforming the Folketing's treatment of UE issues* del 10 dicembre 2004, volto a conformarsi alle novità contenute nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e nei due Protocolli annessi<sup>6</sup> e il *Report on Consideration of Eu matters by the Folketing in relation to subsidiarity checks* del 9 aprile 2010, finalizzato ad adeguarsi alle innovazioni contenute nel Trattato di Lisbona.

Negli ultimi anni, inoltre, è stato rafforzato il ruolo delle Commissioni competenti per materia del *Folketing* al fine di uno scrutinio della politica europea<sup>7</sup>. Esse sono coinvolte nelle questioni europee che riguardano le rispettive sfere di competenza e, a tal fine, ricevono dal Governo i relativi *memorandum* UE. Il Parlamento, peraltro, ha recentemente reso obbligatorio un coinvolgimento precoce delle Commissioni competenti per materia nelle questioni europee ritenute prioritarie. Tali Commissioni, inoltre, possono: decidere se considerare rilevante o meno una questione comunitaria; rilasciare dichiarazioni su singole proposte di legge, al fine di sostenere la posizione del Governo in una determinata materia; indirizzare raccomandazioni alla Commissione per gli affari europei, dopo aver esaminato le proposte di atti comunitari di loro competenza. La Commissione per gli affari europei può consultarsi con le Commissioni competenti al fine di esprimere pareri comuni su proposte legislative, Libri verdi o bianchi della Commissione<sup>8</sup>. Le Commissioni competenti per materia e la Commissione per gli affari eu-

---

nare le questioni che sono all'ordine del giorno del Consiglio dell'UE nella settimana successiva.

<sup>5</sup> *Standing Orders of the Danish Parliament* (Regolamento) del 17 dicembre 1953, da ultimo modificato il 7 novembre 2013.

<sup>6</sup> Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali e Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

<sup>7</sup> Al riguardo, l'art. 7, c. 2, degli *Standing Orders* stabilisce che le questioni europee sono parte integrante della competenza delle Commissioni competenti per materia (*Sectoral Committees*) mentre il Report del 9 aprile 2010 afferma la necessità di una "*close cooperation between the European Affairs Committee and the Sectoral Committees*".

<sup>8</sup> Ai sensi degli *Standing Orders*.

ropei possono anche adottare dichiarazioni congiunte sui Libri verdi e bianchi. Ma soprattutto, come si vedrà di seguito, alle Commissioni competenti per materia è stato attribuito un importante ruolo nel procedimento di controllo del principio di sussidiarietà.

La Commissione per gli affari europei, chiamata a monitorare la politica europea danese, svolge, invece, un ruolo di coordinamento dell'esame delle questioni europee e di promozione delle relative discussioni<sup>9</sup>.

Per altro verso, è stato, al contempo, valorizzato il ruolo dell'Assemblea nel processo di integrazione europea. Da un lato, è previsto l'obbligo per il Governo di presentare al Parlamento un Rapporto sugli sviluppi del processo di integrazione europea e sulla sua posizione al riguardo; presentazione che dà luogo ad una apposita discussione annuale in Aula<sup>10</sup>. Dall'altro lato, è previsto un *Question time* o "ora delle interrogazioni a risposta immediata", ogni sei mesi, sul programma della presidenza di turno dell'UE e sull'attività della Commissione europea nello stesso periodo. L'Assemblea ha poi a disposizione una serie di strumenti parlamentari, quali interrogazioni (scritte o orali) e interpellanze, finalizzati a garantire un'informazione, da parte del Governo, anche sulle questioni europee<sup>11</sup>.

### 3. Il coinvolgimento del Parlamento danese nell'adozione delle politiche europee

Il *Folketing* partecipa all'elaborazione delle politiche dell'UE principalmente attraverso due strumenti: il dialogo con il Governo e il controllo di sussidiarietà.

---

<sup>9</sup> Funzione di coordinamento agevolata dalla composizione della Commissione che prevede la presenza di membri di altre commissioni (spesso Presidenti).

<sup>10</sup> Previsione contenuta nel *Report* della Commissione per gli affari europei del 2001.

<sup>11</sup> Tra i quali il cd. "*Question time*" settimanale (di venerdì) e la cd. "*Question Hour*", che ha luogo sempre settimanalmente prima del "*Question time*", in cui i membri del Parlamento possono porre domande improvvisate ai ministri, i quali devono rispondere a questioni sulle quali non si sono potuti preparare precedentemente.

#### **4. Il dialogo con il Governo quale importante strumento di partecipazione parlamentare alle questioni europee**

Si è finora visto come siano stati disciplinati e rafforzati, dopo il Trattato di Lisbona, importanti strumenti finalizzati ad assicurare il coinvolgimento del Parlamento nell'adozione delle politiche europee. Sono state previste disposizioni volte a garantire una costante informazione al Parlamento sugli sviluppi delle politiche europee ma soprattutto, come si è visto, è stato istituito un sistema di mandato parlamentare a negoziare al Governo in vista di decisioni, da adottare in seno al Consiglio UE, ritenute particolarmente importanti.

##### *4.1 L'obbligo del Governo di informare il Parlamento sulle questioni europee*

Fin dalla legge di adesione CEE del 1972 è stato previsto, in generale, l'obbligo del Governo di riferire al Parlamento sugli sviluppi delle politiche europee e di informare un'apposita Commissione del *Folketing* circa le proposte di atti del Consiglio direttamente applicabili in Danimarca o per la cui applicazione sia richiesto l'intervento parlamentare.

Nello specifico, il Governo deve presentare alla Commissione per gli affari europei e alle Commissioni competenti per materia una serie di atti: proposte di atti comunitari, Libri bianchi, Libri verdi, memoranda (*Basic memorandum, supplementary memorandum o current memorandum*) che specificano i contenuti degli atti comunitari e le conseguenze sulla legislazione del Paese. Il Governo deve, altresì, informare la Commissione per gli affari europei in merito ai processi decisionali comunitari. Il *Report on reforming the Folketing's treatment of UE issues* del 10 dicembre 2004 prevede che il *Basic memorandum* debba contenere tre nuove sezioni che riguardano: la posizione generale del Governo, la posizione degli altri Paesi membri e una valutazione della conformità della proposta al principio di sussidiarietà. Il Governo, inoltre, invia ai membri della Commissione per gli affari europei e delle Commissioni competenti per materia, otto giorni prima della riunione, un *Summary memorandum*, che ha gli stessi contenuti del *Basic memorandum*, al fine di facilitare il loro lavoro.



#### *4.2. Il mandato parlamentare a negoziare al Governo sulle questioni più importanti relative alle politiche europee*

Il primo Rapporto della Commissione per il mercato – l'attuale Commissione per gli affari europei – del 29 marzo 1973 contiene le più importanti disposizioni che regolano il sistema di mandato parlamentare a negoziare al Governo. Tale Rapporto prevede che, prima di ogni negoziazione in sede al Consiglio UE, il Governo, in relazione alle questioni che “rivestono un'importanza significativa”, deve informarne la Commissione per gli affari europei, mentre per quelle “di maggior portata” esso deve altresì ottenere un mandato a negoziare dalla parte di quest'ultima. È il Governo chiamato a stabilire se le questioni europee ricadono in una o nell'altra categoria anche se, nella prassi, è stata superata la distinzione tra “questioni che rivestono un'importanza significativa” e “decisioni di maggior portata” e, di conseguenza, vengo solitamente presentate alla Commissione per gli affari europei tutte le proposte prima delle riunioni del Consiglio UE.

Il Governo presenta quindi la sua proposta di posizione negoziale, oralmente, nel corso di una riunione della Commissione per gli affari europei (che normalmente avviene ogni venerdì), fornisce un resoconto dettagliato dell'iniziativa europea ed illustra le conseguenze di una sua adozione, da parte del Consiglio UE, per la Danimarca<sup>12</sup>. Anche se non vi è alcuna votazione formale della Commissione per gli affari europei, il Presidente deve constatare l'esistenza di una maggioranza favorevole o contraria alla posizione del Governo, al fine di conferirgli il mandato a negoziare. Se la posizione governativa non è respinta dalla maggioranza dei membri della Commissione, il Governo si conforma ad essa nelle negoziazioni in seno al Consiglio

---

<sup>12</sup> Il ministro competente che è chiamato a partecipare la settimana seguente alla riunione del Consiglio UE espone oralmente alla Commissione la posizione che il Governo intende assumere in merito alla questione all'ordine del giorno del Consiglio e chiede il mandato a negoziare. Viene quindi aperto un dibattito, nel corso del quale i membri della Commissione rivolgono domanda e chiedono spiegazioni al Ministro. La discussione si conclude quando il Presidente accerta che si è formata una maggioranza favorevole o contraria alla posizione del Governo illustrata dal Ministro.

UE<sup>13</sup>. Se, successivamente, le proposte subiscono modifiche sostanziali, durante i negoziati, il Governo può essere obbligato a chiedere alla Commissione un nuovo mandato.

Il sistema di mandato negoziale è stato ulteriormente rafforzato, in tempi recenti, alla luce dell'evoluzione dei processi decisionali europei. In passato, il Governo presentava la sua proposta di posizione negoziale alla Commissione per gli affari europei quando la questione era all'ordine del giorno del Consiglio UE, al fine di concludere un accordo politico. Il rafforzamento di forme di dialogo informale e di accordi tra il Parlamento europeo e il Consiglio, in una fase iniziale dei processi decisionali, ha però determinato la necessità della Commissione per gli affari europei di esaminare diverse questioni in via preliminare, rispetto alla determinazione formale della posizione del Consiglio UE. Per far fronte a questa esigenza, il Rapporto della Commissione del 2006 ha stabilito che, in relazione alle proposte di maggior rilievo, il Governo deve ottenere un mandato, da parte della Commissione per gli affari europei, prima che venga stabilita la posizione danese (ossia prima che la questione sia inserita all'ordine del giorno del Consiglio UE).

Preme particolarmente evidenziare, tuttavia, che il sistema del mandato presenta delle criticità che ne limitano, in parte, la sua efficacia. In ragione dell'elevato numero di membri della Commissione per gli affari europei, che rende particolarmente gravosa l'attività di monitoraggio, e dei tempi ristretti previsti per l'esame delle proposte, accade spesso che i parlamentari danno al Governo il mandato in termini assai generici, anziché respingere la sua posizione o proporre modifiche sostanziali.

## **5. La partecipazione del Parlamento alla procedura di controllo del principio di sussidiarietà (c.d. *Early warning system*)**

Un altro importante strumento di coinvolgimento del Parlamento nell'elaborazione delle politiche europee è costituito dal controllo del principio di sussidiarietà.

---

<sup>13</sup> Il Ministro competente che è chiamato a partecipare alla riunione del Consiglio UE segue le istruzioni dell'accordo contenuto nel mandato e difende la posizione approvata dalla Commissione.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2009, il Parlamento danese ha istituito una procedura per il controllo del principio di sussidiarietà, su una selezione di proposte considerate di maggior importanza, basata su una stretta collaborazione tra la Commissione per gli affari europei e le Commissioni competenti per materia.

### 5.1. *La procedura relativa al controllo di sussidiarietà*

La procedura relativa al controllo di sussidiarietà si articola in due fasi: una fase preliminare di valutazione della proposta legislativa, effettuata dalle Commissioni competenti per materia, e una fase successiva, di adozione del parere motivato, da parte della Commissione per gli affari europei.

Ogni anno la Commissione per gli affari europei seleziona, sulla base del Programma legislativo annuale della Commissione europea, da 5 a 10 proposte legislative che le Commissioni competenti dovranno controllare in modo congiunto con la stessa. Il Governo è tenuto a trasmettere alla Commissione per gli affari europei e alle Commissioni competenti un *Explanatory memorandum*, sulle proposte selezionate per il controllo di sussidiarietà, entro 3 settimane dal ricevimento delle stesse da parte delle istituzioni europee<sup>14</sup>. L'*Explanatory memorandum* contiene una prima valutazione, indipendente, da parte del Governo, sul rispetto del principio di sussidiarietà della proposta legislativa. Il Governo negli "*explanatory memoranda*" – che hanno poi portato, talora, ad adottare una "*reasoned opinion*" su proposte legislative – ha per lo più ritenuto una proposta non conforme al principio di sussidiarietà per la mancanza di basi legali e per un'insufficiente giustificazione.

La Commissione per gli affari europei non appena possibile e, comunque, non oltre 3 settimane dal momento in cui è disponibile la proposta legislativa in lingua danese, compie una valutazione sulla stessa ai fini di decidere se inviarla o meno alla Commissione competente per il controllo di sussidiarietà. Le

---

<sup>14</sup> Il Governo presenta alla Commissione per gli affari europei e alle Commissioni competenti un *Explanatory memorandum* anche sulle proposte legislative non selezionate per il controllo di sussidiarietà e sui Libri bianchi e verdi entro, però, 4 settimane dal ricevimento da parte delle istituzioni europee.

Commissioni competenti hanno poi 5 settimane, dal momento in cui la proposta è resa disponibile in lingua danese, per esaminarla e inviare alla Commissione per gli affari europei un parere circa il rispetto (o meno) del principio di sussidiarietà.

Successivamente, la Commissione per gli affari europei, entro 8 settimane dal momento in cui la proposta è resa disponibile in lingua danese, compie un esame su quest'ultima, sulla base del parere della Commissione competente, e adotta un parere motivato da inviare alle istituzioni europee.

In caso di discrepanza tra l'opinione della Commissione per gli affari europei e quella della Commissione competente, in merito alla violazione del principio di sussidiarietà, viene indetta una loro riunione congiunta, al fine di risolvere il disaccordo.

## **6. Lo scarso coinvolgimento del Parlamento nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (alla luce dell'*opt-out* danese in questo settore)**

Ai fini di esaminare il ruolo del *Folketing* nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), occorre dapprima considerare, sia pur brevemente, l'effettiva partecipazione danese in questo settore.

Il Protocollo n. 22, allegato al Trattato di Lisbona, prevede, infatti, per la Danimarca, una posizione particolare che le permette di rimanere esclusa dal progetto di sviluppo riguardante lo SLSG. A questo Paese, dunque, non viene applicato il Titolo V del TFUE, nel quale sono confluite le politiche dello SLSG<sup>15</sup>. Pertanto, il Trattato di Lisbona, prevedendo un ampliamento dei

---

<sup>15</sup> Il Titolo V del TFUE, rubricato *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia* è costituito da 5 capi: capo I, *Disposizioni generali* (artt. 67-76); capo II, *Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione* (artt. 77-80); capo III, *Cooperazione giudiziaria in materia civile* (art. 81); capo IV, *Cooperazione giudiziaria in materia penale* (artt. 82-86); Capo V, *Cooperazione di polizia* (artt. 87-89). La formula *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia* è altresì prevista anche nell'art. 3, par. 2, del TUE, dove è qualificata come uno degli obiettivi dell'Unione, nonché nell'art. 4, par. 2, lett. j), TFUE che contiene l'elenco delle competenze concorrenti. In particolare, l'art. 3, par. 2 del TFUE recita: "L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, che garantisce la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate in materia di controllo delle frontiere esterne, d'asilo, d'immigrazione, oltre alla prevenzione della criminalità e la lotta contro questo fenomeno".

settori di intervento dell'Unione europea nello SLSG, comporta, di conseguenza, un'estensione ed un rafforzamento dell'*opt-out* di cui la Danimarca già godeva, in relazione al vecchio settore della giustizia e degli affari interni (GAI)<sup>16</sup>. È prevista, comunque, la possibilità, per la Danimarca, di decidere in qualsiasi momento, nel rispetto delle proprie norme costituzionali, di non avvalersi più, in tutto o in parte, dell'*opt-out*<sup>17</sup>.

Ciò non significa, tuttavia, che la Danimarca sia del tutto esente dall'applicazione delle misure adottate nell'ambito dello SLSG. Essa, infatti, partecipa alle misure correlate all'Accordo Schengen<sup>18</sup> e a quelle pre-Lisbona attraverso, però, gli strumenti del terzo pilastro, sulla base del diritto internazionale, che continuano ad essere, in questo caso, applicabili anche se sono stati modificati<sup>19</sup>. Il rapporto con gli altri Stati membri dell'UE (ad

---

<sup>16</sup> Si veda sull'argomento, S. CARRERA, F. GEYER, *El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: excepcionalismo y fragmentación en la Unión Europea*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2008, pp. 133-161; F. TEKIN, *Differentiated Integration at Work. The institutionalisation and implementation of Opt-Outs from European integration in the Area of Freedom, Security and Justice*, Baden-Baden, Nomos, 2011; C. MATERA, *Much ado about opt-outs? The Impact of variable geometry in the AFSJ on the EU as a global security actor*, in S. BLOCKMANS (a cura di), *Differentiated Integration in the EU. From the inside looking out*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2014.

<sup>17</sup> Art. 8 del Protocollo n. 22. Sulla posizione danese, si vedano: R. ADLER-NISSEN, T. GAMMELTOFT-HANSEN, *Straightjacket or Sovereignty Shield? The Danish Opt-Out on Justice and Home Affairs and Prospects after the Treaty of Lisbon*, in M. HVIDT, H. MOURITZEN (a cura di), *Danish Foreign Policy Year Book*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2010, pp. 137-161.

<sup>18</sup> La Danimarca ha firmato l'accordo di Schengen nel 1996, come tutti gli altri Paesi dell'Unione nordica dei passaporti (*Nordic Passport Union*). L'Unione nordica dei passaporti, introdotta nel 1952, consente ai cittadini dei Paesi del "*Nordic Bloc*" (Danimarca, Finlandia, Svezia, Norvegia e Islanda) di viaggiare senza passaporto o permesso di soggiorno in tutta l'area. Pertanto questi Paesi sono entrati a far parte dell'area Schengen mantenendo, al contempo, l'Unione nordica dei passaporti.

<sup>19</sup> In quanto, come è noto, il Trattato di Lisbona, nel prevedere una valorizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mette fine al sistema dei pilastri e consente all'UE di intervenire in tutte le questioni relative allo SLSG, anche in quelle riguardanti la cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione fra le forze di polizia, precedentemente coperte dal 3° pilastro dell'UE. Al riguardo, si veda, tra gli altri, P. BILANCIA, *The area of freedom, security and justice beyond the inter-governmental approach in the new European perspective*, in ID., *The dynamics of the EU integration and the impact on the National Constitutional Law*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 119 ss.

eccezione del Regno Unito e dell'Irlanda, ai quali è stato altresì concesso l'*opt-out* in questo settore) è quindi basato sulla cooperazione intergovernativa e sui Trattati del Consiglio d'Europa<sup>20</sup>. Per quanto riguarda, invece, le misure dello SLSG che si basano sull'*acquis* di Schengen e rientrano anche nel campo di applicazione del Titolo V del TFUE, è prevista la possibilità per la Danimarca di decidere, entro sei mesi dall'adozione, se applicare ogni singola misura nel proprio ordinamento. Pertanto, la posizione della Danimarca può essere considerata di *opt-out* per quanto attiene lo SLSG con una possibilità di *opt-in*, limitatamente alle norme che disciplinano l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini è richiesto un visto, da un lato, e quelle che prevedono un modello uniforme da adottare per i visti, dall'altra.

Ed invero, sebbene sulla carta la Danimarca avrebbe dovuto avere un ruolo estremamente limitato nell'ambito della cooperazione per le politiche del vecchio settore GAI e nell'attuale SLSG – ad eccezione, come si è visto, delle misure adottate sulla base dell'*acquis* di Schengen – essa ha, in realtà, cercato di allineare le proprie politiche con quelle dell'Unione europea.

---

<sup>20</sup> La posizione della Danimarca costituisce un caso unico nell'ambito dell'area di libertà, sicurezza e giustizia e si differenzia dalla situazione inglese e irlandese. Mentre il Regno Unito e l'Irlanda hanno la possibilità in materia libertà, sicurezza e giustizia di *opting out* e, successivamente, di decidere per un *opt-in*, la Danimarca si trova in una situazione più definita, avendo rifiutato l'intero progetto di sviluppo della cooperazione relativo a questo settore. E, peraltro, forse questa è la ragione per la quale sono stati condotti diversi studi relative agli *opt-out/opt-in* nel Regno Unito e in Irlanda mentre sono decisamente meno quelli riguardanti la posizione della Danimarca rispetto alle politiche riguardanti lo SLSG. Si vedano, in proposito: A. HINAREJOS, J.R. SPENCER, S. PEERS, *Opting out of criminal Law: what is actually involved?*, Centre for European Law, Cambridge working Paper, 2012; E.L. FAHEY, *A Jagged-Edged Jigsaw: the Boundaries of Constitutional Differentiation and Irish-British-euro Relations after the Treaty of Lisbon*, in M. TRYBUS, L. RUBINI, *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2012, p. 133 ss. Sull'argomento, si vedano: R. ADLER-NISSEN, *Opting out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge University Press, 2014, p. 6 ss., la quale esamina gli *opt-outs* danesi e inglesi rispetto all'Unione economica e monetaria e alle politiche europee in materia di frontiere, asilo, immigrazione, sicurezza interna e giustizia; T.B. HANSEN, B. SCHOLL, *Europeanization and Domestic Parliamentary Adaptation-A Comparative Analysis of the Bundestag and the House of Commons*, in *European integration online Paper*, 6, 2002. Più nello specifico, per un esame dell'*opt-out* del Regno Unito nello SLSG, si veda F. SCUTO, nel *Contributo* in questo volume.

Per un verso, la Danimarca, potendo adottare le misure dello SLSG che si basano sull'*acquis* di Schengen che non rientrano nel campo di applicazione del Titolo V del TFUE, partecipa, di fatto, a una serie di azioni volte allo sviluppo degli strumenti Schengen<sup>21</sup>.

Per altro verso, inoltre, poiché la Danimarca, a differenza del Regno Unito e dell'Irlanda, non aveva la possibilità di *opt-in* nemmeno prima del Trattato di Lisbona, essa ha spesso chiesto alla Commissione europea di stipulare accordi paralleli intergovernativi, sulla base dell'ex art. 300 CE (ora art. 218 TFEU); accordi che l'hanno vincolata al rispetto delle misure legislative adottate sotto l'ex Titolo IV del trattato CE (in materia di asilo, immigrazione e diritto civile), per il quale si applicava l'*opt-out*. Ovviamente, anche se il contenuto dell'accordo è lo stesso di quello della normativa prevista nell'ambito di questi settori, esso implica un obbligo di diritto internazionale e non di diritto comunitario<sup>22</sup>. Al riguardo, senza voler qui entrare nel merito della legittimità della conclusione degli accordi paralleli, sulla base dell'art. 218 TFEU, si vuole però evidenziare come tale pratica abbia costituito, di fatto, un aggiramento delle norme sull'*opt-out*<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Essa partecipa, ad esempio, alla politica dei visti di breve soggiorno dell'UE (anche perché il Protocollo danese prevede espressamente che l'*opt-out* del Titolo V del TFUE non è valido per le misure connesse ai visti), al Sistema d'informazione sui visti (The Visa Information System (VIS) e al Sistema d'informazione Schengen (SIS).

<sup>22</sup> Anche se l'articolo 218 del TFUE non contempla specificatamente la conclusione di accordi internazionali tra l'UE e uno dei suoi Stati membri, viene utilizzato come base giuridica per gli accordi paralleli. Ai sensi dell'articolo 218 del TFUE, tali accordi sono vincolanti per tutti gli Stati membri; situazione, questa, che non sarebbe possibile se la Danimarca fosse trattata come un Paese terzo. Questo elemento fa dubitare circa la legittimità della conclusione degli accordi paralleli, sulla base dell'art. 218 del TFUE. Attraverso accordi paralleli, ad esempio, la Danimarca ha potuto partecipare: al Sistema di Dublino, finalizzato a realizzare gli obiettivi dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo; alla cooperazione in materia giudiziaria e penale, consentendogli di partecipare alle attività di Eurojust e, di conseguenza, al Mandato di Arresto europeo (MAE) e alle attività di Europol.

<sup>23</sup> La critica sugli accordi paralleli è piuttosto aspra. Si ritiene, innanzitutto, che la conclusione di tali accordi potrebbe ridurre l'incentivo per la Danimarca ad abbandonare l'*opt-out*. Per altro verso, inoltre, si osserva che il protocollo n. 22 nega qualsiasi possibilità di *opt-in* per la Danimarca. Per questo motivo, gli accordi potrebbero essere intesi come modalità attraverso la quale bypassare le regole fissate dal protocollo. Si veda, sull'argomento, B. MAR-

Ma ciò che preme maggiormente evidenziare, ai nostri fini, è che l'*opt-out* danese nello SLSG ha comportato una forte limitazione dei poteri del Parlamento in questo importante settore. Non essendo applicate alla Danimarca le relative norme contenute nel Trattato di Lisbona, infatti, il *Folketing* ha un ruolo marginale nell'ambito dello SLSG. Quest'ultimo, ad esempio, non è tenuto ad esaminare le proposte legislative, sotto il profilo del principio di sussidiarietà, relative allo sviluppo dello SLSG. Ed invero, non vi sono state iniziative legislative riguardanti lo SLSG per le quali il Parlamento danese ha avviato un controllo di sussidiarietà.

Pertanto, le importanti novità del Trattato di Lisbona non sono destinate a modificare il debole ruolo finora esercitato dal *Folketing*. Ruolo che, comunque, è diverso nelle due ipotesi di partecipazione alle misure dello SLSG. Se tale partecipazione avviene attraverso accordi paralleli, il *Folketing* ha un ruolo marginale nello SLSG, in quanto vengono applicate le disposizioni relative alla stipulazione di accordi internazionali che, come è noto, prevedono un ruolo predominante del Governo e i Regolamenti che sono oggetto di tali accordi non sono ratificati con atti parlamentari. Se, invece, la partecipazione allo SLSG si basa sull'adozione di misure che costituiscono uno sviluppo dello spazio Schengen – in cui la Danimarca può scegliere, secondo il protocollo n. 22, di astenersi e di non essere vincolato dalla normativa europea<sup>24</sup> o di aderire al processo di adozione<sup>25</sup> – il *Folketing* assume un ruolo più significativo. Quando, infatti, il Paese decide, entro sei mesi, di applicare le misure dello SLSG basate sull'*acquis* di Schengen, i relativi atti normativi vengono adottati con atti parlamentari.

È solo il caso di richiamare l'attenzione, infine, sul fatto che la scarsa partecipazione attuale del *Folketing*, nell'ambito

---

TENZCUK, *Variable geometry and the external Relations of the EU: Experience of Justice and Home Affairs*, in B. MARTENCZUK, S. VAN THIEL (a cura di), *Justice, Liberty, Security: New Challenges for EU External Relations*, in VUB Press, Brussels, 2008, p.493-525. È stato evidenziato, in proposito, che la Danimarca regola la legislazione nazionale attraverso accordi paralleli "che sono considerati (di) interesse vitale per il Paese". Si cfr., al riguardo, J. VEDSTED-HANSEN, Denmark, in I. HIGGENS (ed.), *Migration and Asylum Law and Policy in the European Union*. FIDE 2004 National Reports, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 67.

<sup>24</sup> Art. 1 e 2, Protocollo n. 22.

<sup>25</sup> Art. 4, Protocollo n. 22.



dello SLSG, potrebbe mutare in futuro, qualora vi fosse, come peraltro annunciato dal precedente Governo, un referendum che legittimasse una revisione dell'*opt-out* danese. Il Parlamento, in questo caso, sarebbe pienamente coinvolto nel procedimento di adozione degli atti dell'UE attinenti allo SLSG. Per un verso, al *Folketing* verrebbero applicate le disposizioni del Trattato di Lisbona, finalizzate ad una valorizzazione dei Parlamenti nazionali, anche nella materia in esame: esso sarebbe chiamato, ad esempio, ad esaminare le proposte legislative, al fine di valutarne la conformità al principio di sussidiarietà, relative allo sviluppo dello SLSG (o perlomeno a quelle parti a cui parteciperà, nel caso non vi fosse un'abolizione completa dell'*opt-out* ma la possibilità, caso per caso, di *opting-in*). Per altro verso, il *Folketing* avrebbe un ruolo anche più forte, rispetto a quello di altri Parlamenti nazionali, in virtù del sistema del mandato a negoziare danese. E, tuttavia, l'attuale Governo non sembra essere orientato verso una revisione, totale o parziale, dell'*opt-out*, nonostante le crescenti difficoltà di allineamento della Danimarca alle politiche dell'UE nello SLSG e la penalizzazione che deriva da una mancata partecipazione in questo settore.



L'INCIDENZA DEL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO  
SUGLI EQUILIBRI DI POTERE NELL'ORDINAMENTO  
AUSTRIACO, ALLA LUCE DELL'ESPERIENZA DEL  
CONTROLLO DI SUSSIDIARIETÀ NEL C.D. SPAZIO DI  
LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA.

FRANCESCA SGRÒ

**Abstract:** The study deals with the involvement of the Austrian parliamentary Chambers in the European decision-making process. After a short introduction about the constitutional system in Austria (federal system and semi-presidential form of government), the essay analyzes the parliamentary procedures related to the subsidiarity scrutiny of European legislative proposals, focusing on the reasoned opinions adopted in the area of freedom, security and justice.

The paper offers some general considerations about the direct and indirect effects produced by the subsidiarity monitoring, highlighting the progressive political empowerment of the Austrian Parliament. There has been a growing increase of relevance of the Austrian parliamentary Chambers at the European level, as evidenced by the political strengthening of the Federal Council which has adopted a very high number of reasoned opinions.

Over the years the subsidiarity monitoring has produced additional effects involving the Austrian Constitutional organization. In fact, the enhanced role of the federal Parliament has partly influenced the structure of constitutional powers, strengthening the relation between the Chambers and the Federal Government, and has confirmed that in Austria the form of government is provided with a substantially parliamentary connotation that prevails on the formal classification as a semi-presidential system.

SOMMARIO: 1. Osservazioni generali sulla forma di Stato e sulla forma di governo in Austria. – 2. La partecipazione dell'Austria al processo decisionale europeo e l'adeguamento delle fonti normative e delle strutture organizzative interne. – 3. Il controllo di sussidiarietà nell'esperienza del Parlamento austriaco ed il ruolo delle Commissioni per gli affari europei. – 4. Valore giuridico e politico dei "pareri motivati" formulati dal Consiglio federale austriaco nel c.d.

“Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”. – 5. Qualche considerazione finale sull’incidenza del controllo di sussidiarietà sugli equilibri di potere nell’ordinamento austriaco.

## 1. Osservazioni generali sulla forma di Stato e sulla forma di governo in Austria

Come statuito dalla Legge costituzionale del 1920 (B-VG)<sup>1</sup>, l’Austria è una Repubblica democratica federale e – nonostante le alterne e talora complesse vicende politico-istituzionali che hanno reso nel tempo necessarie molteplici revisioni costituzionali<sup>2</sup> – ha conservato ad oggi una forma di Stato repubblicana ed un ordinamento federale.

Lo Stato austriaco realizza un paradigma di organizzazione politico-istituzionale del tutto singolare, sia sotto il profilo della distribuzione territoriale del potere, sia sotto il profilo della forma di governo.

Più in particolare, avendo aderito ad un modello federale “debole”, l’Austria ha mantenuto una significativa centralizzazione del potere politico a discapito di una piena affermazione dell’autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria dei propri *Länder*. A differenza di quanto avvenuto in Germania, infatti, il processo di formazione della Federazione austriaca si è sviluppato prevalentemente per effetto della devoluzione del potere centrale ai governi periferici piuttosto che per l’aggregazione

---

<sup>1</sup> La Legge costituzionale austriaca (*Bundesverfassungsgesetz*, B-VG) sancisce all’art. 1 che «L’Austria è una Repubblica democratica» e all’art. 2 che «L’Austria è uno Stato federale».

<sup>2</sup> Approvato nel 1920 sotto l’influenza della dottrina di Hans Kelsen, il testo della Legge costituzionale federale dell’Austria è tutt’oggi in vigore, sebbene sia stato più volte revisionato. Invero, l’efficacia della Costituzione del 1920 è stata sospesa soltanto durante gli anni precedenti al secondo conflitto mondiale, e in particolare per effetto prima dell’affermazione del regime autoritario (c.d. austro-fascismo) nel 1934 e poi dell’annessione alla Germania (con la conseguente adesione al regime totalitario nazional-socialista) avvenuta nel 1938. Conclusasi la Seconda Guerra Mondiale, la Costituzione del 1920 è stata ripristinata (per effetto del *Verfassungs-Überleitungsgesetz* del 1945) e, nonostante nel tempo sia stata modificata ed integrata, ha conservato inalterata la connotazione democratica e l’assetto federale. Sul tema cfr. G. PARODI, *La Germania e l’Austria*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2010, pp. 225 ss.

di entità statuali autonome unitesi per dare vita ad uno Stato federale<sup>3</sup>. La realizzazione in Austria di un federalismo per dissociazione ha quindi modellato una distribuzione territoriale delle funzioni pubbliche che mantiene unitario il potere giudiziario, che riconduce l'organizzazione amministrativa locale alla disciplina legislativa federale e che attribuisce maggiori competenze legislative alla Federazione piuttosto che ai *Länder*. Una così ampia concentrazione di potere a livello federale non è, invero, compensata né attraverso il conferimento ai *Länder* di un generale potere amministrativo, né attraverso il riconoscimento di incisive prerogative di rilevanza territoriale in capo al Consiglio federale (*Bundesrat*), che è la seconda Camera del Parlamento austriaco nominalmente deputata alla rappresentanza dei *Länder* a livello federale.

La singolare fisionomia del federalismo austriaco – che è stato per molti aspetti ricondotto alla forma di stato regionale più che a quella federale<sup>4</sup> – si riflette sulla conformazione del bicameralismo austriaco<sup>5</sup> e sul rapporto tra i due rami del Parlamento.

Come indicato, il Consiglio federale è la Camera che ha una specifica vocazione territoriale e che rappresenta in Parlamento le istanze dei nove *Länder* nei quali si articola la Federazione.

I parlamentari del Consiglio federale sono eletti dalle assemblee legislative dei *Länder* (Diete o *Landtage*)<sup>6</sup> per la durata

---

<sup>3</sup> In tal senso, cfr. A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative e «federalismo fiscale» in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quaderni costituzionali*, XIX, n. 1, 1999, pp. 31 ss. Sul tema si veda altresì E. DE MARCO, *Introduzione allo studio del diritto pubblico*, Torino, 1996, pp. 288 ss.

<sup>4</sup> Cfr. G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, Torino, 1989, pp. 273 ss.; G. BROSIO, *Equilibri instabili*, Torino, 1994.

<sup>5</sup> Cfr. A. Gamper, *The Austrian Bundesrat*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (ed.), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, 2006, pp. 781 ss.

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 35.1 B-VG, i rappresentanti parlamentari eletti dalle Diete dei *Länder* (Landtage) rimangono in carica per la durata delle rispettive legislature. La composizione del Consiglio federale cambia, quindi, col variare delle Diete regionali, secondo il principio del rinnovo parziale (a differenza del *Bundesrat* tedesco la cui composizione risponde al principio del rinnovo costante). Cfr. F. PALERMO, *Il Bundesrat in Germania e in Austria*, in S. BON-

delle rispettive legislature e la ripartizione dei seggi tra i *Länder* viene effettuata in proporzione alla loro densità abitativa, secondo una forbice alquanto ampia che attribuisce dai tre ai dodici seggi per ciascun *Land*<sup>7</sup>. Si tratta di un sistema rappresentativo che nel complesso tende a ridimensionare la connotazione territoriale della seconda Camera austriaca, la quale invece viene ad essere influenzata da dinamiche prevalentemente politiche, trasformandosi in una sorta di duplicato della prima Camera, seppure con minori poteri<sup>8</sup>. D'altra parte, il Consiglio federale austriaco è stato da sempre concepito più come sede di confronto politico che come momento di composizione federalistica degli interessi regionali con quelli della Federazione<sup>9</sup>.

Di certo, vi è un rapporto privilegiato tra il Consiglio federale ed i *Länder*, dovuto non solo alla designazione sub-statale dei parlamentari, ma anche al dialogo costante tra i due livelli territoriali di governo favorito da molteplici procedure e/o piattaforme di raccordo, come testimoniano il diritto dei Presidenti dei *Länder* di partecipare alle sedute della seconda Camera e di essere ascoltati ogni volta che lo richiedono e, anche, l'esperienza della Conferenza dei Presidenti dei *Länder*<sup>10</sup>. Tuttavia, nel panorama costituzionale austriaco, il Consiglio federale non riesce a trasferire le istanze territoriali sulla politica fe-

---

FIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, Padova, 2008, pp. 92 ss.

<sup>7</sup> Si consideri che i rappresentanti dei tre *Länder* di maggiori dimensioni (Vienna, Alta Austria e Bassa Austria) controllano da soli la maggioranza dei seggi del Consiglio federale. Cfr. B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2007, pp. 62 ss.

<sup>8</sup> In tal senso, cfr. U. AMORETTI, *Bicameralismo e rappresentanza nei sistemi federali: un esame comparato*, in S. DELFINO (a cura di), *Federalismi e democrazia*, Roma, 1999.

<sup>9</sup> La connotazione più politica che territoriale del Consiglio federale si desume anche dall'art. 35 B-VG che, da un lato, richiede per la candidatura alla seconda Camera austriaca la sola eleggibilità all'assemblea legislativa del *Land*, senza che sia necessario appartenervi, e che, dall'altro, garantisce almeno un mandato parlamentare al partito che si colloca al secondo posto per numero di seggi nella Dieta regionale. Inoltre, i parlamentari del Consiglio federale non sono revocabili dalle Diete regionali che li hanno eletti e – a differenza dei parlamentari del *Bundesrat* tedesco – non sono soggetti al vincolo di mandato. Cfr. F. PALERMO, *Il Bundesrat in Germania e in Austria, op. cit.*, pp. 93 ss.

<sup>10</sup> Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale e regionale*, Torino, 2006, p. 42.

derale con un impatto decisivo. La seconda Camera, infatti, da un lato, è esclusa dal circuito fiduciario (che rimane una prerogativa esclusiva del Consiglio nazionale) e, dall'altro lato, pur partecipando alla funzione legislativa, non è titolare di un potere di veto assoluto<sup>11</sup>. Alla debolezza istituzionale del Consiglio federale, si affianca la constatazione che comunque al suo interno la rappresentanza dei *Länder* è di tipo prevalentemente parlamentare e partitico<sup>12</sup>, e infatti l'aggregazione tra parlamentari avviene su base politica e non per provenienza territoriale<sup>13</sup>.

Il Consiglio nazionale (*Nationalrat*) è il ramo parlamentare che rappresenta l'intero corpo elettorale austriaco ed ha una connotazione prevalentemente politica, che si esplicita in particolare nel potere di conferire e di revocare la fiducia al Governo federale. I rappresentanti del Consiglio nazionale sono eletti secondo una formula proporzionale, che risulta pienamente coerente con il pluralismo che caratterizza il sistema dei partiti a livello federale. Tradizionalmente, infatti, in Austria si registra un multipartitismo temperato che – unito all'operatività della formula elettorale proporzionale – ha in più occasioni favorito la formazione di governi di coalizione, fondati sull'alleanza tra i due principali schieramenti, e cioè il partito socialdemocratico (*Sozialdemokratische Partei Österreich*, SPÖ) ed il partito popolare (*Österreichische Volkspartei*, ÖVP). Al contempo, la so-

---

<sup>11</sup> Nell'ambito del procedimento legislativo ordinario, il Consiglio federale dispone di un potere di veto puramente sospensivo, mentre è titolare di un potere di veto assoluto solo per l'approvazione di leggi di particolare valore politico e di significativa incidenza sui livelli territoriali di governo, quali le leggi costituzionali che limitino la competenza legislativa o amministrativa dei *Länder* (art. 44.2. B-VG); le leggi di ratifica dei Trattati internazionali che riducono le competenze dei *Länder* (art. 50 B-VG); la revisione degli artt. 34 e 35 B-VG relativi alla composizione dello stesso Consiglio federale. Infine, il Consiglio federale può esercitare un veto assoluto nel caso di scioglimento di una Dieta regionale da parte del Presidente federale (art. 100 B-VG).

<sup>12</sup> Cfr. F. PALERMO, *Il Bundesrat in Germania e in Austria*, op. cit., p. 94.

<sup>13</sup> In sostanza, una volta che i parlamentari del Consiglio federale sono eletti dalle Diete regionali, cessa ogni rapporto formale tra gli stessi ed il Land di appartenenza, salvo la decadenza dalla carica al rinnovo dell'assemblea regionale. Cfr. A. ZEI, *La partecipazione dei Länder tedeschi e austriaci alla formazione del diritto dell'Unione europea: diritto e rovescio nella trama della multilevel governance*, Relazione presentata in occasione del Convegno Prin 2010-2011 "Parlamenti nazionali ed unione europea nella governance multilivello" tenutosi il 29 gennaio 2015 presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

glia di sbarramento del 4% non ha pregiudicato la rappresentanza nel tempo di altre forze politiche, seppure dotate di un minore rilievo elettorale, come il partito liberale, forze di estrema destra (come il *Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ e, prima ancora, la *Bündnis Zukunft Österreich*, BZÖ) ed il partito dei verdi<sup>14</sup>.

E' evidente il maggior rilievo istituzionale del Consiglio nazionale rispetto alla Camera federale sia nell'ambito del processo legislativo, sia in riferimento alla legittimazione politica del Governo federale. Questa particolare asimmetria tra i due rami parlamentari si riverbera in modo sostanziale sulla forma di governo austriaca, delineando un assetto dei poteri del tutto singolare che – integrando elementi tipici del parlamentarismo<sup>15</sup> con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica<sup>16</sup> – è riconducibile ad un modello di governo semi-presidenziale<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> A seguito delle elezioni tenutesi nel 2013, nel Consiglio nazionale si è registrata la presenza di molteplici forze politiche. La maggior parte dei 138 seggi è stata attribuita ai partiti che hanno una tradizione più o meno consolidata, come *Sozialdemokratische Partei Österreich* (SPÖ), con 52 seggi; *Österreichische Volkspartei* (ÖVP), con 47 seggi; *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ), con 40 seggi; *Die Grünen* (partito dei Verdi), con 24 seggi. Accanto a questi schieramenti, hanno conquistato una rappresentanza a livello federale altre due forze di recente affermazione, entrambe fondate nel 2012: si fa riferimento al movimento eurosceptico e liberista *Team Stronach*, che ha ottenuto 11 seggi, e al nuovo partito centrista *Das Neue Österreich* (NEOS), che ha guadagnato 9 seggi. Cfr. <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/NRBRBV>. Alle elezioni presidenziali del 24 aprile 2016 nessun partito ha raggiunto al primo turno la maggioranza assoluta dei voti, mentre hanno avuto accesso al ballottaggio il candidato del partito di destra FPÖ, che ha ottenuto il miglior risultato (36,4% dei voti espressi), seguito dall'esponente del partito *Die Grünen* (che ha riportato il 20,4% dei voti). Pertanto – per la prima volta nella storia dell'Austria – i partiti tradizionali (SPÖ e ÖVP) sono stati esclusi dal ballottaggio per contendersi la presidenza della Repubblica.

<sup>15</sup> Ai sensi dell'art. 70 B-VG, il Consiglio nazionale può determinare la revoca del mandato al Governo, al Cancelliere o anche ad un singolo Ministro, votando la sfiducia a maggioranza semplice, senza che sia necessaria la contestuale indicazione di un nuovo Cancelliere (o di un nuovo Ministro).

<sup>16</sup> Il Presidente della Repubblica è eletto dal corpo elettorale austriaco con la maggioranza dei voti validi o, nel caso di secondo turno, mediante ballottaggio tra i due candidati più votati al primo turno (ex art. 60.2 B-VG). Il Presidente è titolare del potere di nominare e revocare il Cancelliere e, su proposta di questo, il Governo (ex art. 70 B-VG); può sciogliere anticipatamente il Consiglio nazionale (anche se, ai sensi dell'art. 29 B-VG, una sola volta per lo stesso motivo) ed inoltre ha il potere di adottare atti aventi forza di legge «per



Nella prassi, invero, il circuito partitico-parlamentare prevale sulla componente semi-presidenziale, come testimonia anche la nomina di Esecutivi sorretti da una solida maggioranza parlamentare (frutto dell'accordo tra i due principali partiti), ma non sempre graditi al Presidente federale<sup>18</sup>. Infatti, l'assetto semi-presidenziale (come descritto nella Legge costituzionale) risulta notevolmente depotenziato, proprio perché la sua proiezione sulla particolare fisionomia del sistema partitico austriaco – pluralista ma con la spiccata prevalenza di due grandi schieramenti – conduce ad irrobustire il peso politico delle coalizioni post-elettorali le quali, garantendo la stabilità parlamentare e consolidando la compagine di governo, diventano le vere protagoniste degli equilibri politico-istituzionali federali. In tal modo, nella complessiva distribuzione del potere politico, viene rafforzata l'impronta del parlamentarismo e viene invece oscurata l'incidenza politica del Presidente federale. Ne consegue che l'asse politico che si instaura tra la maggioranza politica del Consiglio nazionale – costituita sulla base di coalizioni post-elettorali – e il Governo federale da

---

evitare un danno grave e irreparabile per la collettività» nel caso in cui il Consiglio nazionale non sia in grado di intervenire (ex art. 18.3 B-VG). Tuttavia, si tratta di un organo neutralizzato sul piano strettamente politico-esecutivo dal raccordo tra Parlamento e Governo, come testimonia anche l'art. 67.1 B-VG, secondo il quale «se la Costituzione non dispone diversamente, tutti gli atti del Presidente federale hanno luogo su proposta del Governo federale o del Ministro da esso autorizzato». A riprova di quanto rilevato, si segnala altresì la prassi di candidare alle elezioni presidenziali non i leader dei principali partiti, ma personalità che hanno un minore profilo politico. Cfr. M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2016, pp. 450 ss.

<sup>17</sup> La Carta costituzionale austriaca approvata nel 1920 introduceva una forma di governo parlamentare. Tuttavia, le ripetute crisi parlamentari registratesi sin dai primi anni della Repubblica resero necessario procedere ben presto ad una significativa revisione costituzionale, che infatti fu approvata nel 1929 e che sancì il passaggio alla forma di governo semi-presidenziale, caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente federale (titolare anche di funzioni amministrative) e dal rapporto di fiducia tra la maggioranza parlamentare del Consiglio nazionale ed il Governo federale. Il nuovo assetto di potere rispondeva alla «volontà di contrapporre al pluralismo politico, che si esprimeva in Parlamento, l'unità e l'autorità dello Stato, impersonata da un Presidente con una forte legittimazione». Cfr. M. VOLPI, *Libertà e autorità*, Torino, 2007, p. 158.

<sup>18</sup> In tal senso, è emblematica la nomina del Governo Schüssel nel 2000, che pure non era gradita dall'allora Presidente Klestil, ma che era sostenuta dalla maggioranza delle forze del Consiglio nazionale (principalmente, ÖVP e FPÖ). Cfr. G. PARODI, *La Germania e l'Austria*, op. cit., p. 235.

questa sostenuto è in grado di definire in piena autonomia l'indirizzo politico-legislativo del Paese, senza che né il Presidente della Repubblica, da un lato, né i livelli territoriali di governo (*ex se* o attraverso il Consiglio federale), dall'altro, riescano a condizionare la politica federale in modo decisivo.

## **2. La partecipazione dell'Austria al processo decisionale europeo e l'adeguamento delle fonti normative e delle strutture organizzative interne**

L'esercizio delle prerogative che il Trattato di Lisbona riserva ai Parlamenti nazionali<sup>19</sup> ha reso necessario l'adeguamento delle fonti normative – costituzionali e legislative – che disciplinano la partecipazione della Federazione austriaca al processo decisionale europeo.

La riforma più significativa ha coinvolto le norme della Legge costituzionale federale (B-VG) inerenti ai rapporti tra le istituzioni austriache e l'Unione europea (artt. da 23-a a 23-k), che sono state novellate ed integrate nel 2010 dal c.d. emendamento *Lissabon-Begleitnovelle* (L-BN).

La revisione costituzionale ha sortito un grande impatto interno, perchè ha innovato le dinamiche politiche ed i rapporti istituzionali con riguardo alla trattazione dei temi europei, e si è snodata sostanzialmente lungo tre direttrici. In primo luogo, è

---

<sup>19</sup> Il Trattato di Lisbona ha conferito ai Parlamenti nazionali un ruolo attivo nel controllo sul «buon funzionamento dell'UE» (art. 12 TUE). In sostanza, le assemblee nazionali sono chiamate a vigilare sul rispetto dei limiti che rendono legittimo l'intervento a livello europeo e, per realizzare tale obiettivo, sono investite di nuove competenze di carattere sovranazionale: in particolare, le Camere parlamentari sono legittimate, per un verso, ad espletare il controllo di sussidiarietà nei confronti delle proposte legislative europee nei settori che non rientrano nella esclusiva competenza sovranazionale (secondo la procedura introdotta con il Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona), per altro verso a svolgere il controllo politico sulle attività di Europol e di Eurojust (ex art 12, lett. c, TUE e art. 88, par. 2, c. 2, TFUE) ed infine ad esercitare il potere di veto all'interno della c.d. procedura passerella, diretta a modificare alcune disposizioni dei Trattati (ex art. 48, par. 7, c. 3 TUE e art. 81, par. 3, c. 3 TFUE). Per un esame generale delle innovazioni istituzionali introdotte dal Tratto di Lisbona cfr. E. DE MARCO, *L'assetto istituzionale dell'Unione europea alla luce del Trattato di Lisbona*, in Id., *Istituzioni in cammino. Scritti di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Milano, 2010, pp. 65 ss.

stato potenziato il dialogo a livello federale attraverso la previsione di un più intenso obbligo di cooperazione tra Parlamento e Governo austriaci per lo scambio di informazioni e per la definizione delle rispettive competenze<sup>20</sup>. Sono state, poi, espressamente sancite le maggiori prerogative acquisite dal Parlamento federale nel processo decisionale europeo attraverso l'esplicito riconoscimento del diritto di entrambe le Camere di effettuare il controllo di sussidiarietà sulle proposte legislative europee<sup>21</sup>. E' stato, infine, ribadito l'obbligo di una più capillare collaborazione tra Consiglio federale e *Länder*<sup>22</sup>, in modo da alimentare un circuito di relazioni sempre più attivo e da intensificare il coordinamento "multilivello" in riferimento ai temi europei che coinvolgono la dimensione territoriale.

La novella costituzionale – pur senza addentrarsi nel dettaglio procedimentale – ha tracciato con sufficiente precisione i contorni di una nuova organizzazione delle relazioni istituzionali, che si è resa necessaria per permettere alle istituzioni di sintetizzare una posizione concordata e che si è diretta a raccordare, da un lato, gli organi che operano a livello federale (rapporto tra Legislativo ed Esecutivo) e, dall'altro, i due livelli territoriali di governo (rapporto tra istituzioni centrali e istituzioni regionali).

Anche la legislazione ordinaria è stata adeguata non solo per integrare le norme costituzionali, ma soprattutto per delineare in modo dettagliato le specifiche modalità di coordinamento tra gli attori istituzionali coinvolti nel dibattito sui temi europei. Si fa riferimento, in particolare, alla «Legge federale sull'informazione per le questioni europee» n. 113/2011 (c.d. EU-InfoG)<sup>23</sup>, con la quale è stato procedimentalizzato in modo puntuale lo scambio di informazioni e dati tra gli organi federali anche con riferimento al controllo di sussidiarietà affidato alle Camere parlamentari. In questa prospettiva, la definizione analitica degli obblighi di informazione che gravano sull'Esecutivo è legata alla necessità "giuridica" che il Parlamento acquisisca il punto di vista ufficiale del Governo per formulare un esame completo e ponderato delle proposte legislative europee, nonché

---

<sup>20</sup> Cfr. art. 23-e, comma 1, e art. 23-g, nuovo comma 2, B-VG.

<sup>21</sup> Cfr. art. 23-f, nuovo comma 1, e art. 23-h, B-VG.

<sup>22</sup> Cfr. art. 23-g, comma 3, B-VG.

<sup>23</sup> La «Legge federale sull'informazione per le questioni europee» n. 113/2011 (*EU-Informationgesetz*, c.d. EU-InfoG) è entrata in vigore il 1° gennaio 2012.

all'esigenza "politica" che si giunga ad una posizione il più possibile concordata su ciascuno dei temi affrontati. Ne offre una chiara testimonianza la previsione costituzionale che obbliga il Governo federale ad informare senza ritardo entrambe le Camere su tutti i progetti di legge europei, in modo da consentire l'avvio di una discussione dettagliata e l'approdo ad una posizione che, oltretutto, può anche contenere indicazioni politicamente vincolanti per i componenti dell'Esecutivo che rappresentano l'Austria a livello europeo<sup>24</sup>. Parallelamente, il Ministro federale per gli affari europei è tenuto a trasmettere alle Camere parlamentari due volte all'anno approfonditi report sul programma annuale di lavoro della Commissione europea e sulle proposte legislative europee la cui discussione in Consiglio sia prevista nei successivi 6 mesi (art. 5 EU-InfoG).

L'attenzione dedicata al processo decisionale europeo e le riforme normative che ne sono conseguite dimostrano come l'ordinamento austriaco sia attivato in modo tempestivo per ottemperare agli adempimenti introdotti dal Trattato di Lisbona, cogliendo al volo l'opportunità di dare una "voce europea" al proprio Parlamento e di potenziarne l'organizzazione attraverso strutture e servizi funzionali alle nuove competenze in ambito sovranazionale.

La predisposizione di una rete operativa esclusivamente indirizzata alla trattazione dei temi europei ed oltretutto altamente innovativa (specialmente sul piano tecnologico) si è rivelata particolarmente utile nel consentire al Parlamento di maturare un profilo istituzionale di respiro europeo. A titolo esemplificativo, si consideri che – per espressa disposizione legislativa<sup>25</sup> (EU-InfoG) e in modo del tutto singolare ed avanguardistico – tutte le proposte legislative e gli altri documenti europei sono tramessi dalle istituzioni europee direttamente ad un database gestito dal Parlamento austriaco ([www.parlament.gv.at/-PAKT/EU/](http://www.parlament.gv.at/-PAKT/EU/)), che è accessibile a tutti, ed inoltre una newsletter quotidiana informa tempestivamente i parlamentari sull'inserimento di ogni nuovo atto. In aggiunta a ciò, le Camere austriache hanno la facoltà di accedere autonomamente al database del Consiglio europeo<sup>26</sup>, per acquisire ogni informazione utile alle proprie istruttorie.

---

<sup>24</sup> Cfr. art. 23-e, comma 1, B-VG.

<sup>25</sup> Cfr. art. 1, comma 2, EU-InfoG.

<sup>26</sup> Cfr. art. 2, EU-InfoG.

Merita, infine, un autonomo riconoscimento il ruolo di grande valore logistico svolto dal «Servizio europeo ed internazionale», che supporta le indagini affidate al Parlamento austriaco con appositi studi ed istruttorie. Si tratta di una struttura amministrativa di supporto ad entrambe le Camere parlamentari<sup>27</sup>, che in sostanza assume il coordinamento delle attività correlate al controllo di sussidiarietà, seguendo e coadiuvando tutte le fasi dell'esame parlamentare. Più in particolare, il Servizio europeo ed internazionale svolge in via preliminare un approfondito esame tecnico-giuridico di tutte le proposte legislative europee, valutando sommariamente anche la loro conformità al principio di sussidiarietà. Successivamente, il Servizio trasmette al Parlamento (e, in particolare, alle Commissioni per gli Affari europei) una lista contenente l'indicazione dei progetti legislativi europei e corredata da specifiche relazioni istruttorie, che includono non solo l'analisi giuridica delle proposte legislative, ma anche – qualora sia ritenuto violato il principio di sussidiarietà – una raccomandazione in vista dell'adozione del “parere motivato”, indicando altresì il termine ultimo per la conclusione della procedura (secondo quanto indicato dal Protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona).

Nel corso dell'esame parlamentare, il Servizio europeo coadiuva in modo sostanziale la collaborazione interistituzionale sui temi europei, avendo la potestà di interpellare direttamente i Ministri federali competenti per materia per acquisire informazioni utili in riferimento alle proposte legislative europee il cui esame sia stato inserito nell'agenzia parlamentare. Proprio per tale via, il Servizio europeo espande le proprie competenze fino a diventare il principale *trait d'union* tra il Governo federale ed il Parlamento austriaco nell'ambito del controllo di sussidiarietà.

---

<sup>27</sup> Il Servizio europeo ed internazionale ha competenze analoghe a quelle affidate all'omologa struttura amministrativa incardinata presso il Parlamento tedesco. Si rinvia sul punto alla parte del volume dedicata all'esperienza della Germania nel processo decisionale europeo.

### 3. Il controllo di sussidiarietà nell'esperienza del Parlamento austriaco ed il ruolo delle Commissioni per gli affari europei

Il controllo di sussidiarietà<sup>28</sup> svolto dal Parlamento austriaco è disciplinato da un complesso mosaico normativo, riconducibile – come visto – alle disposizioni della Legge federale costituzionale (B-VG), alla «Legge federale sull'informazione per le questioni europee» n. 113/2011 (EU-InfoG), nonché ai Regolamenti di procedura delle due Camere parlamentari, che completano il quadro delle fonti attraverso un'ulteriore e più minuta specificazione delle modalità di cooperazione tra le istituzioni austriache per l'esame dei temi europei<sup>29</sup>.

Come già indicato, il controllo di sussidiarietà è preceduto da un'intensa attività di raccolta delle informazioni, analisi e selezione delle proposte legislative che è affidata ad un apparato amministrativo del Parlamento, il Servizio europeo ed internazionale, dedicato prevalentemente all'esame pre-istruttorio delle questioni europee. Si è anche rilevato che, in occasione dell'esame parlamentare, il Ministero federale competente *ratione materiae* è tenuto ad esprimere la propria opinione sulla proposta legislativa europea<sup>30</sup>: la valutazione di sussidiarietà del Ministro e la sua raccomandazione sulla proposta legislativa – che vanno comunicate, di regola, entro due settimane dalla richiesta – non hanno valore vincolante, ma sono un'importante

---

<sup>28</sup> Sul tema cfr. P. BILANCIA, *The Dynamics of the EU Integration and the Impact on the National Constitutional Law*, op. cit., pp. 52 ss. Per un esame generale del controllo di sussidiarietà nel c.d. Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si rinvia ad altre parti del volume.

<sup>29</sup> I Regolamentari di procedura delle Camere parlamentari regolano le modalità di collaborazione tra ciascun ramo parlamentare, le rispettive Commissioni competenti per gli affari europei e i Ministeri federali.

<sup>30</sup> Come già rilevato, il Servizio europeo ed internazionale del Parlamento austriaco provvede a chiedere al Ministro competente specifiche informazioni scritte con riferimento alle proposte legislative europee che il Presidente della Commissione per gli affari europei (tanto nel Consiglio nazionale, quanto nel Consiglio federale) abbia deciso di inserire nell'agenda dei lavori. Tali informazioni – che il Ministro deve rendere entro il termine massimo di 2 settimane – saranno poi trasmesse ai componenti della Commissione parlamentare, prima della sessione in cui le proposte saranno esaminate (cfr. art. 23-g., comma 2, B-VG).

fonte di informazione per le Camere ed un utile strumento di confronto politico.

In ciascun ramo del Parlamento austriaco il controllo di sussidiarietà è affidato alle Commissioni specializzate per gli affari europei, che hanno poteri sostanzialmente analoghi, ma composizione ed organizzazione differenti.

All'interno del Consiglio nazionale austriaco è istituita una «Commissione principale per gli affari europei», composta da 24 membri e presieduta dal Presidente del Consiglio Nazionale, che si occupa prevalentemente delle modifiche delle fonti primarie del diritto europeo (inerenti cioè alle norme dei trattati) e delle questioni inserite nell'ordine del giorno delle sedute del Consiglio europeo<sup>31</sup>. Per l'esercizio di tutte le altre prerogative collegate alla partecipazione al processo legislativo europeo, la Commissione principale elegge una «Sotto-commissione per gli affari europei», formata da 18 membri, che fruisce di una delega permanente per la valutazione sul controllo di sussidiarietà e per l'adozione del parere motivato, salvo revoca da parte della Commissione principale<sup>32</sup>. Alle riunioni della Sotto-commissione sono legittimati a partecipare i rappresentanti austriaci del Parlamento europeo, in modo da assicurare un flusso informativo costante e aggiornato sui negoziati che si tengono in seno al Parlamento europeo.

Il Presidente della Commissione per gli affari europei – dopo aver consultato i gruppi parlamentari – redige l'ordine del giorno per le sessioni della Commissione e, in sostanza, definisce quali proposte legislative europee necessitino di un approfondimento istruttorio. Ogni componente della Sotto-commissione, ciascun parlamentare del Consiglio nazionale ed anche il Ministro competente *ratione materiae* possono, comunque, chiedere che l'esame di una proposta legislativa europea sia inserito nell'ordine del giorno della Commissione per la valutazione sulla sussidiarietà<sup>33</sup>. Parimenti, la Commissione principale (attraverso il suo Presidente) può chiedere al Ministro federale competente di trasmettere un'analisi scritta sulla con-

---

<sup>31</sup> <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/PE/EUNationalrat/>

<sup>32</sup> La revoca può avvenire in qualunque momento: in tal caso, la Commissione principale predispose una relazione per l'assemblea plenaria, alla quale viene trasferita la decisione sull'adozione del parere motivato per violazione della sussidiarietà.

<sup>33</sup> Cfr. art. 31-c, comma 3, del Regolamento di procedura del Consiglio nazionale.

formità al principio di sussidiarietà in riferimento a qualunque proposta legislativa europea<sup>34</sup>, che sarà distribuita a tutti i componenti della Commissione prima dell'esame parlamentare.

Le decisioni della Sotto-commissione per gli affari europei sono definitive e vengono comunicate dal Presidente del Consiglio nazionale direttamente agli interlocutori istituzionali, sia in ambito europeo (Presidenti della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio), sia in ambito federale (Ministri federali, parlamentari del Consiglio nazionale, Presidente del Consiglio federale e rappresentanti austriaci del Parlamento europeo)<sup>35</sup>.

Tra Consiglio nazionale e Governo federale, invero, vi è un dialogo inter-istituzionale intenso in riferimento alle questioni europee, che si sviluppa anche al di fuori delle strette maglie procedurali che scandiscono il giudizio di sussidiarietà. In particolare, la Commissione principale per gli affari europei del Consiglio nazionale è legittimata ad esaminare la posizione del Governo austriaco prima di ogni incontro del Consiglio europeo e può anche esprimere una posizione in piena autonomia per conto dell'assemblea. Anche la Sotto-commissione per gli affari europei (oltre ad occuparsi del controllo di sussidiarietà) può esprimere indicazioni politicamente vincolanti per i membri del Governo austriaco responsabili della trattazione di specifiche questioni nelle sedi europee.

Ciascun membro del Consiglio nazionale ha, infine, la facoltà di chiedere che venga intrapresa un'azione giudiziaria davanti alla Corte di Giustizia europea per violazione del principio di sussidiarietà<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr. art. 31-c, comma 14, del Regolamento di procedura del Consiglio nazionale. Si tenga presente che – ai sensi dell'art. 98-b del Regolamento di procedura del Consiglio nazionale – è previsto uno specifico strumento di indagine sulle questioni europee, chiamato *EU-Enquete*, che legittima ciascun membro della Commissione principale per gli affari europei a promuovere l'avvio di una specifica inchiesta su una questione europea all'interno del Consiglio nazionale: viene stimolato, in tal modo, un confronto diretto con le istituzioni europee attraverso un dibattito che ha carattere generale, è aperto al pubblico e può essere condotto da ciascuno dei componenti del Consiglio nazionale o del Consiglio federale oppure dai rappresentanti austriaci del Parlamento europeo.

<sup>35</sup> I pareri motivati sono inoltre pubblicati sul sito IPEX e presso le piattaforme informatiche parlamentari.

<sup>36</sup> Più in particolare, ciascun rappresentante del Consiglio nazionale può promuovere la proposizione di un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia europea, ai sensi dell'art. 263 TFUE (secondo quanto previsto dall'art. 8 del Pro-



Anche il Consiglio federale si avvale in modo sostanziale dell'attività della «Commissione per gli affari europei» istituita al proprio interno, alla quale è affidata la gestione del controllo di sussidiarietà che spetta all'assemblea<sup>37</sup>. La Commissione per gli affari europei del Consiglio federale è formata da 14 componenti, ognuno dei quali è legittimato a presentare una mozione ed a sollevare il dibattito per violazione della sussidiarietà. Alle sedute della Commissione hanno facoltà di partecipare anche gli altri parlamentari del Consiglio federale, ma senza poter esercitare il diritto di voto<sup>38</sup>.

La Commissione adotta il parere motivato con la maggioranza semplice dei voti. Tuttavia, prima che inizi l'esame nella Commissione, su richiesta della metà dei rappresentanti del Consiglio federale di almeno tre *Länder*, la discussione e la decisione sul controllo di sussidiarietà potranno essere trasferiti all'assemblea plenaria, alla quale la Commissione dovrà presentare una relazione approfondita<sup>39</sup>.

Le decisioni adottate nell'ambito del controllo di sussidiarietà sono trasmesse dal Presidente del Consiglio federale alle sedi istituzionali, sia in ambito sovranazionale (Presidenti della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio), sia in ambito federale (tutti i parlamentari del Consiglio federale, il Presidente del Consiglio nazionale e i rappresentanti austriaci del Parlamento europeo), sia in ambito sub-statale (Presidenti dei *Länder* e rappresentanti delle nove Diete regionali)<sup>40</sup>.

Senza approfondire il tema della partecipazione delle entità sub-statali nel processo di integrazione europeo (che è trattato in altra parte del presente volume), occorre tuttavia registrare come – nel formulare la propria valutazione di sussidiarietà sulle proposte legislative europee – il Consiglio federale è tenuto a

---

tocollo sulla sussidiarietà), al fine di ottenere l'annullamento dell'atto legislativo per violazione del principio di sussidiarietà. Cfr. altresì art. 26-a del Regolamento di procedura del Consiglio nazionale.

<sup>37</sup> Cfr. art. 13-a e art. 13-b del Regolamento di procedura del Consiglio federale.

<sup>38</sup> <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/PE/EUBundesrat/>

<sup>39</sup> Cfr. art. 13-a, comma 3, del Regolamento di procedura del Consiglio federale.

<sup>40</sup> I pareri motivati sono pubblicati sulle piattaforme informatiche parlamentari e sul sito IPEX.

confrontarsi con le istituzioni territoriali. A tal fine, il Presidente del Consiglio federale trasmette tutti i documenti e le proposte legislative europee alle assemblee legislative dei *Länder*, acquisendone poi i pareri<sup>41</sup>. Il Consiglio federale dovrà tener conto delle posizioni espresse dalle Diete regionali, ma non sarà vincolato a conformarsi ad esse.

Diversamente da quanto accade in Germania, la Legge costituzionale austriaca legittima l'intervento diretto dei *Länder* nel processo decisionale europeo. Il coinvolgimento dei nove *Länder* austriaci – in virtù del confronto generato dal controllo di sussidiarietà – si spiega in quanto il Consiglio federale austriaco (a differenza della seconda Camera tedesca) ha una connotazione sostanzialmente politica, come testimonia la designazione dei suoi componenti, che non sono espressione dei governi locali ma sono eletti dalle Diete regionali. Pertanto, si è preferito creare un canale di confronto diretto tra le istituzioni federali e quelle regionali, indipendentemente dall'intermediazione svolta dal Consiglio federale. E, infatti, proprio per partecipare al controllo di sussidiarietà i *Länder* hanno sviluppato in via di prassi procedure *ad hoc*, che sin dal 2010 sono state formalizzate in specifici accordi di cooperazione conclusi tra Federazione e *Länder*<sup>42</sup>.

La formulazione del parere dei *Länder* nell'ambito del controllo di sussidiarietà è spesso demandata alla Conferenza dei

---

<sup>41</sup> Cfr. art. 13-b del Regolamento di procedura del Consiglio federale.

<sup>42</sup> I *Länder* esaminano il programma annuale di lavoro della Commissione europea e selezionano le proposte legislative, collegate alle proprie competenze legislative, che ritengono opportuno esaminare sotto il profilo della sussidiarietà. Le proposte legislative europee individuate (tra le 10 e le 15 all'anno) sono affidate all'esame dei *Länder* secondo una distribuzione *ratione materiae*, sulla base degli specifici interessi territoriali e alla luce del programma legislativo della Commissione europea nel suo complesso. In tal modo, ciascun Land si occuperà dei progetti in uno specifico ambito. A titolo esemplificativo, si consideri che il Vorarlberg si occupa prevalentemente dei progetti in materia di sanità, mentre il Tirolo assume di regola l'istruttoria dei progetti europei in materia di trasporti. Cfr. Consiglio regionale della Lombardia, *Ricerca su «L'Unione europea e il ruolo dei Consigli regionali»*, 2014, in <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/ricerca/>. Rimane salva la facoltà per ciascun Land di svolgere un esame ed esprimere un parere di sussidiarietà, indipendentemente da tale riparto. Il Land al quale è affidato l'esame di sussidiarietà si occuperà di ogni profilo, inclusa la preparazione di un parere da sottoporre al voto di tutti i *Länder*. Se il parere ottiene l'assenso dei *Länder*, tale posizione (uniforme o comune, in base al grado di consenso) sarà trasmessa anche al Governo federale.

Presidenti delle Diete regionali, che ha la facoltà di esprimere una posizione (non vincolante) a nome delle assemblee legislative sub-statali dinanzi alla Commissione per gli affari europei del Consiglio federale.

Sono invece molto più intense, seppure non sempre proceduralizzate, le forme di cooperazione e di scambio di informazioni che si realizzano tra gli organi del potere esecutivo (federale e regionale). E infatti gli accordi conclusi dai Governi regionali sulle questioni europee sono in molti casi vincolanti per il Governo federale<sup>43</sup>.

Anche la Legge costituzionale austriaca (B-VG) ha espressamente sancito il diritto dei *Länder* di essere informati sui progetti europei che riguardano materie rientranti nella propria competenza<sup>44</sup>, riconoscendo agli stessi anche la facoltà di stipulare un accordo<sup>45</sup> per la «formazione di una volontà comune dei *Länder*» sulle questioni europee. Si consideri, infine, il rilievo della «Commissione per l'integrazione dei *Länder*» (istituita ai sensi dell'accordo di cui all'art. 23-d B-VG), che ha il compito di raccordare e formalizzare la posizione dei *Länder* e di veicolarla presso le istituzioni federali. Si tratta invero di un organismo collegiale che ha una radice sostanzialmente politico-governativa, in quanto – pur coinvolgendo molteplici istituzioni che hanno una connotazione territoriale (non solo i Presidenti dei nove *Länder* ed i Presidenti dei Parlamenti di ciascun *Land*,

---

<sup>43</sup> Qualora i *Länder* esprimano un parere univoco (“posizione uniforme”) su un progetto legislativo europeo che riguarda una materia che rientra nella propria competenza, il Governo federale è vincolato al parere dei *Länder* nelle trattative da svolgere in ambito europeo, a meno che non invochi esigenze di integrazione e di politica estera (art. 23-d, comma 2, B-VG.). Negli altri casi, il Governo federale non sarà obbligato ad adeguarsi alla posizione regionale, ma dovrà comunque tenerne conto. Ai sensi dell'art. 23-d, comma 3, B-VG, in riferimento alle proposte legislative europee su materie che rientrano nella competenza dei *Länder*, il Governo federale può delegare il diritto di partecipare agli incontri del Consiglio, per svolgere le trattative ed esprimere il voto, ad un esponente del Governo regionale di uno dei *Länder* (eletto dagli stessi *Länder*), che coopererà con il Ministro federale competente nella materia trattata. Cfr. A. Zei, *La partecipazione dei Länder tedeschi e austriaci alla formazione del diritto dell'Unione europea: diritto e rovescio nella trama della multilevel governance*, *op. cit.*

<sup>44</sup> Cfr. art. 23-d B-VG. Si fa riferimento alle materie affidate alla competenza legislativa dei *Länder* in via esclusiva (ex art. 15 B-VG) e in via concorrente (ex art. 12 B-VG), nonché alle ipotesi in cui siano comunque coinvolti gli interessi dei *Länder*.

<sup>45</sup> Cfr. art. 15-a B-VG.

ma anche i componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio federale) – riconosce tuttavia il diritto di voto ai soli Governatori regionali, che adottano la posizione comune a maggioranza dei voti<sup>46</sup>.

#### **4. Valore giuridico e politico dei “pareri motivati” formulati dal Consiglio federale austriaco nel c.d. “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”**

Procedendo ad un esame generale sull'operatività del controllo di sussidiarietà condotto dal Parlamento austriaco, emerge con evidenza come il Consiglio federale abbia dimostrato una maggiore sensibilità ed anche un più deciso rigore nell'ambito del controllo di sussidiarietà, avendo espresso un più elevato numero di pareri motivati. A titolo esemplificativo, si consideri che nel periodo 2011-2014 il Consiglio federale austriaco ha formulato 13 “pareri motivati” (*reasoned opinions*), a fronte dei 2 soli pareri motivati espressi dal Consiglio nazionale. Ad oggi, inoltre, il Consiglio federale austriaco ha presentato complessivamente 22 pareri motivati, collocandosi tra le Camere che maggiormente si sono espresse (in senso censorio) nell'ambito del controllo di sussidiarietà<sup>47</sup>.

I pareri espressi dal Parlamento austriaco nell'ambito del dialogo politico sono in numero notevolmente superiore rispetto ai pareri motivati formulati al termine del controllo di sussidiarietà, ma anche su questo fronte la seconda Camera è stata senz'altro più attenta nell'effettuare un'accurata valutazione politica delle proposte legislative europee di quanto non lo sia stata la prima Camera<sup>48</sup>.

Nell'ambito del c.d. Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG)<sup>49</sup> si registrano due sole proposte legislative contestate

---

<sup>46</sup> In sostanza, la «Commissione per l'integrazione dei *Länder*» adotta la posizione comune con il voto di almeno 5 *Länder* su 9 e senza che siano espressi voti contrari.

<sup>47</sup> Dati acquisiti tramite il portale [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

<sup>48</sup> Nel periodo 2011-2014 si sono registrati all'interno del dialogo politico 52 pareri formulati dal Consiglio federale austriaco, a fronte di 33 pareri depositati dal Consiglio nazionale.

<sup>49</sup> Il Trattato di Lisbona ha promosso la realizzazione di uno “spazio europeo comune”, e cioè di «uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza fron-

per violazione del principio di sussidiarietà, entrambe censurate con parere motivato del Consiglio federale: la proposta di Direttiva sul diritto all'interpretazione ed alla traduzione nei procedimenti penali (COM/2010/82) e la proposta di Direttiva sulle condizioni di ingresso dei lavoratori stagionali provenienti dai Paesi-terzi (COM/2010/379).

In via preliminare, si rileva che la partecipazione di una pluralità di Commissioni all'istruttoria parlamentare trasferisce inevitabilmente il confronto giuridico sul piano politico. In sostanza, il parere motivato è frutto di una concertazione che si sviluppa non solo tra le Commissioni *tout court*, ma indirettamente anche tra i diversi gruppi parlamentari che nelle Commissioni trovano una proiezione fedele. Anche nel caso in cui il parere sia adottato dalla Commissione per gli affari europei, il controllo di sussidiarietà coinvolge comunque l'intera Camera parlamentare in quanto – a prescindere dall'apporto tecnico offerto dalle Commissioni specializzate per materia<sup>50</sup> – la formulazione della posizione finale presuppone il confronto e il raggiungimento di un'uniformità di posizioni da parte della maggioranza delle forze politiche presenti nelle stesse Commissioni, e quindi in Parlamento.

Nei pareri motivati esaminati il cuore della motivazione è riconducibile alla censura per la violazione delle norme sulla competenza e per l'ingiustificata ingerenza delle proposte legislative europee nei settori d'intervento che sono riservati alla sovranità nazionale: in sostanza, la legislazione sovra-nazionale proposta non è stata ritenuta più efficace o meglio rispondente agli obiettivi perseguiti, per cui è risultata priva di legittimazione giuridica.

E' stata, inoltre, rilevata l'assenza di un'approfondita ed esaustiva motivazione sul "valore aggiunto" della normativa eu-

---

tiere interne, che garantisce la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate in materia di controllo delle frontiere esterne, di asilo, di immigrazione, oltre alla prevenzione della criminalità e alla lotta contro questo fenomeno» (art.3.2 TUE).

<sup>50</sup> Le Commissioni parlamentari più frequentemente interpellate nell'esame delle proposte legislative inerenti allo SLSP sono la Commissione per gli affari legali e la Commissione per gli affari interni. Le Commissioni per gli affari europei istituite all'interno di ciascuna Camera, come visto, rappresentano invece un organo indefettibile nell'esame di qualunque proposta legislativa europea.

ropea, non essendo esplicitate le ragioni tecniche e giuridiche che spiegherebbero in che modo l'obiettivo postulato sarebbe realizzabile in modo più efficace a livello europeo piuttosto che per mezzo di atti legislativi nazionali.

Oltre a ciò, le proposte legislative europee sono state contestate in quanto, pur se dirette in prima battuta a regolamentare vicende giuridiche transnazionali, si sono spinte fino a disciplinare anche specifiche fattispecie di carattere esclusivamente nazionale, invadendo quindi la competenza degli Stati in settori nevralgici, come quelli inerenti al diritto penale o tangenti ad esso, in cui la sovranità nazionale è stata rivendicata e ribadita a chiare lettere nelle dichiarazioni dei pareri motivati.

L'assenza di un "valore aggiunto" idoneo a giustificare la normativa europea è posto alla base del parere motivato formulato dal Consiglio federale in riferimento alla proposta di «Direttiva sull'interpretazione e sulla traduzione degli atti giudiziari nei procedimenti penali» (COM/2012/82). La Camera austriaca contesta, nello specifico, la previsione dell'obbligo imposto a ciascun ordinamento nazionale di redigere un elenco vincolante degli atti processuali da sottoporre a traduzione e di disporre sempre la traduzione di qualunque comunicazione tra avvocato e assistito. Secondo quanto dichiarato nel parere, la proposta legislativa, per un verso, introdurrebbe una misura della quale non è dimostrata alcuna necessità, e che anzi imporrebbe oneri finanziari addizionali; per altro verso, la proposta *de quo* limiterebbe in modo ingiustificato la sovranità degli Stati membri, che devono rimanere liberi di definire in piena autonomia i criteri che governano l'obbligo di traduzione degli atti giudiziari. In sostanza, il Consiglio federale ribadisce che solo gli Stati membri hanno la competenza a decidere se sostenere i costi della traduzione di tutti gli atti giudiziari ovvero se, ad esempio, assumerne l'onere economico solo in ipotesi circoscritte, come nel caso in cui l'imputato non sia in grado di provvedervi personalmente ovvero nell'ipotesi in cui sia nominato un difensore d'ufficio.

In modo del tutto singolare, entrambe le Camere parlamentari austriache hanno formulato due pareri motivati di identico contenuto nei confronti della proposta di «Direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di lavoro stagionale (COM/2010/379)», che punta a definire gli standard minimi da rispettare a livello europeo qualora siano impiegati i lavoratori provenienti da Paesi-terzi, al fine di pre-

venire lo sfruttamento, la deriva verso l'illegalità, il dumping sociale, le distorsioni della concorrenza e l'alterazione dei flussi migratori. Le Camere austriache hanno rilevato che le misure prospettate nella proposta legislativa europea, da un lato, non sono idonee a creare un quadro giuridico migliore – cioè più razionale ed efficace – in riferimento alle condizioni di lavoro stagionale svolto dai cittadini dei Paesi-terzi e, dall'altro, non sono legittimate dalle norme dei Trattati. La proposta *de quo*, infatti, non si limiterebbe a disciplinare i rapporti lavorativi transnazionali, ma inciderebbe indebitamente sulla sovranità degli Stati e, in particolare, sulla potestà agli stessi riservata di definire autonomamente le condizioni di accesso ed i diritti dei lavoratori stagionali, in modo da scongiurare ipotesi di sfruttamento attraverso l'individuazione di strumenti calibrate alle peculiarità del mercato del lavoro nazionale. L'applicazione di una misura europea poi rischierebbe di determinare un aggravio economico ed amministrativo del tutto sproporzionato rispetto agli obiettivi perseguiti. In alternativa all'adozione di una disciplina europea, il Parlamento austriaco ritiene preferibile l'adozione di misure esclusivamente nazionali, ed anzi invita gli Stati-membri ad adeguare e/o integrare la disciplina dei contratti collettivi nazionali di lavoro, in modo da definire le condizioni di accesso al lavoro, garantendo la piena uguaglianza tra lavoratori stagionali dei Paesi-terzi e lavoratori nazionali attraverso uno strumento giuridico interno, che tenga conto delle specificità del mercato del lavoro nazionale.

Merita una riflessione particolare anche il parere motivato formulato dal Consiglio federale in riferimento alla proposta di «Direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione» (COM/2011/897)<sup>51</sup> che, pur non rientrando nello SLSG, testimonia con particolare efficacia come la seconda Camera austriaca – proprio stimolata dal controllo di sussidiarietà – abbia mutato la propria fisionomia istituzionale, in quanto da un lato ha rafforzato il legame genetico con i livelli territoriali di governo, accentuando la propria connotazione “federale”, e dall'altro lato ha rimarcato la propria fisionomia “politica”.

Sostenendo con decisione gli interessi dei *Länder*, il Consiglio federale ha assunto pienamente la veste – per certi versi

---

<sup>51</sup> La proposta di «Direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione» (COM/2011/897) mirava ad introdurre una normativa europea anche sui contratti di concessione di servizi.

insolita – di Camera degli interessi territoriali, aprendo la strada a forme di maggiore collaborazione inter-istituzionale nella rappresentanza degli interessi territoriali che spingono il federalismo austriaco verso il modello cooperativo. Infatti, la censura del Consiglio federale si è incentrata proprio sull’impatto destabilizzante che la proposta legislativa rischierebbe di produrre sulla fornitura dei servizi comunali, soprattutto nel settore idrico. Si tratta di servizi che in Austria sono, di regola, forniti su base cooperativa da associazioni di enti locali, la cui organizzazione verrebbe del tutto stravolta dall’operatività di una disciplina europea, ontologicamente uniforme in tutti gli Stati.

E’ interessante notare, inoltre, come il Consiglio federale – pur rimanendo entro i confini della valutazione di sussidiarietà – corredi il parere motivato con specifiche riflessioni di politica generale, contestando alla radice l’obiettivo della proposta legislativa, che punta ad una pur parziale liberalizzazione della fornitura di acqua<sup>52</sup>. Il Consiglio federale si è dimostrato determinato nel ribadire la singolarità ontologica delle concessioni di servizi, alle quali non possono applicarsi i criteri che regolano altri settori economici, trattandosi di contratti tipici dei mercati oligopolistici o monopolistici, in cui l’influenza dello Stato e delle sue istituzioni democratiche è ritenuta una garanzia a tutela dei cittadini/utenti. Non è auspicabile pertanto, a parere del Consiglio federale, l’introduzione di forme di privatizzazione o di strumenti parzialmente competitivi<sup>53</sup>.

Dalle argomentazioni formulate nel parere motivato da ultimo esaminato emerge chiaramente come il Consiglio federale abbia colto l’occasione giuridica offerta dal controllo di sussidiarietà per esprimere e far pervenire nelle sedi europee la propria “voce politica”, probabilmente nell’ottica di recuperare un ruolo istituzionale autonomo nello scenario federale e di con-

---

<sup>52</sup> Il Consiglio federale critica la linea della Commissione europea che, non potendo procedere ad una deregolamentazione diretta di tali settori (che sarebbe politicamente inaccettabile per gli Stati-membri e per il Parlamento europeo), tenta comunque di introdurre gli strumenti tipici del diritto della concorrenza attraverso l’adozione di una legislazione europea sull’aggiudicazione dei contratti di concessione di servizi.

<sup>53</sup> Secondo il Consiglio federale, tali servizi devono essere forniti al cittadino a prezzi accessibili mentre, se fossero sottoposti alle regole della gestione aziendale e fossero offerti in un contesto competitivo, gli operatori non sarebbero in grado di coprirne i costi.



quistare una maggiore autorevolezza politica nell'ambito del processo decisionale europeo.

### **5. Qualche considerazione finale sull'incidenza del controllo di sussidiarietà sugli equilibri di potere nell'ordinamento austriaco**

Come già rilevato, l'assetto federale austriaco non offre una piena valorizzazione della dimensione territoriale: se, per un verso, i *Länder* sono entità statuali non del tutto autonome ed auto-sufficienti, per altro verso, gli stessi non riescono a trovare un'adeguata proiezione in Parlamento, dove il Consiglio federale non offre una rappresentanza territoriale efficace e, oltretutto, non è dotato di incisive prerogative politico-istituzionali.

La partecipazione dell'Austria al processo di integrazione europea ha, invero, progressivamente influenzato l'assetto federale nei suoi lineamenti generali ed ha potenziato tanto il ruolo dei *Länder*, quanto il ruolo del Consiglio federale, giungendo a riabilitare il loro peso politico con riferimento specialmente alle questioni europee ed a riequilibrare, per tale via, anche i rapporti di forza tra le istituzioni interne.

L'inserimento nella Legge costituzionale austriaca di un intero capo dedicato all'Unione europea (e in particolare, le norme che vanno dall'art. 23-d all'art. 23-k, B-VG), con l'esplicita previsione di specifici diritti di informazione e di partecipazione in capo ai *Länder*, ha generato una sinergia di azioni tra livello federale e livello statale che ricalca le dinamiche del federalismo cooperativo e che indirettamente spinge la forma di Stato verso tale paradigma organizzativo. Di certo, i *Länder* sono stati investiti di un ruolo di primo piano nella valutazione delle questioni europee che coinvolgono in modo diretto competenze e prerogative regionali. Da questo punto di vista, il novellato testo costituzionale sembra elevare i *Länder* ad interlocutori privilegiati tanto del Governo federale, quanto delle istituzioni sovranazionali in riferimento alle questioni europee che hanno immediate ripercussioni territoriali, bypassando quindi il Consiglio federale quale sede "ufficiale" di confronto e di raccordo delle posizioni regionali. Inoltre, le determinazioni assunte in ambito regionale, se raggiungono la forma del "parere univoco", acquistano la forza di vincolare politicamente il Governo federale nelle trattative da condurre in ambito europeo.

Non può tuttavia non rilevarsi come anche il ruolo del Consiglio federale sia stato potenziato proprio in virtù delle maggiori prerogative che derivano dalla partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo decisionale europeo. E' indicativo di questa "rivitalizzazione" istituzionale che il controllo di sussidiarietà affidato alle Camere del Parlamento nazionale (ai sensi del Protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona) sia diventato in Austria una competenza gestita in via pressoché esclusiva dal Consiglio federale, confermando la propensione – riscontrata in quasi tutti gli ordinamenti dell'UE – ad affidare l'esame delle proposte legislative europee alla seconda Camera parlamentare.

Ciò ha favorito il rilancio politico del Consiglio federale che, grazie al Trattato di Lisbona, ha conquistato uno spazio operativo autonomo che lo legittima ad interloquire direttamente con le istituzioni europee. Ma proprio per tale via, e cioè per effetto delle maggiori competenze legate al controllo di sussidiarietà, il Consiglio federale è stato necessariamente indotto ad imbastire una nuova e più proficua cooperazione tanto con il Governo federale, così da definire linee comuni e concordate da rappresentare nelle rispettive sedi europee, quanto con i *Länder*, in modo da alimentare un confronto costante sui temi europei che hanno un diretto impatto territoriale e da veicolare la loro voce in ambito sovranazionale.

Se è vero che le determinazioni assunte dal Parlamento austriaco nell'ambito del controllo di sussidiarietà non hanno sortito il loro effetto naturale, e cioè non hanno contribuito ad attivare la procedura di allerta precoce<sup>54</sup> (specialmente con riguardo alle proposte legislative europee rientranti nello SLSG)<sup>55</sup>, tuttavia l'esame dei pareri motivati adottati dalle Camere parlamentari e

---

<sup>54</sup> Nell'ambito del sistema di allerta precoce delineato dal Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, i Parlamenti nazionali, o meglio ciascuna Camera di ogni Parlamento nazionale, possono esprimere un "parere motivato" (*reasoned opinion*) nel quale rilevano la violazione del principio di sussidiarietà. Se il numero dei pareri motivati (che quindi rilevano la violazione del principio di sussidiarietà) raggiunge le soglie indicate dall'art. 7, par. 2 e 3 del Protocollo sulla sussidiarietà, la Commissione sarà obbligata a riesaminare la proposta legislativa europea oppure ad interrompere l'*iter legis*.

<sup>55</sup> In riferimento alla procedura di allerta precoce attivata nei confronti della proposta di Regolamento sull'istituzione della Procura europea (COM/534/2013), nessuna delle Camere austriache ha formulato parere motivato per violazione del principio di sussidiarietà.

soprattutto il confronto politico che ha preceduto ed anche seguito la loro formulazione hanno rivelato un effetto inatteso e tangente rispetto alle finalità precipue della procedura. Infatti, il controllo di sussidiarietà e la correlata procedimentalizzazione delle modalità di confronto inter-istituzionale (resasi necessaria per consentire al Parlamento federale di partecipare al processo decisionale con piena consapevolezza e capacità valutativa) hanno sprigionato effetti che – puntando all'integrazione europea – si sono riflessi in modo inaspettato ma significativo all'interno dell'ordinamento federale, rimodulando gli assetti di potere interni. Per un verso, infatti, la connotazione federale della forma di Stato è stata accentuata in senso cooperativo, attraverso il coinvolgimento diretto dei *Länder* e, per altro verso, non sono mancate implicazioni di carattere sostanzialmente politico, che riguardano più direttamente la forma di governo nel suo complesso.

In particolare, il rafforzamento del Parlamento austriaco nella dimensione europea ha consentito alla sua Camera “strutturalmente” più debole, cioè al Consiglio federale, di corroborare un profilo istituzionale più elevato e politicamente più attivo, permettendo allo stesso di conquistare terreno – e potere decisionale – nei confronti tanto del Consiglio nazionale, quanto del Governo federale.

Si consideri in questo caso che, sebbene non conferisca la fiducia al Governo, la seconda Camera austriaca ha una connotazione sostanzialmente politica, ma conserva comunque la sua impronta genetica territoriale. Questa duplice natura implica che le forze che risiedono nel Consiglio federale possono avere un colore politico ed una consistenza numerica differenti dagli schieramenti rappresentati nel Consiglio nazionale, dove si registra la prevalenza dei due partiti tradizionali (SPÖ e ÖVP). In questo contesto, la potestà di interloquire senza intermediari sui temi europei si è tradotta nel conferimento di un complesso di poteri di informazione, verifica e deliberazione che ha reso il Consiglio federale un organo istituzionalmente maturo e politicamente autonomo, in grado di attivare un contraddittorio paritario sia con il Governo, sia con le forze della maggioranza parlamentare che lo sostiene. D'altra parte, la maggiore sensibilità dimostrata dal Consiglio federale nella conduzione del controllo di sussidiarietà e l'elevato numero di pareri motivati adottati dimostrano la volontà di una Camera da sempre in ombra di approfittare della leva offerta dal Protocollo n. 2 del Trattato di

Lisbona, per conquistare una maggiore affermazione istituzionale nella dimensione federale e sovra-nazionale.

Le argomentazioni di carattere politico nascoste nelle pieghe dei giudizi di sussidiarietà si spiegano, dunque, in questa prospettiva: pur tenendo conto che i pareri motivati espressi non necessariamente troveranno il consenso di altri Parlamenti nazionali, così da bloccare la proposta legislativa europea, tuttavia il Consiglio federale inserisce considerazioni di natura più strettamente politica e valutazioni inerenti al merito sostanziale delle proposte legislative europee, col fine esplicito di fornire alle istituzioni sovranazionali un'indicazione giuridica in riferimento al riparto delle competenze, ma con l'obiettivo implicito di generare un vincolo politico in ambito federale, cioè nei confronti del Governo federale e delle forze che lo sostengono.

In virtù del controllo di sussidiarietà, in sostanza, il Consiglio federale conquista uno strumento di politica attiva di grande autorevolezza, che non solo gli conferisce diritti di indagine e di informazione da esercitare in piena autonomia dal Consiglio nazionale, ma che soprattutto costringe il Governo a giustificare ogni sua azione a livello europeo, cercando di acquisire il consenso anche della seconda Camera parlamentare.

Occorre, inoltre, segnalare come, al di là delle posizioni espresse nel parere motivato, anche l'adozione di una procedura particolarmente analitica e puntuale – che è stata minutamente regolamentata proprio per garantire la partecipazione effettiva del Parlamento austriaco nel processo decisionale europeo – abbia valorizzato il rinnovato peso istituzionale del Consiglio federale ed abbia formalizzato un dialogo continuativo e un confronto intenso tra i due organi costituzionali. Si tratta di una cooperazione che accompagna tutto l'iter parlamentare sul controllo di sussidiarietà sin dalle sue fasi iniziali e che spesso prosegue anche oltre l'adozione del parere motivato, tanto in ambito europeo, attraverso lo scambio di comunicazioni ulteriori con la Commissione europea, quanto in ambito federale, in virtù degli impegni e dei vincoli politici generati dal confronto con il Governo, producendo un dialogo istituzionale che dalle questioni di respiro europeo si ripercuote inevitabilmente ai temi più direttamente collegati alla politica interna.

Sarà interessante verificare se e in che modo il Consiglio federale, nel futuro esercizio delle prerogative legate al controllo di sussidiarietà, potrà influenzare la definizione delle questioni europee nel caso in cui cambiassero gli attuali scenari politici, e

cioè nell'ipotesi in cui il sistema partitico austriaco dovesse discostarsi dalla sua tradizionale fisionomia pluralista fondata sulla prevalenza delle due forze elettoralmente più forti (SPÖ e ÖVP) per aprirsi ad uno schema tripolare o multipolare. In questo caso, la stabilità governativa che per decenni ha riposato sulla "grande coalizione" tra socialdemocratici e popolari potrebbe sgretolarsi, rendendo necessario un ulteriore banco di prova per mantenere gli equilibri parlamentari. In tale evenienza, il Consiglio federale potrebbe diventare un nuovo ago della bilancia in quanto, pur rimanendo estraneo al circuito fiduciario, potrebbe assurgere a "Camera di riflessione" o "di compensazione" di carattere sostanzialmente politico per stemperare le spinte anche più eversive provenienti dal Consiglio nazionale. In sostanza, senza paventare il rischio di crisi di governo, ma anzi spingendo verso il confronto bilanciato tra gruppi parlamentari eterogenei e talora distanti, il Consiglio federale potrebbe consentire una concertazione che, muovendo dalla prospettiva europea, irradierebbe i propri effetti politici anche nella dimensione interna.

In definitiva, le prerogative riconosciute al Parlamento austriaco in virtù del controllo di sussidiarietà hanno parzialmente rimodulato i tradizionali equilibri di potere. Per un verso, è stato intensificato il raccordo tra i livelli territoriali di governo ed è stata potenziata la collaborazione tra Consiglio federale e *Länder*, spostando la forma di Stato verso forme più accentuate di federalismo cooperativo. Per altro verso, il rinnovato ruolo istituzionale del Consiglio federale ha ridefinito il baricentro politico sui temi europei, consentendo ai partiti che non sostengono il Governo all'interno del Consiglio nazionale, ma che sono rappresentati anche nel Consiglio federale di esprimere (anche nella seconda Camera) una voce difforme rispetto alle posizioni filo-governative o comunque di porre le basi per un contraddittorio ulteriore e più approfondito.

In definitiva, in Austria il controllo di sussidiarietà non solo ha condotto al potenziamento istituzionale della seconda Camera parlamentare, davanti alla quale il Governo federale è tenuto ad impegnarsi quanto meno sui temi europei, ma indirettamente si è tradotto in un generale rafforzamento dell'impronta parlamentare della forma di governo austriaca (rispetto alla concomitante connotazione semi-presidenziale), perché offre un significativo "diritto di replica" alle minoranze parlamentari che controbilancia il protagonismo delle forze di governo federali nel processo decisionale europeo.



IL COINVOLGIMENTO DEL PARLAMENTO DEI  
PAESI BASSI NELL'ADOZIONE DELLE POLITICHE  
EUROPEE E, IN PARTICOLARE, NEL SETTORE  
DELLO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

GLORIA MARCHETTI

**Abstract:** This paper analyzes the participation of the Dutch Parliament (*Staten-Generaal – Tweede Kamer e Eerste Kamer*) in the adoption of European policies, in general, and, more specifically, of those relating to the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ). It focuses more closely on the main modes of parliamentary participation in the elaboration of EU policies: the dialogue with the Government (and, especially, the parliamentary reserve to the Government) and subsidiarity control. It is highlighted that the Netherlands, with the law approving the Lisbon Treaty, has moved from the procedure of parliamentary approval, previously expected in the former Area of Justice and Home Affairs (JHA) to the reserve procedure in the AFSJ. In this context, it examines the consequences of this innovation and, more specifically, its impact on the role of Parliament in the AFSJ. Finally, it is emphasized that the Netherlands has adopted a low number of reasoned opinions (as part of the subsidiarity monitoring process) in this area and has, instead, preferred to strengthen the political dialogue with the EU.

SOMMARIO: 1. Premessa. La forma di governo dei Paesi Bassi. – 2. Il sistema dei rapporti Parlamento-Governo in relazione alle questioni europee. – 3. Il coinvolgimento del Parlamento nell'adozione delle politiche europee. – 4. Il dialogo con il Governo quale importante strumento di partecipazione parlamentare alle questioni europee. – 4.1. Gli strumenti volti a garantire un'informazione costante al Parlamento sulle questioni europee. – 4.2. La procedura di riserva parlamentare. – 5. La partecipazione del Parlamento alla procedura di controllo del principio di sussidiarietà (c.d. *Early warning system*). – 5.1. La procedura relativa al controllo di sussidiarietà. – 6. Una valutazione dell'attività di partecipazione e monitoraggio del Parlamento dei Paesi Bassi nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG). – 6.1. Dalla procedura del consenso par-

lamentare (nell'ex settore della giustizia e degli affari interni (GAI)) alla procedura di riserva nello SLSG. – 6.2. Lo scarso ricorso ai pareri motivati nello SLSG (nell'ambito del procedimento di controllo di sussidiarietà) e il rafforzamento del dialogo politico con l'UE.

## 1. Premessa. La forma di governo dei Paesi Bassi

I Paesi Bassi sono una monarchia parlamentare<sup>1</sup>. Il sovrano ha un ruolo principalmente cerimoniale; esso è Capo dello Stato ma, a seguito delle riforme del 2012, non ha più nessun ruolo nel procedimento di formazione del Governo (mentre prima sceglieva il Primo ministro a seguito delle elezioni), anche se ne fa parte insieme ai ministri e ai segretari di Stato. Il Governo, guidato dal Primo ministro, che solitamente è il capo del partito (o della coalizione di partiti) che ha vinto le elezioni, esercita il potere esecutivo. Il Parlamento (*Staten-Generaal*), che esercita il potere legislativo, è composto da due Camere: la Camera Bassa (o Seconda Camera, *Tweede Kamer*), la più importante, è composta da 150 membri eletti con sistema proporzionale per un massimo di 4 anni; la Camera alta (o Prima Camera, *Eerste Kamer*) è composta da 75 membri eletti ogni 4 anni dalle 12 assemblee legislative delle Province. Le elezioni della *Tweede Kamer* sono seguite dalla formazione di un nuovo esecutivo. La Costituzione non disciplina la formazione del Governo ma si limita a dettare poche norme relative alla fase iniziale e finale del relativo processo. Nel 2012 la *Tweede Kamer* ha modificato il proprio regolamento al fine di avere l'iniziativa per la formazione di un nuovo Governo, togliendo così al Monarca i poteri che precedentemente aveva al riguardo. Dopo tale riforma del regolamento, pertanto, è stabilito che la *Tweede Kamer*, appena eletta, tenga un dibattito per discutere e informarsi sulle possibilità di formare un nuovo Governo che sia supportato dalla stessa. A tal scopo viene designato un cd. "Informatuur" che è chiamato ed effettuare una serie di consultazioni per esplorare

---

<sup>1</sup> Sul sistema parlamentare dei Paesi Bassi, si vedano: L.F.M. BESSELINK, *Constitutional Law of the Netherlands*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 2004, p. 21 ss.; E.A. ALKEMA, *Parliamentary system*, in J.M.J. CHORUS, P.H.M. GEVER, E.H. HONDIUS (a cura di), *Introduction to Dutch Law*, Kluwer Law International, 2006, p. 310 ss.



le varie opzioni per formare una coalizione (di solito formata da tre o quattro partiti) ed arrivare poi ad un accordo di coalizione (cd. *Coalition Agreement*). Una volta che l'*Informateur* ha svolto il suo compito esplorativo e che sono stati stabiliti nel dettaglio i contenuti dell'accordo di coalizione, la *Tweede Kamer* è chiamata a nominare un "*formateur*", che è solitamente il Primo Ministro previsto per la nuova coalizione di Governo, il quale conclude i colloqui per la formazione di quest'ultimo e per la distribuzione dei ministeri (e dei segretariati). Il nuovo (possibile) Governo tiene poi una cd. "*Constituent assembly*" in cui i ministri approvano formalmente l'accordo finale di coalizione (*Final Coalition Agreement*). Successivamente, il Governo fornisce una dichiarazione politica alla *Tweede Kamer* e, subito dopo, i suoi membri prestano giuramento nelle mani del Monarca.

Il sistema parlamentare si fonda su una serie di elementi<sup>2</sup>. In primo luogo, il Governo risponde al Parlamento per la sua politica mentre i singoli ministri rispondono allo stesso per la politica realizzata nell'ambito del proprio dicastero (art. 42 Cost.). In secondo luogo, il Governo, per una norma consuetudinaria, ha bisogno della fiducia di entrambe le Camere che, comunque, si presume fino all'approvazione di una esplicita mozione di sfiducia (nell'esperienza piuttosto rare)<sup>3</sup>. Infine, è previsto il potere del Governo di chiedere al Re di sciogliere la *Tweede Kamer* e indire nuove elezioni. Al riguardo, tuttavia, va detto il Governo ha usato di rado lo scioglimento come arma nei confronti di un Parlamento poco compiacente, ma vi è solitamente ricorso per gestire la transizione da una coalizione ad un'altra e, più in particolare, quando una coalizione non era più in grado di andare avanti.

---

<sup>2</sup> Si vedano, al riguardo, L. VIOLINI, *Le forme di governo*, in ID., *Temi e problemi di diritto pubblico comparato*, Maggioli, SantaArcangelo di Romagna, 2014, p. 46; M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 436.

<sup>3</sup> Se la maggioranza della *Tweede Kamer* non è d'accordo con la politica di uno o più ministri può esprimere il suo disaccordo sia in un voto di censura o votando a favore di un emendamento che il ministro ha dichiarato "inaccettabile". Se l'emendamento è portato avanti, il ministro deve presentare le proprie dimissioni al Re ed essere sostituito. Se, invece, il ministro è supportato dal Governo, e l'emendamento è comunque portato avanti, l'intero Governo è costretto alle dimissioni (o può chiedere al Re di sciogliere la *Tweede Kamer*).

Non è qui possibile soffermarsi ulteriormente sulla forma di governo svedese ma preme particolarmente evidenziare che, in passato, nonostante ci si sforzasse, talora, a mantenere la coalizione di Governo, il dialogo tra quest'ultimo e il Parlamento non sempre è stato facile. Dialogo che, invece, in anni più recenti, è migliorato.

## 2. Il sistema dei rapporti Parlamento-Governo in relazione alle questioni europee

Per quanto riguarda, più specificatamente, le questioni europee, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i Paesi Bassi hanno provveduto a modificare i regolamenti parlamentari per valorizzazione il ruolo del Parlamento in conformità alle sue previsioni<sup>4</sup>. In particolare, i regolamenti hanno introdotto modalità volte a rafforzare il dialogo tra Parlamento e Governo in merito agli sviluppi del processo di integrazione europea. Più in generale, come si vedrà di seguito, sono stati progressivamente rafforzati gli strumenti attraverso i quali il Parlamento viene coinvolto nell'adozione delle politiche europee.

In tale ottica, la *Tweede Kamer*, nella legge di ratifica del trattato di Lisbona<sup>5</sup>, ha codificato il diritto di applicare una riserva parlamentare in sede di Consiglio dell'UE in merito alle proposte legislative europee<sup>6</sup>. Similmente, l'*Eerste Kamer* ha introdotto, nel suo Regolamento di procedura<sup>7</sup> una disciplina per il ricorso ad una riserva parlamentare in relazione alla posizione del Governo in seno al Consiglio dell'UE<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Per un esame del ruolo dei Parlamenti nazionali a seguito del Trattato di Lisbona si veda, tra gli altri: P. BILANCIA, *The role and power of European and National Parliaments in the dynamics of integration*, in *Perspectives on Federalism*, 2009 e ID., *The dynamics of the EU integration and the impact on the National Constitutional Law*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 87 ss.

<sup>5</sup> Legge di ratifica del trattato di Lisbona ("*Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag van Lissabon*", *Staatsblad* 2008/301).

<sup>6</sup> Procedura disciplinata nel Regolamento di procedura della *Tweede Kamer* ("*Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*").

<sup>7</sup> "*Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal*".

<sup>8</sup> Attraverso una decisione interna di adottare una nuova procedura di lavoro su questioni europee.

### **3. Il coinvolgimento del Parlamento nell'adozione delle politiche europee**

Il Parlamento dei Paesi Bassi partecipa all'elaborazione delle politiche dell'UE principalmente attraverso due strumenti: il dialogo con il Governo e il controllo di sussidiarietà.

### **4. Il dialogo con il Governo quale importante strumento di partecipazione parlamentare alle questioni europee**

Il dialogo Parlamento-Governo rappresenta un importante strumento attraverso il quale viene garantita la partecipazione parlamentare alle questioni europee. Per un verso, il Parlamento è costantemente informato dal Governo sugli sviluppi delle politiche dell'UE. Per altro verso, è prevista una riserva di esame parlamentare (*behandelvoorbehoud*); il Parlamento può decidere che su una proposta, ritenuta particolarmente importante, debba essere informato sui negoziati, a livello europeo, e sulla posizione del Governo che non può, di conseguenza, adottare alcuna decisione, al riguardo, se non dopo un dibattito parlamentare.

#### *4.1. Gli strumenti volti a garantire un'informazione costante al Parlamento sulle questioni europee*

Il Parlamento dispone di istituti e procedure volti a garantirgli un'informazione costante e a facilitare l'esercizio delle proprie funzioni di indirizzo e controllo riguardo alle questioni europee. Va premesso, in proposito, che, normalmente, le Camere intrattengono un dialogo continuo con l'esecutivo in merito all'accesso ai documenti e alle informazioni che riguardano i processi decisionali dell'UE.

Va sottolineato che è previsto un obbligo del Governo di riferire alle Camere in merito alle questioni europee<sup>9</sup> e di fornire una serie di relativi documenti; documenti che possono essere inviati automaticamente o, in altri casi, sono richiesti dalle Camere. Di solito il Governo invia alle Camere i documenti e le

---

<sup>9</sup> Art. 68 della *Grondwet*.

informazioni attraverso la “*fiches procedure*” e l’“*annotated agenda*”. In particolare, l’esecutivo riferisce alla *Tweede Kamer* sulle proposte della Commissione prima (specificando la propria posizione) e dopo ogni riunione del Consiglio dell’UE (per iscritto). Similmente, il Governo, prima di una riunione del Consiglio dell’UE, informa l’*Eerste Kamer* inviando una “*annotated agenda*” e successivamente mandando i verbali della riunione. Inoltre, attraverso la cd. “*fiches procedure*” le Camere vengono informate mensilmente dal Governo sulle proposte della Commissione europea che possono avere conseguenze rilevanti per l’ordinamento interno<sup>10</sup>. La “*fiche*” contiene: la sintesi della proposta, la valutazione rispetto ai principi di sussidiarietà e proporzionalità e la posizione negoziale del Governo.

Più in generale, poi, il Parlamento dispone di una serie di strumenti parlamentari, quali interrogazioni e interpellanze, finalizzati a garantire un’informazione, da parte del Governo, anche sulle questioni europee. Inoltre, la *Tweede Kamer* può presentare una mozione per esprimere il suo parere sulla posizione olandese da adottare, da parte di un ministro, nei negoziati tra i ministri europei, prima di un Consiglio dei ministri UE.

Va evidenziata, al riguardo, la rilevanza che assume l’utilizzo, da parte del Parlamento, delle informazioni ricevute dal Governo. Anche sulla base di tali informazioni, oltre che sulla base del Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea, le Camere compiono una selezione annuale di proposte legislative dell’UE da considerare “politicamente rilevanti” che possono essere oggetto, come si vedrà meglio di seguito, di riserva parlamentare e di controllo rispetto ai principi di sussidiarietà e/o proporzionalità.

#### 4.2. *La procedura di riserva parlamentare*

La procedura di riserva parlamentare comporta sostanzialmente un dovere del Governo di informare il Parlamento in merito alle proposte legislative dell’UE che le Camere reputano di “particolare rilevanza politica”. Entro due mesi dalla presenta-

---

<sup>10</sup> Sulla procedura basata sulla “*fiches*” si vedano L.F.M. BESSELINK, B. VAN MOURIK, *The Parliamentary Legitimacy of the European Union: The Role of the States General within the European Union*, in *Utrecht Law Review*, 2012, p. 41 ss.

zione di una proposta legislativa da parte della Commissione europea, infatti, ciascuna Camera può decidere che quest'ultima sia di tale rilevanza che debba essere informata sul corso dei negoziati e sullo sviluppo della posizione del Governo durante il processo di definizione delle relative politiche. In questo caso, un ministro non può prendere decisioni, a livello europeo, se non dopo un dibattito con la Commissione permanente competente per materia, nel corso del quale vengono adottati accordi in merito ai negoziati. Solo dopo il dibattito la procedura è formalmente conclusa e il Governo è libero di riprendere i negoziati a Bruxelles, tenendo però conto degli accordi con il Parlamento.

Nello specifico, le modalità procedurali per l'adozione della riserva di esame sono parzialmente diverse nelle due Camere.

Alla *Tweede Kamer* l'elenco delle proposte europee da considerare "prioritarie" è redatto dalla Commissione per gli affari europei, sulla base delle proposte avanzate dalle Commissioni competenti per materia, discusso con il Governo e approvato in Assemblea. Quando la proposta viene pubblicata la Commissione competente decide se effettuare una riserva di esame e comunica tale decisione alla Commissione per gli affari europei, la quale trasmette, a sua volta, la propria decisione all'Assemblea per l'approvazione. Se quest'ultima approva una riserva di esame, il Governo viene informato per iscritto e, da quel momento, è obbligato a tenerne conto. Entro quattro settimane dall'apposizione della riserva, la *Tweede Kamer* deve consultarsi con il Governo, solitamente attraverso un'audizione (*Algemeen Overleg*) del ministro competente di fronte alla Commissione parlamentare. Al termine di questa consultazione e di un dibattito – nell'ambito della quale vengono adottati accordi riguardo la tipologia di informazioni che il Governo è tenuto a trasmettere durante i negoziati e le modalità di informazione – il Governo è libero di riprendere i negoziati a livello europeo, tenendo comunque conto degli accordi intercorsi.

All'*Eerste Kamer* l'elenco delle proposte europee da considerare "prioritarie" è redatto dalle Commissioni competenti ed approvato dall'Assemblea. Le proposte "prioritarie" vengono automaticamente inserite all'ordine del giorno della Commissione competente per materia per un esame e per decidere se adottare una riserva di esame. Entro quattro settimane dal momento in cui è stata posta una riserva di esame, la Commissione competente dell'*Eerste Kamer* si consulta con il Governo attra-

verso un'audizione orale<sup>11</sup>. Contrariamente alla procedura prevista dalla *Tweede Kamer*, la riserva non costituisce, comunque, la regola e non è necessariamente revocata a seguito delle consultazioni con il Governo, in quanto è possibile prolungarla, nel caso in cui si desideri ricevere ulteriori informazioni. Inoltre, la decisione di revocare la riserva di esame richiede l'approvazione dell'Assemblea.

Pertanto, la riserva di riesame, che apparentemente svolge la stessa funzione nelle due Camere, nella *Tweede Kamer*, diversamente da quanto avviene all'*Eerste Kamer*, è considerata come uno strumento con un limite di tempo giuridicamente vincolante. Ciò potrebbe limitare la possibilità di chiedere ulteriori informazioni al Governo, dati i tempi definiti e ristretti, nel periodo compreso tra l'apposizione della riserva e la decadenza della stessa (a seguito della consultazione della Commissione competente con il Governo). Al di fuori di questo lasso di tempo, infatti, il Governo potrebbe ignorare le richieste di ulteriori informazioni.

## **5. La partecipazione del Parlamento alla procedura di controllo del principio di sussidiarietà (c.d. *Early warning system*)**

Un importante strumento che garantisce il coinvolgimento del Parlamento nell'elaborazione delle politiche europee è altresì costituito dal controllo di sussidiarietà sugli atti legislativi dell'UE. In entrambe le Camere, il controllo di sussidiarietà è effettuato dalle Commissioni permanenti e dall'Assemblea relativamente ad una serie di proposte legislative considerate "prioritarie".

### *5.1. La procedura relativa al controllo di sussidiarietà*

Le due Camere hanno una diversa disciplina relativa alla procedura di controllo di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi europei; disciplina prevista dai Regolamenti di procedura

---

<sup>11</sup> Questa procedura assume un carattere eccezionale, in quanto le consultazioni delle Commissioni dell'*Eerste Kamer* con il Governo assumono solitamente la forma scritta.

delle stesse Camere e da altre norme procedurali, introdotte a seguito del Trattato di Lisbona<sup>12</sup>.

Nella *Tweede Kamer* ciascuna proposta europea considerata prioritaria 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; quest'ultima redige un parere motivato e lo inoltra all'Assemblea per l'approvazione (a maggioranza).

All'*Eerste Kamer*, ogni Commissione competente esamina ciascuna proposta europea considerata prioritaria e se ritiene che vi sia una violazione del principio di sussidiarietà – dopo essersi coordinata con la Commissione competente della *Tweede Kamer* per cercare di elaborare una lettera congiunta da inviare alle istituzioni europee – redige un parere motivato (*Gemotiveerd advies*) e lo trasmette all'Assemblea per l'approvazione.

L'Assemblea discute e decide, infine, se adottare o meno un parere motivato da inviare alle istituzioni europee.

È importante sottolineare che, sebbene ogni Camera adotti la propria procedura di controllo della sussidiarietà, vi è, comunque, un dialogo tra le Commissioni competenti di entrambe le Camere, al fine di elaborare una lettera congiunta in cui inserire i pareri motivati. In questo contesto, assume una particolare importanza la previsione che il Presidente dell'*Eerste Kamer* invii al Presidente della *Tweede Kamer* una lettera contenente le proposte di cooperazione in relazione all'UE e, più in particolare, una proposta di consultazione semestrale tra la Commissione per gli affari europei dell'*Eerste Kamer* e la Commissione per gli affari europei della *Tweede Kamer*. Consultazione che, comunque, non impedisce un dialogo anche tra le altre Commissioni competenti per materia.

---

<sup>12</sup> “Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal” e “Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal”.

## **6. Una valutazione dell'attività di partecipazione e monitoraggio del Parlamento dei Paesi Bassi nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG)**

Nei Paesi Bassi non esistono specifiche modalità finalizzate alla partecipazione del Parlamento nell'elaborazione delle politiche relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG). Vengono quindi utilizzate, anche in questo settore, le modalità e le procedure ordinarie – sopra esaminate – per l'esame dei relativi atti legislativi e per la valutazione delle relative politiche.

In primo luogo, il Parlamento è coinvolto nell'elaborazione delle politiche dello SLSG grazie al dialogo con il Governo. Le Camere, non solo sono costantemente tenute informate dell'attività svolta dal Governo in relazione alle politiche dello SLSG, ma possono utilizzare la procedura della riserva di esame parlamentare al fine, come si è visto, di concludere degli accordi con il Governo in merito alle relative decisioni.

In secondo luogo, le Camere effettuano un controllo di sussidiarietà sulle proposte più importanti che riguardano lo SLSG. Anche in questo caso, il Parlamento dei Paesi bassi non ha previsto una procedura specifica per una valutazione di tale proposte ma viene utilizzata la procedura ordinaria – sopra esaminata – per l'esame dei progetti di atti legislativi europei.

### *6.1. Dalla procedura del consenso parlamentare (nell'ex settore della giustizia e degli affari interni (GAI)) alla procedura di riserva nello SLSG*

Va sottolineato che in passato, nell'ex settore della Giustizia e degli affari interni (GAI), il Parlamento dei Paesi Bassi ha adottato la procedura del “consenso” (*instemmingsprocedure*) parlamentare che prevedeva che, in assenza del consenso di entrambe le Camere, i membri del Governo e i Ministri della giustizia e degli interni, non fossero autorizzati a partecipare al processo decisionale in seno al Consiglio GAI<sup>13</sup>. Quel che pre-

---

<sup>13</sup> Più in particolare, il consenso parlamentare è stato necessario per l'adozione delle decisioni vincolanti nell'ambito del cd. “terzo pilastro” (Titolo VI dell'ex Trattato UE, che conteneva disposizioni relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia) e le decisioni basate sul Titolo IV



me qui sottolineare è che il diritto di consenso parlamentare ha prodotto, in concreto, un forte rafforzamento del Parlamento nell'ambito del settore GAI. Da un lato, il Parlamento ha avuto uno strumento per costringere Governo a fornirgli informazioni complete in tutte le fasi del processo decisionale. Dall'altro lato, il Parlamento ha fortemente influenzato le posizioni del Governo adottate nel Consiglio GAI anche se, in realtà, non si è mai arrivati, salvo in circostanze molto particolari, ad un vero e proprio "diritto di veto" da parte del Parlamento. Diritto di veto in grado, peraltro, di produrre conseguenze sul processo decisionale europeo dato che, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, era richiesta l'unanimità per le deliberazioni del Consiglio GAI.

Tale meccanismo, pertanto, ancor prima del Trattato di Lisbona, ha consentito ad un Paese dell'UE, di garantire un efficace controllo parlamentare *ex ante*, sulla posizione governativa, nell'ambito del processo decisionale dell'UE<sup>14</sup>.

Con la legge di approvazione del Trattato di Lisbona, la procedura del consenso parlamentare è diventata residuale, in quanto viene applicata solo a quei settori dello SLSG in cui il Parlamento europeo non ha poteri co-legislativi (Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'UE) – ed è, pertanto, richiesta l'unanimità – mentre negli altri settori – in cui il Parlamento europeo ha poteri co-legislativi – è stata introdotta la procedura della "riserva di esame parlamentare"<sup>15</sup>. Ciascuna delle due

---

del vecchio Trattato CE, che non venivano adottate secondo la procedura di co-decisione.

<sup>14</sup> Ricostruisce gli sviluppi del processo di coinvolgimento del Parlamento nel settore GAI, M. VAN KEULEN, *New Parliamentary Practices in Justice and Home Affairs: Some Observations*, in R.L. HOLZHACKER, P. LUIF (a cura di), *Freedom, Security and Justice in the European Union. Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty*, Springer, 2014, p. 13 ss. Si veda, altresì, della stessa Autrice, *Going Europe or Going Dutch – how the Dutch government shapes European Union policy*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006 and *Bringing the Treaty Back Home: The Netherlands and the Lisbon Treaty*, in *CESP Commentary*, 2008, p. 1 ss. Si cfr., al riguardo, anche R. HOLZHACKER, *Parlementaire controle op EU-besluitvorming in Nederland*, in *Beleiden en Maatschappij*, 2005, p. 34 ss.

<sup>15</sup> Nella *Tweede Kamer*, nella legge di ratifica del Trattato di Lisbona, è stato codificato il diritto di applicare una riserva parlamentare in sede di Consiglio per quanto riguarda le nuove proposte legislative dell'UE. La procedura è stata elaborata nel Regolamento di procedura della *Tweede Kamer*. Nell'*Eerste Kamer*, la ratifica del Trattato di Lisbona è avvenuta attraverso una legge di assenso (*Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag van Lissa-*

Camere può decidere che su una proposta, ritenuta particolarmente importante, relativa allo SLSG, debba essere informata sui negoziati, a livello europeo, e sulla posizione del Governo. In tal caso, un ministro non può prendere decisioni sulle relative questioni se non a seguito di un dibattito con la Commissione competente in materia (al Senato, la Commissione su immigrazione e asilo, giustizia e affari interni e alla Camera la Commissione affari europei, sicurezza a giustizia), nel corso del quale vengono adottati accordi, in merito ai negoziati, di cui il Governo deve tenere conto.

A punto appare interessante, ai nostri fini, soffermarsi ad esaminare le concrete conseguenze della perdita del diritto di consenso, da parte del Parlamento, e dell'introduzione del nuovo strumento della riserva, sul grado di partecipazione parlamentare ai processi decisionali europei. La riserva di esame parlamentare ha un minore impatto rispetto alla procedura del consenso, che poteva portare, come estrema conseguenza – anche se ciò è successo di rado – all'esercizio di un diritto di veto da parte del Parlamento. In altri termini, la partecipazione parlamentare, nell'ambito del settore in esame, sembra essere più debole rispetto al passato, dopo il Trattato di Lisbona. Ciò, peraltro, non è assolutamente in linea con la recente tendenza in atto nei Paesi Bassi che ha visto, in altri importanti settori, un crescente coinvolgimento parlamentare nelle questioni europee.

Ed invero, è stato osservato che il Parlamento non riceve più tutti i documenti e le informazioni riguardo i negoziati nel settore dello SLSG<sup>16</sup>. La nuova modalità di trasmissione delle informazioni è limitata ad una selezione di fascicoli e, anche in

---

bon). Essa ha adottato una procedura per l'utilizzo di una riserva parlamentare (in relazione alla posizione del Governo in seno al Consiglio) nel Regolamento di procedura. È stata inoltre adottata, come si è visto, una decisione interna ai fini di dettare una nuova procedura di lavoro su questioni europee. Sul tema, più in generale, del ruolo dei Parlamenti nazionali nei processi decisionali europei e, più in particolare, del Parlamento dei Paesi Bassi, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si vedano: L.F.M. BESSELINK, B. VAN MOURIK, *The Netherlands - The roles of the National Parliament and the European Parliament in Eu Decision-Making: The Approval of the Lisbon Treaty in the Netherlands*, in *European Public Law*, 2009, p. 307 ss.

<sup>16</sup> Al riguardo, B. VAN MOURIK, *Het Verdrag van Lissabon, Het instemmingsrecht en het parlementair behandelingsvoorboud*, in *RegelMaat*, 2009, p. 311 ss., ha sottolineato come il Parlamento dei Paesi Bassi si sia dimostrato debole nei confronti dell'esecutivo e abbia negoziato la procedura del consenso con lo strumento, molto più debole, della riserva di esame.

questi casi, sembra che il Governo sia restio a fornire tempestive informazioni in merito sia alle proprie posizioni in sede di negoziati che allo stato di avanzamento dei lavori in seno al Consiglio dei ministri. Inoltre, con l'introduzione del nuovo sistema di riserva parlamentare la qualità delle informazioni è inferiore a quella che si aveva con la procedura del consenso<sup>17</sup>. In proposito, è stato evidenziato, ad esempio, che l'*Eerste Kamer* ha ricevuto, negli ultimi anni, meno informazioni da parte del Governo, rispetto al passato, non disponendo più di uno strumento per costringere il Governo a tenerla informata sullo stato di avanzamento dei negoziati e sulla relativa posizione. In particolare, la Commissione permanente per la giustizia e gli affari interni dell'*Eerste Kamer* ha rilevato, a seguito all'abolizione del requisito del consenso, un calo significativo del numero di documenti trasmessi dal Governo<sup>18</sup>. Non vengono più, ad esempio, presentati i documenti che sono qualificati come "*limité*", che venivano invece inviati quando era richiesto il consenso<sup>19</sup>. È interessante notare che, di fronte a un tale atteggiamento dell'esecutivo, l'*Eerste Kamer* ha dimostrato, rispetto al passato, una diminuzione di interesse, nei confronti delle decisioni che attengono lo SLSG<sup>20</sup>. Vero è che, recentemente, l'*Eerste Kamer* non ha più intrapreso iniziative di rilievo, nemmeno riguardo a questioni particolarmente sensibili come l'adozione del Codice frontiere Schengen<sup>21</sup>, la creazione del SIS II<sup>22</sup> o

---

<sup>17</sup> In merito a questo tema, si vedano M VAN KEULEN, F. MITTENDORFF, *Justice and home Affair "at Home": Shaping the AFSJ at the National Level*, in S. WOLFF, F.A.N.J. GOUDAPPEL, J.W DE ZWAAN (a cura di), *Freedom, Security and Justice after the Lisbon and Stockholm*, L'Aia, Asser, 2011.

<sup>18</sup> Tanto che tale Commissione ha invitato il ministro della giustizia per un'audizione orale, durante la quale lo ha invitato a tenerla informata come avveniva in passato, quando vi era il requisito del consenso (*Handelingen I*, 15 giugno 2010, 32 317, J). Tuttavia, nonostante il ministro abbia, proprio in quell'occasione, promesso alla Commissione di informarla in maniera più estesa e dettagliata, ci sono ancora alcuni documenti che non vengono trasmessi.

<sup>19</sup> Si veda la lettera del Ministro della Giustizia del 6 luglio 2010 (*Kamerstukken I* 32 317, n. P.)

<sup>20</sup> L'*Eerste Kamer*, infatti, aveva, in passato, partecipato attivamente ai processi decisionali relativi alla GAI.

<sup>21</sup> Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

l'istituzione di un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere (*Frontex Rapid Border Intervention Teams*)<sup>23</sup>. È anche vero, però, che lo strumento della riserva di esame è stato, comunque, applicato a diversi atti riguardanti il settore dello SLSG, quali il Regolamento sul riconoscimento e l'esecuzione di diritto civile (COM (2010) 748); le proposte di Schengen del 1° ottobre 2011 (COM (2011) 560); le proposte sulla protezione dei dati del marzo 2012 (COM (2012) 9-11). In questi casi, la posizione del Governo è stata discussa in Parlamento, appena dopo la pubblicazione delle proposte della Commissione, e la procedura di riserva è stata formalmente completata attraverso la previsione di un elenco di questioni sulle quali l'esecutivo era tenuto ad informare le Camere durante i negoziati.

## 6.2. *Lo scarso ricorso ai pareri motivati nello SLSG (nell'ambito del procedimento di controllo di sussidiarietà) e il rafforzamento del dialogo politico con l'UE*

Quanto al controllo di sussidiarietà sugli atti normativi europei che riguardano lo SLSG, è interessante evidenziare che, anche nel caso dei Paesi Bassi – come in quello della Svezia<sup>24</sup> – il numero di pareri motivati è relativamente basso. Si tratta di 5 pareri motivati dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (tra i quali vi è il parere sulla Proposta che istituisce una Procura europea (COM 2013/0534)<sup>25</sup>. È significativo, al riguardo, che in 3

<sup>22</sup> Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II).

<sup>23</sup> Regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, limitatamente a tale meccanismo, e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati.

<sup>24</sup> Sia consentito, al riguardo, rinviare al mio *Contributo* in questo volume.

<sup>25</sup> Il numero di pareri motivati nel settore dello SLSG è il seguente: due nel 2010 (Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi per motivi di lavoro stagionale (COM 2010/0379) e Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (COM 2010/0748); una nel 2011 (Proposta di regolamento del Parlamento europeo e

casi su 5 è stata elaborata una lettera congiunta contenente il parere motivato (mentre in 2 casi l'opinione è stata adottata dalle Camere separatamente o solo dalla *Tweede Kamer*).

Come in altri Paesi membri, dunque, anche nei Paesi Bassi si registra una “cautela” ad approvare *reasoned opinions*, nell'ambito del procedimento di controllo di sussidiarietà, preferendo ricorrere, invece, allo strumento del dialogo politico con l'UE<sup>26</sup>. Sono numerosi, infatti, i casi in cui le singole Camere hanno deliberato pareri, commenti o dichiarazioni (*statement*) su atti diversi dalle proposte legislative nel settore dello SLSG (ad es. su Comunicazioni) che rientrano nel quadro del dialogo con l'UE<sup>27</sup>.

---

del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali (COM 2011/0560); due nel 2013 (Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea (COM 2013/0534) e Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali (COM 2013/0822). Non si è avuto nessun parere motivato nel settore dello SLSG negli anni 2012, 2014 e 2015.

<sup>26</sup> Sullo strumento del dialogo politico si vedano le osservazioni di P. BILANCIA nel suo *Contributo* in questo volume. Per un'analisi delle ragioni che spingono, in generale, i Paesi a preferire lo strumento del dialogo politico, anziché adottare *reasoned opinions*, nell'ambito del procedimento di controllo di sussidiarietà, sia consentito rinviare al mio *Contributo* sulla Svezia in questo volume. Si veda, al riguardo, J. HETTNE, nel suo *Contributo* in questo volume, il quale analizza, più nello specifico, le ragioni che hanno invece indotto la Svezia ad essere, in generale, particolarmente attiva nell'adottare *reasoned opinions* e che, invece, hanno portato ad avere pochi pareri motivati nello SLSG.

<sup>27</sup> Si veda, da ultima, la dichiarazione del 10 giugno 2015 della *Tweede Kamer* sulla “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Agenda europea sulla sicurezza” (COM/2015/0185).



I “PICCOLI” PARLAMENTI ALLE PRESE  
CON IL CONTROLLO DI SUSSIDIARIETÀ:  
LE REPUBBLICHE BALTICHE

GIOVANNI CAVAGGION – ILARIA MELI

**Abstract:** The essay will analyse the regulation of the subsidiarity control in the three Baltic Republics (Estonia, Latvia and Lithuania), focusing on the early warning system’s dynamics in “small” Parliaments (such as those of the Baltic States). The aforementioned dynamics are especially complicated due to the lack of adequate means (in terms of financial resources and manpower) and the large number of European legislative proposals that need to be examined. The authors will try to answer four questions: is the subsidiarity control effectively enforceable by small sized unicameral Parliaments? Are the subsidiarity control and the mandate system connected and if so, in which way? Do the Parliament-Government dynamics (in parliamentary or semi-presidential systems) influence the number and the quality of reasoned opinions issued by a given Parliament? Does the europeist sentiment shared by the political parties in the Baltic States influence the nature of the subsidiarity control? The essay focuses on the procedural mechanisms that regulate the subsidiarity control in order to explain the reasons behind the passiveness of the Estonian and Latvian Parliaments as well as the success of the Lithuanian Parliament in the exercise of the early warning mechanism. Lastly, the authors will analyse the measures that need to be taken in order for the subsidiarity control to be effectively performed by small Parliaments.

SOMMARIO: 1. Introduzione: Repubbliche baltiche, integrazione europea e controllo di sussidiarietà. – 2. La Repubblica di Estonia. – 2.1. La Repubblica di Estonia e l’UE: le tappe di avvicinamento all’Unione e le modifiche costituzionali. – 2.2. Gli affari europei nel *Rigikogu*. – 2.2.1. La Commissione affari europei (*Euroopa Liidu asjade komisjon*). – 2.2.2. La partecipazione del *Riigikogu* alla fase ascendente e il sistema del mandato. – 2.2.3. Il controllo di sussidiarietà *ex ante*. – 2.2.4. Il controllo di sussidiarietà *ex post*. – 3. La Repubblica di Lettonia. – 3.1. L’ingresso nell’Unione e le modifiche normative. – 3.2. La formulazione delle posizioni na-

zionali e il sistema del mandato. – 3.3. Il controllo di sussidiarietà *ex ante*. – 3.4. Il controllo di sussidiarietà *ex post*. – 3.5. La valutazione sulle attività di Europol e di Eurojust. – 4. La Repubblica di Lituania: la “partecipazione attiva” del *Seimas*. 4.1. La ritrovata indipendenza: ingresso nell’UE e fonti normative. – 4.2. Il coinvolgimento del *Seimas*. – 4.2.1. La formazione delle posizioni nazionali: lo strumento della riserva di esame parlamentare. – 4.2.2. Il controllo di sussidiarietà *ex ante*. – 4.2.3. Le modalità del controllo *ex post*. – 5. Conclusioni: l’inefficacia del controllo di sussidiarietà in Estonia e Lettonia e le ragioni del successo del Parlamento lituano.

## 1. Introduzione: Repubbliche baltiche, integrazione europea e controllo di sussidiarietà

Sin dalla secessione dall’Unione Sovietica l’obiettivo delle tre Repubbliche baltiche è stato quello della c.d. “*Westintegration*”, vale a dire l’adesione all’area di sicurezza economica e militare occidentale ed alle istituzioni che di essa sono garanti, tra cui evidentemente spicca l’Unione europea. Del resto è stato evidenziato come i cittadini di Estonia, Lituania e Lettonia si siano sempre percepiti come appartenenti alla tradizione culturale e giuridica occidentale, valutando l’egemonia sovietica in ultima analisi come una parentesi in un processo di integrazione europeo che a ben vedere non si sarebbe mai realmente interrotto<sup>1</sup>. In quest’ottica, l’adesione all’Unione veniva vista (e presentata) non tanto come un accesso strettamente inteso, ma piuttosto come un vero e proprio “ritorno all’Europa”<sup>2</sup>.

Non stupisce quindi che il processo di adesione dei Paesi baltici all’Unione europea sia stato tra i più celeri che si ricordino, alla luce di una sostanziale assenza di movimenti politici realmente contrari all’ingresso, tanto che i referendum popolari del 2003 davano esito largamente positivo. In questo senso de-

---

\* I paragrafi 1 e 5 sono da attribuire a Giovanni Cavaggion, mentre i paragrafi 2, 3 e 4 sono da attribuire a Ilaria Meli.

<sup>1</sup> Si veda in questo senso D. KIETZ, *What accounts for national divergence: The Baltic Parliaments in EU Affairs*, paper presentato alla *EU-Consent PhD Summer School*, Budapest, maggio 2016.

<sup>2</sup> Si veda J. BIELASIAK, *Party Systems and EU Accession: Euroscepticism in East Europe*, paper presentato alla *Conference on Public Opinion about the EU in Post-Communist Eastern Europe*, Indiana University, aprile 2004.



gno di menzione è il dato della Lituania, in cui il referendum riscontrava un successo estremamente ampio, con il 91% circa dei voti favorevoli (contro il 67% della Lettonia ed il 66,8 dell'Estonia). Detto *trend* è peraltro in parte simmetrico a quello registrato negli anni dell'adesione dall'Eurobarometro, che consacra la Lituania come lo Stato di nuova adesione con il tasso di consenso più elevato, mentre Estonia e Lettonia si piazzavano, piuttosto sorprendentemente, agli ultimi posti della classifica. In questi ultimi due ordinamenti era possibile pertanto riscontrare una singolare frattura, con partiti politici tutti estremamente favorevoli all'ingresso nell'Unione e cittadini invece decisamente più freddi a riguardo, frattura che tuttavia, come si è visto, non si ripercuoteva sugli esiti dei referendum popolari del 2003<sup>3</sup>.

Nondimeno, in previsione dell'adesione all'Unione europea del 2004, le tre Repubbliche baltiche si trovarono a dover scegliere il proprio modello di controllo parlamentare sull'operato dei rispettivi esecutivi a livello sovranazionale, potendosi peraltro confrontare con l'esperienza pregressa degli altri Stati membri, che si dividevano, come noto, tra modello c.d. "del mandato" (concepito e adottato in particolare dai Paesi nordici), basato sul conferimento da parte dell'Assemblea di un mandato più o meno vincolante all'esecutivo circa la posizione da assumere in sede di Consiglio europeo o di Consiglio dei Ministri, e modello c.d. "documentale" (adottato dalla maggioranza degli ordinamenti), basato sull'analisi degli atti e la formulazione di appositi pareri. Va sottolineato in proposito come il modello del mandato, ed in particolare la sua iterazione danese, venisse percepito dagli addetti ai lavori come il più efficace e incisivo: tutti e tre le Repubbliche baltiche si risolsero pertanto ad adottare proprio quest'ultimo<sup>4</sup>.

Si può anticipare sin da ora che l'analisi quantitativa delle opinioni motivate emesse dai tre Parlamenti baltici restituisce un quadro piuttosto disomogeneo, in quanto il Parlamento estone ed il Parlamento lettone sembrano fare un uso del tutto marginale (per non dire inesistente) dello strumento, rispettivamente con sole 2 e 3 *reasoned opinions* adottate dal Trattato di Li-

---

<sup>3</sup> *Ibidem.*

<sup>4</sup> Si veda A. C. JUNGAR, *The choice of parliamentary EU scrutiny mechanisms in the new member States*, in B. JACOBSSON (a cura di), *The European Union and the Baltic States. Changing forms of governance*, Routledge, 2009.

sbona ad oggi. Il Parlamento lituano, al contrario, ha invece adottato ben 11 pareri motivati, attestandosi come una delle dieci Camere più attive nell'esercizio delle proprie attribuzioni nell'ambito del controllo di sussidiarietà *ex ante*. Se quindi i Parlamenti nazionali sono stati definiti come i “cani da guardia” della sussidiarietà<sup>5</sup>, è stato altresì rilevato come si tratti di due cani che non abbiano (Estonia e Lettonia)<sup>6</sup> e di un cane che abbaia tutto sommato raramente (Lituania)<sup>7</sup>. Ci si dovrà pertanto interrogare sulle ragioni di questa divergenza, a fronte di un percorso piuttosto simile dal punto di vista dell'integrazione europea e del meccanismo di controllo prescelto.

Nonostante i meccanismi di controllo siano in gran parte analoghi, alcune differenze degne di nota tra i tre ordinamenti in esame con riferimento al controllo di sussidiarietà *ex ante* sono riscontrabili, come si vedrà più approfonditamente ai paragrafi successivi: in Estonia, ad esempio, si richiede che i pareri motivati debbano obbligatoriamente essere adottati dal *plenum* dell'Assemblea, mentre in Lettonia la funzione di controllo è completamente delegata alla Commissione affari europei. La Lituania rappresenta invece un caso decisamente peculiare: in detto ordinamento infatti erano già state apportate nel 2003 e nel 2004 le modifiche legislative e regolamentari necessarie in previsione di una rapida adozione del Trattato costituzionale. In seguito al noto naufragio di quest'ultimo, il Parlamento lituano si è trovato ad essere dotato di procedure volte a disciplinare l'esercizio di poteri estremamente incisivi ed efficaci (quali ad

---

<sup>5</sup> Si veda I. COOPER, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 2, 2006, pp. 281 ss.

<sup>6</sup> Si vedano in questo senso: P. EHIN, *The Estonian Parliament and EU Affairs: A Watchdog that does not bark?*, in C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH (a cura di), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan, 2015; J. IKSTENS, *The Latvian Parliament and EU Affairs: A Passive Player with Strong Formal Powers*, in C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH (a cura di), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan, 2015.

<sup>7</sup> Si veda R. VILPIŠAUSKAS, *Parliamentary Scrutiny of EU Affairs in Lithuania: The Dog That Rarely Barks*, in C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH (a cura di), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan, 2015.

esempio il c.d. “cartellino rosso” o il controllo di proporzionalità di poi diluiti o addirittura espunti dal Trattato di Lisbona<sup>8</sup>.

Va inoltre premesso che le Repubbliche baltiche si mostrano (con la parziale eccezione, come si vedrà, della Lituania) sostanzialmente inerti anche dal punto di vista del controllo di sussidiarietà nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, materia con riferimento alla quale non è stato ad oggi emesso alcun parere motivato. Ciò appare particolarmente evidente se si considera che i Parlamenti estone e lettone non hanno neppure sottoposto ad esame la proposta di regolamento per l'istituzione di una Procura europea, che è invece stata la proposta afferente allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia maggiormente dibattuta dagli altri Parlamenti nazionali; il Parlamento lituano ha invece esaminato la proposta sopraccitata senza tuttavia rinvenire gli estremi per l'adozione di un'opinione motivata. Sarà dunque necessario, ai fini del presente lavoro, allargare il campo di indagine ad altre aree di competenza europea.

L'esperienza delle Repubbliche baltiche offre l'occasione, alla luce delle peculiarità sopradescritte, di affrontare alcune criticità di estrema rilevanza per una piena comprensione della reale efficacia e portata del controllo di sussidiarietà.

In primo luogo, si pone il problema circa l'effettiva praticabilità dell'esercizio del controllo di sussidiarietà da parte di Parlamenti monocamerale e, per giunta, “piccoli”, che contano tutti all'incirca un centinaio di membri. È noto infatti come la mole di proposte legislative europee sia imponente, tanto da presentare notevoli difficoltà per Parlamenti ben più “attrezzati” dal punto di vista delle risorse e delle dimensioni, anche alla luce dei tempi estremamente ristretti a disposizione per l'*early warning system* (sole otto settimane). Si è in proposito evidenziato come il rischio concreto sia che, in assenza di apposite e adeguate procedure di selezione approntate dai singoli Parlamenti nazionali, la mera mole di atti da prendere in esame finisca per operare una selezione implicita e, in ultima analisi, del tutto casuale<sup>9</sup>.

In secondo luogo si pone il problema del rapporto tra esercizio del controllo di sussidiarietà e sistema del mandato nego-

---

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> Si veda P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. In particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di Sicurezza Libertà e Giustizia*, in questo volume.

ziale. Come si è detto, in tutte e tre le Repubbliche baltiche vige un sistema di mandato negoziale più o meno vincolante che addirittura precede l'introduzione del controllo di sussidiarietà *ex ante*. Da questo punto di vista risulta interessante chiedersi se l'esistenza dell'istituto del mandato negoziale influenzi, e in che misura, il numero di pareri motivati adottati da un dato Parlamento nazionale, ed in particolare se esso possa costituire una valida alternativa all'*early warning mechanism* per i Parlamenti nazionali che, vuoi per dimensioni, vuoi per peculiari regole procedimentali, non esercitino (o non possano esercitare) appieno il controllo di sussidiarietà.

In terzo luogo, ci si dovrà interrogare, ancora una volta, circa il rapporto tra *early warning mechanism* e forma di governo. Le Repubbliche baltiche si caratterizzano infatti per l'aver optato Estonia e Lettonia per la forma di governo parlamentare, mentre la Lituania ha preferito la forma di governo semipresidenziale<sup>10</sup>, anche se è stato sostenuto che le ragioni di detta preferenza non sarebbero da ricercarsi in un'effettiva volontà di rafforzamento dell'esecutivo<sup>11</sup>.

Inoltre giova ricordare come tutti e tre gli ordinamenti in questione siano caratterizzati da un sistema estremamente multipartitico, con Governi di coalizione dalla vita media piuttosto breve. È utile domandarsi pertanto come la circostanza che tutti i leader dei partiti che compongono la coalizione di Governo nonché il fatto che di norma la presidenza delle Commissioni sia attribuita ad esponenti della maggioranza, influiscano sull'esercizio dei poteri di controllo parlamentari in materia di affari europei.

Infine, sarà necessario considerare se la relativa inattività di almeno due dei tre Parlamenti baltici nell'ambito dell'*early*

---

<sup>10</sup> Si vedano in proposito: A. NEGRI, M. MAZZA, *Paesi dell'est europeo*, in A. NEGRI (a cura di), *Sistemi giuridici nel mondo*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 124 ss; M. GANINO, C. FILIPPINI, A. DI GREGORIO, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei Paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca): l'equilibrio innanzitutto*, in A. DI GIOVINE, A. MATROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007.

<sup>11</sup> In particolare molti Paesi dell'est europeo avrebbero optato per la forma di governo semipresidenziale ai fini di conferire unitarietà ad un sistema partitico estremamente frammentato, ovvero ai fini di dare visibilità esterna al cambiamento della forma di Stato. In questo senso M. A. ORLANDI, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Giappichelli, Torino, 2002.

*warning system* possa essere spiegata, come ritenuto da alcuni commentatori, alla luce di uno storicamente più diffuso sentimento europeista negli ordinamenti in esame<sup>12</sup>.

Ai fini di affrontare compiutamente le questioni che si sono appena delineate, occorre tuttavia procedere preliminarmente ad una ricognizione delle caratteristiche del controllo di sussidiarietà (e, più in generale, del controllo sugli affari europei) per come esso viene inteso nei tre ordinamenti in esame, con particolare riferimento ai meccanismi procedurali che sono stati predisposti ai fini di consentire la partecipazione dei Parlamenti baltici all'*early warning system* ed alle *reasoned opinions* in concreto adottate da questi ultimi.

## 2. La Repubblica di Estonia

### 2.1. La Repubblica di Estonia e l'UE: le tappe di avvicinamento all'Unione e le modifiche costituzionali

Sebbene l'Estonia abbia fatto il suo ingresso tra gli Stati membri solo con l'allargamento del 2004, la storia dei rapporti con le istituzioni europee risale ai primi anni Novanta, quando l'Unione riconobbe l'indipendenza della piccola Repubblica baltica dall'URSS (1991). Nel 1997 il Governo estone presentò la richiesta di accesso all'Unione e il *Riigikogu*<sup>13</sup> istituì la Commissione Affari Europei; nel 2003 venne indetto un referendum<sup>14</sup> sull'ingresso nell'Unione che portò, infine, all'ingresso ufficiale nel 2004.

Né l'ingresso tra gli Stati membri né l'approvazione del Trattato di Lisbona hanno comportato l'introduzione di modifiche alla carta costituzionale, scritta a seguito dell'indipendenza nel 1992. Al fine di armonizzare le procedure parlamentari e introdurre gli strumenti previsti dal diritto europeo, il legislatore

---

<sup>12</sup> Tesi sostenuta, ad esempio, da P. EHIN, *The Estonian Parliament and EU Affairs: A Watchdog that does not bark?*, cit., p. 524.

<sup>13</sup> Il Parlamento della Repubblica di Estonia, monocamerale, formato da 101 membri eletti ogni 4 anni con un sistema proporzionale.

<sup>14</sup> Il referendum ha avuto un'affluenza del 64.06% e ha visto la vittoria dei sì con il 66.83% dei voti, contro il 33.17% dei no. Per un'approfondita analisi del referendum di accesso di veda E. MIKKEL, *Referendum Briefing n.11. The Estonian EU Accession Referendum*, 14 September 2003, European Parties Election and Referendum Network.

ha invece preferito agire sui regolamenti del *Riigikogu (Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act)* del 2003, che nel corso degli anni sono stati più volte oggetto di modifica. La prima e più importante integrazione, approvata il 15 marzo 2004, ha introdotto il capitolo 18 “*Procedure for legislative proceeding of European Union Affairs*”, prevedendo il meccanismo di esame degli atti (non solo legislativi vincolanti, ma anche libri bianchi e verdi, comunicazioni, accordi inter-istituzionali) e disciplinando il cosiddetto “sistema del mandato”.

Il procedimento così delineato è stato, poi, sottoposto a verifica nel 2008, quando il Segretario di Stato ha riunito un comitato di esperti al fine di valutare il funzionamento delle procedure (anche se la scelta di comprendere nel gruppo lo stesso capo del Segretariato della Commissione Affari Europei – responsabile dell’esame degli atti – potrebbe secondo alcuni osservatori aver inficiato, almeno in parte, l’effettiva indipendenza della valutazione)<sup>15</sup>. Il comitato, i cui lavori si sono protratti per sei mesi, ha elaborato alcune proposte, *in primis* l’introduzione dell’allora mancante disciplina del controllo di sussidiarietà e proporzionalità, oltre che di un controllo di conformità con i principi della Costituzione estone. A seguito di queste valutazioni, tuttavia, non risulta essere stata introdotta alcuna modifica ai regolamenti.

Nella seconda metà del 2009 il *Board* del *Riigikogu* ha riunito un nuovo gruppo di lavoro, per valutare la necessità di apportare eventuali modifiche in seguito all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Dopo un nuovo esame del sistema esistente, sono state poste sotto osservazione diverse questioni, tra cui quella circa l’eventuale coinvolgimento del Parlamento in seduta plenaria per l’esame delle materie europee – e non solo quindi le Commissioni (come previsto fino a quel momento) – oltre all’implementazione nell’ordinamento interno delle procedure necessarie per l’esercizio del controllo (*ex ante* e *ex post*) di sussidiarietà, nonché le procedure necessaria ad esprimersi sull’introduzione delle eventuali c.d. “clausole passerella”.

---

<sup>15</sup> Si vedano in proposito le osservazioni della Head of Secretariat del *Riigikogu*, O. AARMA *Can a working system be made better?*, conferenza “*The Treaty of Lisbon – Treaty of European Parliaments*”, Varsavia, 22 – 23 febbraio 2010.

Un maggior coinvolgimento dell'Assemblea in seduta plenaria avrebbe certamente garantito una maggiore attenzione e visibilità per le materie europee, tuttavia esso avrebbe altresì comportato alcuni problemi con riferimento in particolare alle esigenze di celerità ed al rispetto delle tempistiche<sup>16</sup>, in particolare per un Parlamento monocamerale di modeste dimensioni come quello estone. I risultati del dibattito hanno comunque portato il *Riigikogu* a introdurre nel 2009 e nel 2010 ulteriori modifiche (su proposta dei sei gruppi parlamentari presenti nell'assemblea<sup>17</sup>) al capitolo 18 del regolamento del *Seimas*<sup>18</sup>.

Ad oggi, infine, le ultime modifiche apportate risalgono al febbraio 2012, quando è stato parzialmente innovato il paragrafo 1.2 dell'articolo 152, con riferimento alla disciplina dell'invio al Parlamento dei documenti che il Governo riceve dalle istituzioni europee<sup>19</sup>.

È opinione della Commissione affari europei che non sia necessario apportare ulteriori modifiche<sup>20</sup>.

La Repubblica di Estonia è inoltre, con riferimento allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, Stato membro di Europol ed Eurojust, tuttavia, non ha ad oggi provveduto a istituire una procedura specifica per il monitoraggio politico dell'operato delle due agenzie, né ha incaricato alcun organo parlamentare di tale compito. Per quanto riguarda Eurojust è, tuttavia, da segna-

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Si veda P. EHIN, *The Estonian Parliament and EU Affairs*, in *OPAL Country Reports*, weblink, 2012.

<sup>18</sup> In particolare nel 2009 è stato modificato il paragrafo 5 dell'articolo 152 (*Prime Minister's overview of activities of the Government of the Republic upon implementation of European Union policies*), mentre nel 2010 il 152.2 (*Submission and acceptance for legislative proceeding of draft European Union legislation*), 152.6 (*Procedure for legislative proceeding of draft Resolution of the Riigikogu containing a Reasoned Opinion on why a draft European Union legislative act does not comply with the principle of subsidiarity*), 152.7 (*Procedure for legislative proceeding of draft Resolution of the Riigikogu containing a request to the Government of the Republic to file an action at the European Court of Justice*) e 152.8 (*Procedure for legislative proceeding of draft Resolution of the Riigikogu to make known its opposition to an initiative taken by the European Union Council or a proposal of the European Commission*).

<sup>19</sup> Art. 152.1.2 *Submission to Riigikogu of European Union affairs*.

<sup>20</sup> Si veda in proposito l'intervento del Presidente della Commissione affari europei del *Riigikogu* A. AAS, written evidence in *European Union Select Committee: The Role of National Parliaments in the European Union Oral and Written Evidence*, disponibile sul sito [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk).

lare che il Paese ha avuto necessità di richiedere l'intervento dell'agenzia in pochissimi casi<sup>21</sup>.

## 2.2 *Gli affari europei nel Riigikogu*

Secondo diversi studi comparati, il *Riigikogu* può essere indicato come uno dei Parlamenti degli Stati membri con il maggiore potere di incidere sul *decision making* riguardo le materie europee. Tali studi prendono in considerazione sia l'efficacia dell'esame<sup>22</sup> sia la frequenza degli incontri della Commissione affari europei<sup>23</sup> (valore preso come misura del livello di attività)<sup>24</sup>.

In particolare, il coinvolgimento del *Riigikogu* negli affari europei si concentra nella fase ascendente della formazione della legislazione dell'Unione, grazie al sistema del mandato e alle opinioni vincolanti consegnate al Governo prima di qualunque incontro in sede europea, oltre che con il controllo di sussidiarietà che, come si vedrà, non viene frequentemente utilizzato dal Parlamento in esame.

### 2.2.1. *La Commissione affari europei (Euroopa Liidu asjade komisjon)*

La Commissione affari europei del Parlamento estone è stata istituita nel 1997, a seguito della richiesta di ingresso della Repubblica di Estonia nell'Unione Europea. Ad oggi, la Commissione ha competenze ampie e un ruolo molto forte

---

<sup>21</sup> Si veda in questo senso il *Eurojust Evaluation report on the sixth round of mutual evaluations. Report on Estonia*, del 22 aprile 2013.

<sup>22</sup> Secondo la comparazione di T. WINZEN, *National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison*, in *West European Politics*, vol. 35: n. 3, 2012, pp. 657 ss.

<sup>23</sup> Secondo la comparazione di A. SPREITZER, A. S. PIGEONNIER, *Parliamentary scrutiny of EU affairs*, paper for the *10th Workshop of parliamentary scholars and parliamentarians*, Wroxton College, Oxfordshire, UK, 2012.

<sup>24</sup> Anche la classificazione di Karlas indica che i parlamenti che rivestono ruoli più forti nell'esame delle materie europee sono Lituania, Finlandia ed Estonia (J. KARLAS, *Národní parlamenty a kontrola evropských zalezitostí*, in V. KNUTELSKÁ (a cura di), *National Parliaments in the Council: parliamentary scrutiny reserves*, 2011).



all'interno del *Riigikogu*, poiché ad essa sono conferiti sia il compito di determinare il mandato ai membri del Governo (Primo Ministro compreso) prima degli incontri del Consiglio europeo, che quello di esaminare (esame che evidentemente comprende anche il controllo di sussidiarietà) le proposte legislative della Commissione Europea.

Si tratta dell'unica Commissione del *Riigikogu* il cui numero di componenti sia indicato nei regolamenti parlamentari<sup>25</sup>: i suoi membri devono infatti essere almeno 15 e rappresentare in maniera proporzionale tutti i gruppi politici presenti nell'assemblea<sup>26</sup>. Caratteristica peculiare della Commissione estone è la doppia appartenenza obbligatoria: ciò significa che ogni membro della Commissione affari europei deve essere membro di almeno un'altra Commissione del *Riigikogu*. Tale previsione è stata inserita nei regolamenti allo scopo di favorire lo scambio di informazioni non solo formali ma soprattutto informali tra le diverse Commissioni. I membri delle altre Commissioni parlamentari possono, infatti, fornire informazioni in maniera informale alla Commissione affari europei riguardo ai temi dibattuti, qualora entrambe le Commissioni si trovino a deliberare su di un'analogha questione.

La Commissione attualmente in carica (in seguito alle elezioni del marzo 2015) è composta da 15 membri, di cui 4 donne. Nove membri appartengono ai partiti della maggioranza di Governo: 5 per l'*Estonian Reform Party*, 2 sia per l'*Union of Pro Patria and Res Publica* e per il *Social Democratic Party*; i rimanenti seggi sono suddivisi tra l'*Estonian Centre Party* (4), il *Conservative People's Party* (1 seggio) e l'*Estonian Free Party* (1 seggio).

### 2.2.2. *La partecipazione del Riigikogu alla fase ascendente e il sistema del mandato*

Uno dei due compiti principali della Commissione Affari Europei è, come si è anticipato, l'approvazione della posizione nazionale che i rappresentanti del Governo della Repubblica di

---

<sup>25</sup> Art. 25.2 del *Riigikogu Rules of Procedure Act*; l'articolo 25.1 stabilisce, invece che per le altre 10 Commissioni il numero dei componenti debba essere stabilito di volta in volta dal *Board* del *Riigikogu*.

<sup>26</sup> Art. 26.1 del *Riigikogu Rules of Procedure Act*.

Estonia dovranno tenere in sede europea (in occasione delle sedute del Consiglio europeo o del Consiglio dei Ministri). Il procedimento per il conferimento del mandato prevede che prima di ogni incontro, il Governo debba inviare la propria posizione alla Commissione affari europei e il Ministro competente o il Primo Ministro sia tenuto a partecipare a un'apposita seduta al fine di esporre quanto proposto dall'esecutivo e sostenere un eventuale dibattito con i membri della Commissione. Al termine della seduta la Commissione può decidere se esprimere o meno una propria opinione, che, ove sia espressa, deve essere di norma fatta propria dal Governo. Trattasi tuttavia di mandato solo parzialmente vincolante, l'esecutivo, infatti, può decidere di rigettare l'opinione espressa dalla Commissione, tuttavia, dovrà adeguatamente motivare la propria scelta in tal senso.

Altro compito della Commissione affari europei è quello di inviare al Governo – a nome dell'intero *Riigikogu* – la posizione parlamentare su determinate proposte legislative formulate dalla Commissione europea. Come avviene in altri parlamenti nordici<sup>27</sup>, è previsto il cosiddetto “sistema del mandato”. Nel caso estone, il Governo inoltra le proposte al *Board* del *Riigikogu* che stabilisce quali Commissioni competenti per materia dovranno esprimere il proprio parere in base alla materia in esame<sup>28</sup> e invia loro la relativa documentazione (che viene contemporaneamente inviata anche alla Commissione affari europei o affari esteri, a seconda della materia della proposta). Le Commissioni di settore devono elaborare – entro un termine vincolante loro assegnato dal *Board* del *Riigikogu* – una propria posizione da inoltrare alla Commissione affari europei che, dopo averla analizzata, elabora un'opinione in nome dell'intero Parlamento, che viene infine inviata al Governo. È prevista, tuttavia, la possibilità per la Commissione di non adottare una propria opinione, scelta della quale essa deve informare il Governo; a sua volta l'esecutivo può non scegliere come posizione nazionale quella espressa dal Parlamento, sempre motivando adeguatamente, tuttavia, la propria decisione davanti alla Commissione affari europei<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Mandato che è previsto, ad esempio, in Danimarca, Estonia, Finlandia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Svezia.

<sup>28</sup> Secondo quanto previsto dall'articolo 152.3 del *Riigikogu Rules of procedure Act*.

<sup>29</sup> Art. 152.3 sottoparagrafo 3 del *Riigikogu Rules of Procedure Act*.

Sebbene (a differenza, come si vedrà, di quanto avviene ad esempio in Lituania) non sia esplicitamente disciplinata una riserva di esame parlamentare, è consuetudine che il Governo rispetti l'opinione della Commissione<sup>30</sup>.

### 2.2.3. Il controllo di sussidiarietà ex ante

Come si è già avuto modo di sottolineare, nell'esperienza estone non è prevista una procedura autonoma per il controllo di sussidiarietà *ex ante*, ma esso viene effettuato dalla Commissione affari europei all'interno del più generale esame delle proposte legislative, eseguito al fine di fornire l'opinione del Parlamento al Governo. Qualora, infatti, si identifichi una possibile violazione del principio di sussidiarietà, la Commissione può elaborare una bozza di risoluzione contenente una proposta di opinione motivata da inviare all'Assemblea<sup>31</sup>. Una volta ricevuta detta proposta di risoluzione, il *Board* del *Riigikogu* deve indicare un tempo massimo per l'invio da parte delle altre Commissioni parlamentari o dei gruppi politici di eventuali proposte di modifica dell'opinione motivata; è previsto che anche il Governo presenti la propria opinione.

Alla scadenza del termine assegnato, una rappresentanza della Commissione affari europei presenta al *plenum* del Parlamento un *report* sulla proposta di risoluzione, e risponde alle eventuali domande dei singoli parlamentari sulla stessa<sup>32</sup>; vengono, infine, sottoposte al voto sia le singole mozioni di modifica che la proposta di opinione motivata, che il Presidente dell'Assemblea dovrà poi, se adottata, inoltrare alle istituzioni europee competenti. La risoluzione che approva un'opinione motivata deve essere obbligatoriamente votata dal *plenum* del Parlamento, non essendo la procedura delegabile alla Commissione affari europei.

---

<sup>30</sup> Si veda in questo senso il COSAC *3th Biannual report on EU practices and procedures – Annex*, maggio 2005.

<sup>31</sup> Secondo quanto previsto dall'art. 152.6 del *Riigikogu Rules of procedure Act*.

<sup>32</sup> Secondo il sottoparagrafo 4 dell'art. 152.6 del *Riigikogu Rules of procedure Act* i membri del *Riigikogu* possono porre ciascuno due domande a colui che presenta il *report*.

Il *Riigikogu* è uno dei parlamenti meno attivi per quanto riguarda sia il dialogo politico che il controllo di sussidiarietà<sup>33</sup>: fino al 2011 è stata infatti prodotta un'unica opinione motivata (nel 2009). Ciò significa che per quanto riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia non è mai stata adottata, ad oggi, alcuna opinione motivata: anche la proposta di regolamento sull'istituzione di una Procura europea<sup>34</sup>, per la quale come è noto si è raggiunto il numero di voti dei Parlamenti nazionali necessario all'attivazione della procedura del c.d. "cartellino giallo", non è stata oggetto di una *reasoned opinion* del Parlamento estone.

#### 2.2.4. Il controllo di sussidiarietà ex post

Rispetto a quanto previsto per il controllo di sussidiarietà *ex ante*, è più ampio il numero dei soggetti che possono proporre di approvare una risoluzione che richieda al Governo di ricorrere alla Corte di Giustizia europea per una violazione del principio di sussidiarietà<sup>35</sup>, attivando pertanto la procedura del controllo giudiziale di sussidiarietà *ex post*. Infatti, tutte le Commissioni del *Riigikogu* e tutti i gruppi politici possono avanzare una richiesta in tal senso, anche se la procedura deve essere in ogni caso esperita dalla Commissione affari europei. Entro tre settimane dal ricevimento della proposta di risoluzione eventualmente adottata dalla Commissione, il Governo deve obbligatoriamente rendere nota la propria opinione e, se il voto in Assemblea ha esito positivo (è richiesta a tal fine la maggioranza semplice), esso è vincolato a depositare il ricorso presso la Corte. Al momento, tuttavia, coerentemente con quanto si è detto circa il controllo *ex ante*, tale procedura non è mai stata utilizzata.

Ulteriore strumento di monitoraggio degli affari europei nonché della fase discendente del diritto comunitario è l'obbligo<sup>36</sup> per il Primo Ministro di presentare un *report* (alla presentazione del quale segue un *question time*) durante la sessione autunnale del *Riigikogu*. Egli in tale occasione è tenuto ad

---

<sup>33</sup> Si veda P. EHIN, *The Estonian Parliament and EU Affairs*, cit.

<sup>34</sup> Proposta di regolamento COM(2013)534.

<sup>35</sup> Art. 152.7 del *Riigikogu Rules of procedure Act*.

<sup>36</sup> Stabilito dall'art. 152.5 del *Riigikogu Rules of procedure Act*.

illustrare le attività del Governo nella fase di implementazione interna delle politiche europee. Le Commissioni parlamentari hanno, inoltre, diritto a presentare un proprio *report* su quanto esposto dal Governo.

### 3. La Repubblica di Lettonia

#### 3.1. *L'ingresso nell'Unione e le modifiche normative*

Come è noto nel 1993, tre anni dopo l'indipendenza dall'URSS, è stata reintrodotta in Lettonia la Costituzione del 1922, in vigore nel periodo intercorso tra le due Guerre Mondiali. La Carta è stata, poi, oggetto di diverse riforme – per la precisione undici<sup>37</sup>, di cui l'ultima nel giugno 2014, intervenuta unicamente sul preambolo – ma particolarmente rilevante ai fini di questa analisi risulta la riforma del maggio 2003, che ha introdotto le novità necessarie all'armonizzazione delle norme costituzionali interne al diritto dell'Unione, in cui il Paese avrebbe fatto ingresso l'anno successivo<sup>38</sup>. Al contrario in seguito all'approvazione del Trattato di Lisbona – come discusso in Parlamento il 3 dicembre 2009<sup>39</sup> – non si è ritenuto fosse necessario introdurre una ulteriore modifica costituzionale al fine di implementare quanto previsto dal nuovo Trattato in materia di poteri dei Parlamenti nazionali. Sebbene ulteriori leggi di revisione costituzionale siano state approvate sia nel 2009 che nel 2014 (le uniche due posteriori all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona), nessuna di esse ha riguardato questioni inerenti le materie europee<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Rispettivamente nel 1994, 1996, 1997, 1998, 2002, 2003, 2004, 2005, 2007, 2009, 2014.

<sup>38</sup> L'ingresso è avvenuto in seguito a un referendum sull'adesione nel settembre 2003, che ha visto la vittoria dei sì con il 67% dei voti.

<sup>39</sup> Lo *Speaker* riunì i presidenti e i vice presidenti delle commissioni parlamentari e i capi dei gruppi parlamentari al fine di discutere della necessità di modificare i regolamenti parlamentari per introdurre le novità previste dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

<sup>40</sup> Nel 2009 sono stati modificati i titoli 2 - “*Saeima*”- e 3 - “Il Presidente” - della Carta, introducendo la possibilità per l'elettorato di sciogliere il Parlamento, nel 2014, come detto, si è modificato il preambolo.

Sono, invece, stati oggetti di modifica dopo il 2009 tanto i regolamenti del *Saeima*<sup>41</sup>, quanto il regolamento della Commissione Affari Europei, quest'ultima incaricata dell'esercizio del controllo di sussidiarietà nell'ordinamento lettone.

### 3.2. *La formulazione delle posizioni nazionali e il sistema del mandato*

In base all'articolo 185.1 dei regolamenti del *Saeima*, è la Commissione affari europei è l'unico organo parlamentare a occuparsi delle questioni inerenti l'Unione: non è previsto, infatti, alcun intervento da parte del *plenum* dell'Assemblea. Inizialmente (fino al 2005) era stato previsto un intervento esclusivo da parte della Commissione affari europei, ma in seguito è stata introdotta la possibilità di richiedere l'opinione delle Commissioni competenti per materia con riferimento alla specifica proposta legislativa. I regolamenti parlamentari stabiliscono infatti che la posizione della Lettonia sugli affari europei sia determinata autonomamente dalla Commissione affari europei, salvo che il Parlamento deliberi diversamente.

Il coinvolgimento parlamentare – nella forma appena descritta – riguarda non solo il controllo di sussidiarietà ma anche, più in generale, la fase ascendente del processo normativo europeo. La Commissione affari europei deve<sup>42</sup>, infatti, esaminare le posizioni ufficiali della Repubblica di Lettonia ed esprimersi su di esse prima che esse siano presentate a livello europeo anche, se del caso, consultando i Ministri competenti o le autorità dei Governi locali, al fine di raccogliere le informazioni necessarie ad esprimersi sulla proposta presentata dal Governo<sup>43</sup>. È, inoltre, possibile richiedere l'opinione delle altre Commissioni che, se consultate, fanno pervenire alla Commissioni affari europei la propria posizione<sup>44</sup>.

Le procedure che disciplinano il coinvolgimento della Commissioni affari europei nella fase ascendente sono definite dal regolamento n. 96 e dalle istruzioni n. 4 del Consiglio dei

---

<sup>41</sup> Il Parlamento lettone, Parlamento monocamerale composto da soli 100 membri.

<sup>42</sup> Sempre secondo l'art. 185.3 dei regolamenti del *Saeima*.

<sup>43</sup> Art. 25 della Costituzione e art. 172.1 dei regolamenti del *Saeima*.

<sup>44</sup> Art. 185.4 dei regolamenti del *Saeima*.

Ministri, emanati entrambi il 3 febbraio del 2009. Il primo, il regolamento sulle “*Procedures con cui le posizioni nazionali della Repubblica di Lettonia devono essere sviluppate, approvate e aggiornate nelle materie dell’Unione Europea*” prevede all’articolo 34 che le posizioni nazionali debbano essere inviate dal Governo alla Commissione affari europei, prima che le stesse siano ufficialmente espresse durante i *meeting* europei (da intendersi come Consiglio dei Ministri, *working group* del Consiglio dei Ministri, Commissione o qualsiasi altra riunione in cui vengano in rilievo le diverse posizioni statali). La Commissione, secondo il noto sistema del mandato negoziale, dovrà elaborare una posizione che sarà vincolante per il Governo, anche se nella prassi accade molto raramente che la Commissione non confermi la posizione proposta dall’esecutivo, e ciò si verifica solamente qualora la si ritenga in conflitto con gli interessi nazionali lettoni ovvero, almeno in un caso, in contrasto con gli interessi diretti di ONG e parti sociali<sup>45</sup> eventualmente consultate dal Governo, come si dirà più avanti.

### 3.3. *Il controllo di sussidiarietà ex ante*

La Commissione affari europei, unica incaricata del controllo, è stata istituita nel 1995, ma è solo con la modifica dei regolamenti del *Saeima* nel 2001 che viene stabilito il ruolo del Parlamento – e di conseguenza della Commissione – nelle materie europee (in preparazione all’ingresso ormai prossimo).

Essa, recentemente rinnovata<sup>46</sup> nella composizione politica dopo le elezioni del 4 ottobre 2014, è composta da 16 membri, con alcuni vice (che sostituiscono i titolari in caso di assenza), che rappresentano proporzionalmente i membri eletti nel *Saeima*, con l’obbligo che sia presente almeno un membro per ciascun gruppo parlamentare<sup>47</sup>. È una delle Commissioni più numerose dell’Assemblea (che contano in media circa 11 mem-

---

<sup>45</sup> Si veda in questo senso il COSAC *8th Biannual report on EU practices and procedures – Annex*, dell’ottobre 2007.

<sup>46</sup> La maggior parte dei membri attuali è entrata a farne parte il 6 novembre 2014.

<sup>47</sup> Secondo quanto previsto dall’articolo 185.2 dei regolamenti del *Saeima*.

bri<sup>48</sup>): essa è infatti composta da circa 1/5 dei membri del Parlamento.

A livello di composizione politica, allo stato attuale il gruppo più numeroso è quello dell'*Unity Parliamentary group* (formazione del centrodestra moderato, che esprime anche il Presidente della Commissione) con 4 membri, mentre 3 seggi spettano sia al *Concord Centre Parliamentary Group* (il partito russofono socialdemocratico), sia all'*Unions of green and farmers parliamentary group* (il partito dei verdi e degli agricoltori) e della coalizione nazionalista formata da *National alliance "all for Latvia!"* e da *Fatherland people/LNNK*. Un membro della Commissione rappresenta, infine, il *Latvian Regional Alliance parliamentary group* e uno anche per *From Latvia from the Heart parliamentary group*.

Vale la pena rilevare, inoltre, come la rappresentanza di genere appaia molto sbilanciata: su 17 membri della Commissione solo 3 sono donne (tra cui però figura il Presidente).

Essendo l'unico organo parlamentare direttamente coinvolto nel controllo di sussidiarietà, è lo stesso Segretariato della Commissione Affari Europei a ricevere dalle istituzioni europee il testo delle proposte di legge, tradotte in lettone. Il Segretariato ha il compito di esaminare le proposte e di esprimere la propria opinione sulla necessità di inoltrarle alla Commissione stessa, che a sua volta può stabilire autonomamente se procedere o meno con il controllo<sup>49</sup>, svolgendo quindi di fatto una funzione preliminare di filtro degli atti da esaminare. In base agli articoli 25 della Costituzione e 172 dei regolamenti del *Saeima*, la Commissione può inviare una lettera (tra la prima e la terza settimana dell'analisi) alle singole Commissioni di settore coinvolte nella materia della proposta e ai Ministri competenti per richiedere un'opinione in merito al rispetto del principio di sussidiarietà. Una volta ricevute le opinioni richieste (o scaduto il termine per la loro presentazione), esse vengono discusse durante un'apposita seduta, che si conclude (entro la settima settimana, in modo da lasciare l'ultima settimana disponibile, secondo quanto previsto dall'*early warning mechanism*, per l'invio alle istituzioni europee dell'eventuale *reasoned opinion*)

---

<sup>48</sup> Più numerosa è solamente la "*Public expenditure and audit committee*" che è composta da 17 membri.

<sup>49</sup> Si veda il *COSAC 6th Biannual report on EU practices and procedures – Annex*, del novembre 2006.



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 europee. Anche per quanto riguarda il controllo di sussidiarietà *ex ante*, quindi, nell'esperienza lettone è la Commissione affari europei ad avere l'ultima parola, senza un coinvolgimento del *plenum* dell'Assemblea, salvo espressa deliberazione in tal senso.

Dall'introduzione dell'*early warning system* nel 2009 ad oggi, sono state inviate alle istituzioni europee soltanto tre opinioni motivate<sup>50</sup> e una risoluzione nell'ambito del dialogo politico<sup>51</sup>, su un totale di otto proposte legislative sottoposte a controllo. L'impegno della Commissione sembrerebbe pertanto focalizzarsi principalmente sulla valutazione delle posizioni nazionali piuttosto che sul controllo di sussidiarietà: questa attività a bassa intensità è motivata innanzitutto dal carico di lavoro che risulta particolarmente gravoso per un Parlamento di così modeste dimensioni. Inoltre, la scarsa efficacia del sistema di controllo, che non prevede alcun tipo di sanzione in caso di violazione del principio di sussidiarietà, è considerato poco incentivante nello scegliere di effettuare il controllo a fronte della scarsità di risorse<sup>52</sup> sia di tempo che amministrative. Già durante la riunione del 3 gennaio 2009<sup>53</sup>, si constatò l'impossibilità per la Commissione affari europei di farsi carico del controllo dal punto di

---

<sup>50</sup> Le opinioni motivate sono state redatte sulla proposta di regolamento del Consiglio COM(2012)130 sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2013)296 che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti, proposta di direttiva COM(2016)128 recante modifica della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

<sup>51</sup> Secondo quanto riportato sul sito Ipex. Il dialogo politico è stato attivato sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2014)163 che istituisce un visto di circolazione e che modifica la Convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 562/2006 e (CE) n. 767/2008.

<sup>52</sup> Come evidenziato da J. IKSTENS, *The Latvian Parliament and EU Affairs*, in *OPAL Country Reports*, weblink, 2012.

<sup>53</sup> Si richiama la già citata riunione dello *Speaker* del *Saeima* con presidenti e vicepresidenti delle commissioni parlamentari e i capi dei gruppi parlamentari durante la quale è stata discussa la necessità di modificare i regolamenti parlamentari al fine di introdurre le novità previste dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

vista della sussidiarietà e della proporzionalità di ogni proposta di atto europeo e pertanto si definì la necessità per la Commissione di stabilire proprie aree di priorità.

Dall'aprile del 2014 le proposte da esaminare vengono quindi, come si è detto, selezionate dal Segretariato in base alla materia: vengono sottoposte a controllo solo le proposte che vertono principalmente su temi considerati prioritari dalle Commissioni parlamentari di settore e, in parte, sui temi indicati come di maggior rilevanza nei programmi dell'Unione. In questa prospettiva, durante il 2014 la priorità è stata l'Unione Economico-Monetaria, della quale la Repubblica di Lettonia è diventata Paese membro a partire dal gennaio 2014.

Inoltre, secondo quanto previsto dall'articolo 8 delle già citate istruzioni del Gabinetto dei Ministri n. 4 del 3 febbraio 2009, è possibile svolgere il controllo di sussidiarietà e di proporzionalità unitamente all'analisi delle posizioni nazionali redatte dal Governo nazionale sulle proposte legislative comunitarie, qualora la proposta influisca in maniera sostanziale sugli interessi della Repubblica di Lettonia. Anche la scelta di non utilizzare la procedura specifica prevista per il controllo di sussidiarietà e proporzionalità, ma, invece, di integrare la verifica all'esame delle posizioni nazionali (che risulta essere l'attività principalmente svolta dalla Commissione) sembra tuttavia poter sopperire soltanto in parte al problema dei carichi di lavoro.

Per quanto riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia il tema maggiormente discusso dalla Commissione lettone sembra essere l'immigrazione: l'attenzione per questa materia risulta evidente anche dalla scelta delle proposte da analizzare, che, come sottolineato in precedenza, vengono selezionate in base alle priorità delle altre Commissioni parlamentari. Delle due proposte di atto analizzate in questo settore (senza peraltro pervenire all'adozione di una *reasoned opinion*), entrambe riguardano infatti il tema dell'immigrazione<sup>54</sup>.

La Commissione non ha, invece, al contrario di quanto avvenuto nella maggior parte dei Parlamenti nazionali, ritenuto necessario sottoporre al controllo la proposta di istituzione di una Procura Europea.

---

<sup>54</sup> Come ad esempio la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2014)163 che istituisce un visto di circolazione e che modifica la Convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 562/2006 e (CE) n. 767/2008.

### 3.4. Il controllo di sussidiarietà ex post

Il controllo di sussidiarietà *ex post*<sup>55</sup> viene effettuato con una procedura in gran parte analoga a quella prevista per il controllo *ex ante*, ma è l'unico caso in cui la decisione finale spetta al *plenum* del Parlamento e non alla Commissione affari europei: è sempre la Commissione affari europei infatti ad avere il compito di presentare una proposta di risoluzione al *Saeima*, qualora ravvisi una violazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità e ritenga opportuno presentare ricorso alla Corte di Giustizia. Il *Saeima* in seduta plenaria deve, quindi, esprimersi sulla proposta della Commissione e, in caso di voto positivo, dare mandato al Governo (che è l'istituzione incaricata di presentare il ricorso) di procedere. Il voto del Parlamento è vincolante ed il Governo non dispone di alcun margine di discrezionalità circa il deposito del ricorso.

Tuttavia, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 ad oggi non risultano essere stati presentati ricorsi per violazione del principio di sussidiarietà da parte della Repubblica di Lettonia.

### 3.4. La valutazione sulle attività di Europol e di Eurojust

La Lettonia aderisce sia a Eurojust che a Europol.

Nel *Saeima* non è stata definita alcuna previsione specifica per il monitoraggio politico di Europol né per la valutazione delle attività di Eurojust. Anche in questo caso l'unico attore coinvolto in entrambi i controlli è – sempre in base all'articolo 185 dei regolamenti del *Saeima* – la Commissione affari europei<sup>56</sup>. Il controllo e la valutazione si fondano principalmente sull'audizione dei rappresentanti lettoni di Eurojust e Europol che sono tenuti a presentarsi una volta l'anno davanti alla Commissione per presentare la relazione annuale della rispettiva agenzia.

---

<sup>55</sup> Come previsto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione art. 263 e dall'art. 8 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

<sup>56</sup> Si veda il COSAC *13th Biannual report on EU practices and procedures*, del maggio 2010.

Eurojust in un *report* valutativo<sup>57</sup> sottolinea alcuni problemi che il sistema legislativo lettone presenta rispetto all'introduzione delle normative legate all'agenzia: infatti, esso è formato da legislazione primaria e secondaria tra cui, in particolare, alcuni atti interni come gli Ordini del Consiglio dei Ministri, che sono vincolanti per tutti i pubblici ufficiali e gli Ordini emessi da un solo Ministro, che sono validi solamente per gli ufficiali che lavorano in istituzioni dipendenti dallo stesso ministero. Eurojust stessa è stata introdotta nel sistema legislativo lettone con atti di natura mista: una legge dello Stato<sup>58</sup> e un regolamento del Consiglio dei Ministri<sup>59</sup>. Secondo la valutazione di Eurojust questo approccio potrebbe portare a un sistema legislativo frammentario e poco coerente.

#### **4. La Repubblica di Lituania: la “partecipazione attiva” del Seimas**

##### *4.1. La ritrovata indipendenza: ingresso nell'UE e fonti normative*

Membro dell'Unione Sovietica fino al 1990, la Repubblica di Lituania nell'ottobre del 1992 ha adottato la sua nuova Costituzione, che all'articolo 1 ne sancisce la ritrovata indipendenza.

I primi contatti con l'allora Comunità Europea avvengono già nei primi anni '90, con il rapido riconoscimento dell'indipendenza dall'URSS e l'avvio di un programma di aiuti al Paese, tanto che nel 1995 la Repubblica di Lituania presenta richiesta ufficiale di ingresso nella CE. I negoziati iniziano ufficialmente nel febbraio del 2000, per concludersi con la firma

---

<sup>57</sup> Si veda il *Council of European Union Evaluation report on the sixth round of mutual evaluations. Report on Latvia*, del 23 maggio 2014.

<sup>58</sup> Law of Office Prosecutor del 2005 che norma la rappresentanza lettone in Eurojust. La legge ha presentato anche alcune problematiche relative al ruolo del rappresentante lettone, che secondo quanto previsto dalla norma, dovrebbe avere gli stessi poteri del Procuratore Nazionale, ma si indica come direttamente applicabile la “decisione Eurojust” (art. 9) che a sua volta delinea i poteri dei rappresentanti nazionali. I poteri delineati da Eurojust per i propri membri sono più ampi di quelli del Procuratore Nazionale lettone e questo crea, ovviamente, diverse difficoltà nell'applicazione di entrambe le leggi.

<sup>59</sup> Regolamento del consiglio dei Ministri n. 1044, 8 ottobre 2013, entrato in vigore l'11 ottobre 2013, sulle funzioni, composizioni e procedure dell'ENCS.

del Trattato di accesso nel 2003; il successivo referendum ne conferma, infine, l'ingresso nell'Unione, che avviene formalmente nel gennaio 2004.

Il processo di revisione costituzionale finalizzato ad apportare le modifiche necessarie all'ingresso nell'UE ha avuto inizio già nel 1998 con l'istituzione da parte del Cancelliere del *Seimas*<sup>60</sup> di un *working group*<sup>61</sup> che si occupasse principalmente di redigere una proposta di modifica degli articoli 135 e 138 della Costituzione (più precisamente del capitolo "Politica estera e difesa nazionale" della Carta). Ulteriori modifiche sono state apportate agli articoli 47 (diritto di acquisire proprietà terriere), 119 (diritto di partecipare alle elezioni municipali) e 125 (esclusivo diritto della Banca di Lituania di emettere moneta)<sup>62</sup>.

Il modello scelto per il coinvolgimento del *Seimas* nelle materie europee è quello dei Parlamenti nordici, come la Finlandia, la Svezia e il Regno Unito, cioè Assemblee che si caratterizzano per una partecipazione attiva, con ampie funzioni di controllo parlamentare, già previste prima della ratifica del Trattato di Lisbona<sup>63</sup>. In particolare anche in Lituania si è optato per il sistema del mandato.

Le attuali competenze del *Seimas* nelle materie europee riguardano non solo il monitoraggio delle proposte legislative dell'Unione e il controllo di sussidiarietà, ma tutte le materie che secondo la Costituzione lituana sono prerogative del Parlamento (incluse la formazione del *budget* dell'Unione e l'invio di opinioni non solo sugli atti legislativi, ma anche su altri documenti, non provenienti dal Consiglio o dalla Commissione europea, e programmi strategici europei). Le basi normative del coinvolgimento parlamentare nell'esame delle materie UE si ritrovano, oltre che nella Costituzione, nell'atto costituzionale di ingresso della Repubblica di Lituania nell'Unione Europea del 13 luglio 2004 e nello Statuto del *Seimas*. Nel 2007, poi, è stata

---

<sup>60</sup> Il Parlamento lituano, monocamerale, formato da 141 membri in carica per 4 anni, eletti con un sistema misto: 70 con sistema proporzionale, 71 con un il maggioritario.

<sup>61</sup> Si veda *Committee of Union Affairs, Parliamentary scrutiny of EU matters*, weblink.

<sup>62</sup> Si veda in proposito P. VAN ELSUWEGE, *The process of constitutional revision in the light of Lithuania's accession to the UE*, in *Jurisprudencija*, 44(36), 2003, pp. 59 – 69.

<sup>63</sup> Si veda J. NOVAGROCKIENĖ, *The Lithuanian Parliament and EU Affairs*, in *OPAL Country Reports*, weblink, 2012.

approvata la decisione n. 1567 del *Board* del *Seimas* sulle regole per le procedure per il dibattito delle materie dell'Unione europea.

A seguito dell'approvazione del Trattato di Lisbona non è stato valutato necessario apportare alcuna modifica alla Carta costituzionale, nella quale, come precedentemente esposto, le principali modifiche introdotte nel 1998 in preparazione all'ingresso nell'UE erano già orientate al più ampio coinvolgimento parlamentare, poi sancito per tutti i Parlamenti nazionali nel 2009. Sono state, tuttavia, apportate alcune modifiche allo statuto del *Seimas* sia nel 2011 che nel 2012: esse hanno riguardato principalmente il capitolo XXVII "Dibattito e risoluzione per le materie dell'Unione europea" e in particolare hanno dotato di maggiori competenze e poteri le preesistenti Commissioni affari esteri e affari europei.

#### 4.2. *Il coinvolgimento del Seimas*

La partecipazione del *Seimas* negli affari europei si basa su alcuni principi chiave<sup>64</sup>: innanzitutto, il diritto di informazione del Parlamento, al quale è garantito un accesso rapido alle informazioni non riservate contenute nei documenti dell'Unione. Altro perno del lavoro del *Seimas* sono le competenze estremamente ampie ad esso riconosciute: il Parlamento, infatti, ha competenza su tutte le materie che gli sono attribuite dalla Costituzione e, inoltre, la sua opinione è richiesta non solo per le proposte di atto legislativo dell'Unione o per le posizioni del Governo, ma anche su numerosi ulteriori documenti<sup>65</sup>. Il lavoro dell'Assemblea si fonda anche su una piena e attiva partecipazione di tutti i suoi membri, coinvolti nell'esame dei documenti in quanto membri delle Commissioni di settore, incaricate dei controlli. La posizione nazionale, inoltre, viene stabilita cercando il più ampio consenso tra le parti politiche e garantendo la

---

<sup>64</sup> Esposti nel documento *Committee of Union Affairs, Parliamentary scrutiny of EU matters*, weblink.

<sup>65</sup> In base all'articolo 180.1.5 dello Statuto del *Seimas* sono: programma annuale della Commissione Europea, altri documenti riguardanti la pianificazione del processo legislativo europeo, libri bianchi e libri verdi, *report* annuale della Corte dei Conti, altri documenti che riguardano l'indirizzo del Governo.

massima trasparenza attraverso la pubblicazione delle attività parlamentari e l'accesso ai documenti e ai registri pubblici. Infine, ultimo principio fondante il lavoro dell'Assemblea è quello della continuità, che le permette di supervisionare il lavoro del Governo sia nella fase di *decision making* che nella successiva fase di implementazione.

Un recente studio del Parlamento europeo<sup>66</sup> ha tentato di quantificare il livello di coinvolgimento dei parlamenti degli Stati membri negli affari UE affidandosi a due differenti scale. La prima, elaborata da Winzen<sup>67</sup>, attribuisce un valore da zero a uno a tre diversi fattori: il livello di informazione dei Parlamenti attraverso l'accesso ai documenti UE e ai *memoranda* del Governo; le modalità secondo cui si svolge in concreto l'esame delle proposte legislative UE (il ruolo delle Commissioni affari europei, il coinvolgimento delle Commissioni di settore e la riserva di esame); il tipo di potere di mandato del Parlamento sul Governo. In questa scala nel 2010 il punteggio massimo è raggiunto dalla Danimarca (2.67), seguita da Finlandia, Slovacchia e Lituania (2.50). Un'altra analisi quantitativa<sup>68</sup> si basa sulla valutazione dell'interrelazione del numero di incontri delle Commissioni affari europei (a dimostrazione del livello di attività di queste ultime) e i poteri di cui esse sono dotate: in questo caso la Lituania risulta addirittura il primo Paese, avendo una frequenza di incontri della Commissione inferiori solo a Lettonia e Italia e poteri e competenze valutate tra i più alti in assoluto.

#### 4.2.1. *La formazione delle posizioni nazionali: lo strumento della riserva di esame parlamentare*

Il coinvolgimento del *Seimas* anche nella fase legislativa ascendente è ritenuto molto importante dalle istituzioni lituane, poiché è in questa fase che si calcola vengano prese circa il 90%

---

<sup>66</sup> Directorate – General for Internal Policies – Policy Department, *citizens' right and constitutional affairs: Democratic Control in the Member States of the European Council and Euro zone summits – study 2013*.

<sup>67</sup> Si veda T. WINZEN, *National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison*, cit.

<sup>68</sup> *Ibidem*. La tabella in questione è stata elaborata partendo dai dati di Winzen 2012 per la “forza dell'esame” e di Spreitzer/Pigeonnier del 2012 per la frequenza degli incontri.

delle decisioni<sup>69</sup>. Già durante il primo dibattito parlamentare su quale modello di partecipazione alla formazione delle politiche dell'Unione adottare, il *Seimas* aveva optato per un significativo coinvolgimento delle Commissioni nella formazione delle posizioni nazionali sulle proposte di atto dell'UE. Viene così garantita, innanzitutto, la partecipazione di tutti i membri dell'Assemblea, di volta in volta in base alla materia in esame e alle Commissioni di cui fanno parte; inoltre la scelta di questo sistema dovrebbe garantire un intervento più efficace e veloce, grazie alla maggiore flessibilità e rapidità dell'azione delle Commissioni. Infine, il coinvolgimento delle Commissioni di settore permette che l'esame delle proposte venga effettuato da coloro che hanno maggiore competenza sulla specifica materia all'interno del *Seimas*.

In base all'atto costituzionale di ingresso nell'Unione europea e allo Statuto del *Seimas*<sup>70</sup>, il Governo è obbligato a informare il Parlamento sulle proposte di atti legislativi dell'Unione europea ed è obbligato a consultare l'Assemblea, qualora le materie investite dalle proposte facciano parte delle competenze costituzionalmente attribuite a quest'ultima. In dette materie il Governo è, non solo politicamente ma anche legalmente, vincolato a richiedere un mandato al Parlamento ai fini di rappresentarlo presso le istituzioni europee.

Non è, tuttavia, possibile per un piccolo Parlamento monocamerale come quello lituano, far fronte alla mole di lavoro derivante dalla necessità di esaminare le centinaia di proposte legislative dell'Unione, per tacere degli altri documenti a carattere non normativo, rispettando gli stringenti limiti di tempo (con riferimento anche alle riunioni del Consiglio europeo durante i quali le proposte vengono discusse): il *Seimas* ha così provveduto a fissare alcuni criteri per stabilire quali atti prendere in considerazione per un più attento esame. Essi vengono suddivisi, secondo quanto stabilito dallo Statuto del *Seimas*<sup>71</sup>, in tre categorie per importanza: moderatamente rilevanti, rilevanti, molto rilevanti, in base alle priorità riconosciute come importanti per la Lituania tra quelle indicate nel programma annuale della Commissione europea e nel programma annuale della Presiden-

---

<sup>69</sup> Si veda *Committee of Union Affairs, Parliamentary scrutiny of EU matters*, weblink.

<sup>70</sup> Art. 180.3 sottoparagrafo 1 dello Statuto.

<sup>71</sup> Art. 180.4.



za europea. La selezione avviene annualmente: entro un mese dalla ricezione dei programmi annuali da parte del Parlamento, le Commissioni devono inviare le proprie conclusioni riguardo l'importanza delle proposte ivi contenute e indicarne il grado di rilevanza. Una volta ricevute tutte le opinioni, le Commissioni affari esteri e affari europei devono sintetizzarle in un comunicato da inviare al Governo.

Il Governo è, quindi, obbligato a inviare al *Seimas* la propria posizione su un atto relativo a materie considerate rilevanti o molto rilevanti, entro 15 giorni dalla ricezione della proposta dalle istituzioni dell'Unione europea. La posizione del Governo viene inviata per l'esame alle Commissioni di settore coinvolte e alla Commissione affari europei (o affari esteri, che ha competenza per le materie collegate alla politica estera e di sicurezza comune dell'Unione). Il primo esame spetta alle Commissioni di settore, che inviano le proprie conclusioni alla Commissione affari europei, che le valuta e promuove una proposta il più condivisa possibile tra le diverse forze parlamentari. Qualora non si riesca a trovare una posizione di compromesso oppure la Commissione affari europei (o esteri) ritenga necessario un dibattito più ampio, è possibile porre sull'elaborazione della posizione nazionale sulla proposta di atto legislativo una riserva di esame parlamentare. In questo caso, il Governo non potrà esprimersi in sede europea sulla proposta di atto finché non ne avrà ricevuto apposito mandato. Trattasi del sopraccitato sistema "del mandato"<sup>72</sup> disciplinato in Lituania dall'articolo 180.18.1 dello Statuto del *Seimas*<sup>73</sup>.

Il controllo del *Seimas*, inoltre, non si limita alla fase precedente la convocazione del Consiglio europeo, ma la Commissione affari europei è tenuta altresì valutare il *report* conclusivo del Consiglio, sulle cui conclusioni può esprimersi e adottare una decisione<sup>74</sup>.

Il modello di esame parlamentare lituano si ispira, perciò, ai modelli nordici, caratterizzati da un forte coinvolgimento,

---

<sup>72</sup> Definito secondo la categorizzazione elaborata da COSAC che distingue tre modelli: il *mandating system*, il *document - based model* e il sistema misto.

<sup>73</sup> Si veda K. AUDEL, O. ROZENBERG, A. THOMAS, *Lost in Transaction? Parliamentary Reserves in EU bargains*, in *OPAL Online Paper Series*, n. 10, 2012.

<sup>74</sup> Si veda il COSAC *19th Biannual report on EU practices and procedures – Annex*, del maggio 2013.

addirittura superandoli: secondo la classificazione di Karlas, infatti, i Parlamenti che rivestono il ruolo più forte nell'esame delle materie europee sono Lituania, Finlandia ed Estonia<sup>75</sup>.

#### 4.2.2. Il controllo di sussidiarietà ex ante

Responsabile del controllo di sussidiarietà è la Commissione affari europei – *Europos reikalų komitetas* – (la Commissione affari esteri ha competenza solo per le materie legate alla politica estera e di difesa comune dell'Unione), istituita, come si è detto, già nel settembre del 1997. A differenza delle altre Commissioni del *Seimas* che devono essere formate da un minimo di 7 a un massimo di 17 membri, la Commissione Affari Europei deve essere formata da almeno 15 e da non più di 25 membri, che rappresentino in maniera proporzionale i gruppi politici. La Commissione dell'attuale *Seimas*, rinnovato nel 2012, è composta da 24 membri (di cui 6 donne)<sup>76</sup>. A livello partitico, 12 membri fanno parte della coalizione attualmente al Governo, formata dal *Lithuanian Social Democratic Party* (8 membri in Commissione, tra cui il Presidente) e dal *Labour Party* (5 membri). Il principale partito di opposizione, l' *Homeland Union – Lithuanian Christian Democrat* è rappresentato con 6 seggi. I restanti posti sono occupati da 2 rappresentanti del gruppo misto e 2 del *Liberals Movement* e uno del *Lithuanian Poles' Electoral Action*.

Ulteriore elemento a conferma dell'importanza del lavoro svolto da questa Commissione, è il fatto che i gruppi parlamentari scelgano come membri della Commissione Presidenti o vicepresidenti di altre commissioni del *Seimas* o dei gruppi stessi e esperti, tra gli eletti, di materie afferenti agli affari europei. Inoltre il vice dello *Speaker* del *Seimas* è nominato Presidente della Commissione<sup>77</sup>: a quest'ultimo vengono affiancati 4 vice.

<sup>75</sup> Si veda J. KARLAS, *Nàrodni parlamenti a kontrola evropskych zalezitosti*, cit.

<sup>76</sup> Lo scarso numero di donne presenti nella Commissione riflette la situazione del Parlamento in cui le donne rappresentano solo il 24% degli eletti (fonte: scheda del Paese su ipu.org).

<sup>77</sup> Si veda la scheda *Consideration of EU Matters in Seimas*, disponibile sul sito del Parlamento lituano.

In base all'articolo 180.1 del regolamento del *Seimas*, sono le Commissioni di settore, secondo la materia dell'atto che viene esaminato, ad essere responsabili di un adeguato e puntuale controllo di sussidiarietà. Sebbene sia, in ultima istanza, il Parlamento a decidere se inviare o meno alle istituzioni europee un'opinione motivata, resta forte il coinvolgimento delle Commissioni di settore, condizione del resto imprescindibile per assicurare che il controllo venga svolto entro le 8 settimane<sup>78</sup> previste dal Trattato.

Il Segretariato del *Seimas* riceve la proposta legislativa dalle istituzioni europee e la inoltra sia alle Commissioni specializzate per materia che alla Commissione affari europei (o esteri). Prima che le Commissioni si incontrino, il dipartimento legale dell'ufficio di presidenza del *Seimas* deve preparare la propria posizione sulla conformità dell'atto al principio di sussidiarietà<sup>79</sup>.

Non più tardi di 5 settimane da quando il Parlamento ha ricevuto la proposta di atto o di 10 giorni lavorativi da quando è stata ricevuta la posizione del Governo, le Commissioni di settore devono inviare le proprie conclusioni sulla violazione o meno del principio di sussidiarietà alla Commissione affari europei, la quale, dopo aver ricevuto la richiesta dello *Speaker* del *Seimas*, le conclusioni delle Commissioni di settore, le eventuali richieste dei gruppi politici e la posizione del Governo, organizza un incontro al quale devono partecipare anche i rappresentanti delle commissioni di settore e del dipartimento legale dell'ufficio di presidenza del *Seimas*, che presentano le rispettive conclusioni sul rispetto del principio di sussidiarietà. Qualora l'esame della Commissione affari europei rilevi una possibile violazione, le conclusioni devono essere inviate, insieme a una proposta di opinione motivata, al *plenum* del Parlamento, che deve discuterne in una apposita seduta fissata secondo la procedura speciale di urgenza entro una settimana dalla registrazione

---

<sup>78</sup> Si veda C. NEUHOLD, A. STRELKOV, *New opportunity structures for the "unusual suspects"? Implications of the Early Warning System for the role of national parliaments within the EU system of governance*, in *OPAL online paper series*, n. 4, 2012.

<sup>79</sup> Si veda in proposito l'intervento del Presidente della Commissione affari europei del *Seimas*, G. KIRKILAS, *written evidence in European Union Select Committee: The Role of National Parliaments in the European Union Oral and Written Evidence*, disponibile sul sito [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk).

della stessa e non più di una settimana prima la scadenza delle 8 settimane fissate dal Trattato di Lisbona.

La risoluzione adottata dal *Seimas* a conclusione della seduta integra l'opinione dell'Assemblea, che può confermare o meno l'opinione della Commissione affari europei e deve, poi, essere pubblicata dal governo sulla Gazzetta Ufficiale e inviata dalla Commissione affari europei al Presidente del Parlamento europeo, al Consiglio dell'Unione europea, alla Commissione europea e agli altri Parlamenti nazionali.

L'attività di controllo svolta dal Parlamento lituano nei termini sopradescritti sembra essere piuttosto efficace: una ricerca del 2011<sup>80</sup> inserisce infatti l'Assemblea lituana tra le Camere più attive<sup>81</sup> nell'emettere opinioni motivate negative, che indicano un esame approfondito delle proposte europee.

Per quanto riguarda lo spazio di libertà sicurezza e giustizia dal Trattato di Lisbona ad oggi non sono state adottate opinioni motivate dal Parlamento lituano, sebbene la maggior parte degli atti siano stati sottoposti ad esame.

In particolare la nota proposta di regolamento sull'istituzione di una Procura europea è stata oggetto di controllo di sussidiarietà: sebbene l'esame condotto dalla Commissione affari legali e dalla Commissione affari europei abbia avuto un esito positivo, quest'ultima Commissione ha tuttavia inoltrato una propria opinione al Governo nella quale invitava a scegliere per il nuovo ufficio un modello diverso da quello previsto nella proposta europea. Non una struttura gerarchica, ma con al vertice un gruppo collegiale formato dai rappresentanti dei Paesi membri, coordinati da un Procuratore Capo e con la supervisione delle attività investigative da parte del Procuratore europeo dello Stato in cui si agisce nel caso concreto. Secondo la Commissione lituana, inoltre, nella proposta non sarebbero state delineate in maniera chiara le competenze dell'Ufficio e consigliava, pertanto, che vi si aggiungesse una proposta di regolamento che definisse puntualmente i reati contro gli interessi finanziari dell'Unione. Infine, si consigliava una doppia legittimazione della Procura – pur nel rispetto della sua necessaria in-

---

<sup>80</sup> Si veda K. KORHONEN, *Guardians of subsidiarity. –national parl strive to control eu decision – making*, in *FIIA briefing paper*, n. 84, 2011.

<sup>81</sup> Insieme ad Austria, Repubblica Ceca, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Polonia, Olanda, Svezia, Regno Unito.

dipendenza – da parte dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo.

La Lituania è inoltre Stato membro che partecipa sia ad Europol che ad Eurojust. A livello parlamentare i responsabili del monitoraggio politico si differenziano per le due agenzie, mentre il meccanismo di valutazione è lo stesso per entrambe. Competenti per quanto riguarda Europol sono la Commissione affari europei, la Commissione affari legali e la Commissione difesa e sicurezza nazionale, mentre per Eurojust la Commissione affari europei e la Commissione affari legali.

Per entrambe, invece, a partire dal 2010 il monitoraggio politico avviene con la presentazione del *report* annuale delle due agenzie in una seduta della Commissione affari europei della sessione primaverile, alla quale partecipano anche i Presidenti delle altre Commissioni del *Seimas* coinvolte nell'esame. Al termine della seduta vengono inviate alle altre Commissioni coinvolte la richiesta di esaminare le raccomandazioni contenute nel *report* e di inviare a propria volta le proprie conclusioni.

#### 4.2.3. *Le modalità del controllo ex post*

Secondo quanto previsto dall'articolo 180.41 del regolamento parlamentare, il potere di iniziativa per un ricorso alla Corte di Giustizia europea è in capo al *Seimas*: la richiesta deve essere presentata da un gruppo composto da almeno 1/5 dei rappresentanti eletti e, successivamente, votata dall'intera Assemblea, che può rigettarla o dare inizio al dibattito. Qualora venga scelta questa seconda opzione, la proposta di ricorso deve essere inoltrata alla Commissione affari europei (o alla Commissione affari esteri, a seconda delle materie), alle Commissioni di settore e alla Commissione affari legali. Le Commissioni specializzate, la Commissione affari legali, il Governo e i gruppi parlamentari devono inviare le proprie conclusioni alla Commissione affari europei che, entro una settimana da quando i documenti sono stati ricevuti, deve esaminare la proposta in un'apposita seduta alla quale partecipano i Presidenti delle Commissioni coinvolte, il Presidente del dipartimento legale dell'ufficio di presidenza del *Seimas* ed il Presidente del dipartimento diritto europeo. La proposta viene, infine, rinviata all'Assemblea per il dibattito in plenaria: se la Commissione affari europei, la Commissione affari legali e almeno un'altra

Commissione coinvolta concordano sulla violazione del principio di sussidiarietà, viene presentata all'Assemblea una bozza di protocollo di risoluzione che propone di approvare il ricorso alla Corte. Qualora, invece, i tre pareri siano negativi, verrà presentata una proposta che invita a non approvare il ricorso. Qualora, infine, le posizioni siano diverse, esse verranno presentate separatamente alla plenaria. La proposta di ricorso deve essere approvata dalla maggioranza del *Seimas* per poi essere inoltrata al Governo, che ha il compito di preparare i documenti procedurali necessari da presentare davanti alla Corte di Giustizia.

Non risultano, ad oggi, casi di ricorso da parte del governo lituano davanti alla Corte.

## **5. Conclusioni: l'inefficacia del controllo di sussidiarietà in Estonia e Lettonia e le ragioni del successo del Parlamento lituano**

Sin dal momento dell'introduzione dell'*early warning system*, con i Protocolli annessi al Trattato di Lisbona, si è temuto che lo strumento del controllo di sussidiarietà potesse rivelarsi, in ultima analisi, inservibile in concreto per alcuni Parlamenti di ridotte dimensioni e dalle risorse limitate, e che quindi il processo di parlamentarizzazione e democratizzazione dell'Unione potesse essere in qualche misura inficiato dalle oggettive difficoltà strutturali che la partecipazione al procedimento legislativo da parte dei Parlamenti nazionali più piccoli necessariamente comporta<sup>82</sup>.

Alla luce della ricostruzione operata ai paragrafi precedenti, sembra essere proprio questo il caso per quanto riguarda innanzitutto il Parlamento estone: nell'esperienza in esame il numero estremamente ridotto di *reasoned opinions* adottate sembrerebbe spiegarsi da un lato alla luce dell'inadeguatezza delle strutture parlamentari a disposizione (trattasi di un Parlamento monocamerale di appena 101 membri) a fronte dell'enorme numero di atti legislativi da esaminare e dei tempi estremamente ridotti per condurre l'esame (non aiuta l'assenza di precisi

---

<sup>82</sup> Si veda in proposito P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. In particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di Sicurezza Libertà e Giustizia*, in questo volume.

criteri di selezione che invece consentirebbero forse di individuare poche ma cruciali proposte legislative europee sulle quali concentrare lo scrutinio parlamentare). Dall'altro lato la circostanza per cui le opinioni motivate debbano necessariamente essere adottate dal *plenum* dell'Assemblea non sembra certo contribuire all'efficienza ed alla celerità del procedimento di controllo.

L'istituto del mandato negoziale non sembra essere sfruttato appieno dal Parlamento, che di norma si limita a recepire le posizioni del proprio Governo, svuotando in effetti di significato il mandato stesso.

Va altresì evidenziato come il Parlamento estone abbia manifestato una visione in un certo senso quasi "europeista" del controllo di sussidiarietà, come sembra essere confermato dalla posizione assunta dai suoi rappresentanti in seno alla Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei Parlamenti dell'Unione europea (COSAC), in cui essi hanno espresso un certo scetticismo circa un rafforzamento della cooperazione interparlamentare con riferimento al controllo di sussidiarietà ed hanno anzi auspicato la sua marginalizzazione negli ordini del giorno della Conferenza<sup>83</sup>. Come è noto peraltro l'incapacità dei Parlamenti nazionali di coordinarsi nell'esercizio del controllo di sussidiarietà è stata individuata quale uno dei principali fattori che hanno impedito a questi ultimi di divenire la vera e propria "terza camera" del procedimento legislativo europeo, nell'ottica della parlamentarizzazione dell'Unione<sup>84</sup>.

Detta impostazione sembra emergere altresì dal contenuto delle uniche due *reasoned opinions* emesse dal Parlamento estone. L'Assemblea non si limita infatti a rilevare il potenziale mancato rispetto del principio di sussidiarietà, ma arriva a contestare addirittura l'interpretazione che la Commissione ha dato

---

<sup>83</sup> Si veda P. EHIN, *The Estonian Parliament and EU Affairs: A Watchdog that does not bark?*, cit., p. 524.

<sup>84</sup> Si vedano in questo senso: P. BILANCIA, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, cit., p. 11; D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, relazione al convegno "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello", Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 12-13 maggio 2015 in *Nomos – Le Attualità nel Diritto*, 2015.

del diritto europeo, in un caso<sup>85</sup> contestando la base giuridica da quest'ultima individuata nel diritto primario dei Trattati per giustificare il proprio intervento<sup>86</sup>, e nell'altro<sup>87</sup> rilevando un potenziale contrasto tra la proposta legislativa esaminata ed il principio europeo fondamentale della libera circolazione dei servizi<sup>88</sup>. Vale la pena sottolineare come peraltro, con quest'ultima *reasoned opinion*, il Parlamento estone abbia contribuito al raggiungimento del numero di voti necessario ad attivare la procedura del c.d. "cartellino giallo" sulla proposta di direttiva in esame, procedura attivata per la terza volta dal Trattato di Lisbona ad oggi<sup>89</sup>.

Per quanto riguarda il Parlamento lettone, la situazione si presenta piuttosto simile a quella dell'ordinamento estone, con un mandato negoziale vincolante, e dunque una posizione formalmente forte del Parlamento nei confronti del Governo, a cui fa tuttavia fronte una situazione di fatto molto diversa, caratterizzata da una sostanziale predominanza dell'esecutivo sull'Assemblea nella determinazione delle politiche in materia di affari europei. È stato evidenziato come detta forza dell'esecutivo sia in parte altresì determinata da una rilevante asimmetria informativa: il Governo infatti, a differenza del Parlamento, conosce i dettagli tecnici e giuridici delle proposte dell'Unione<sup>90</sup>. Anche quest'ultima criticità può essere verosimilmente ricondotta alle ridotte dimensioni del Parlamento e dunque, con riferimento al controllo di sussidiarietà, alla mancanza dei mezzi necessari per poter analizzare nel dettaglio una

---

<sup>85</sup> Proposta di direttiva COM(2013)207 recante modifica delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune società e di taluni gruppi di grandi dimensioni.

<sup>86</sup> Parere motivato del Parlamento estone del 18 giugno 2013.

<sup>87</sup> Proposta di direttiva COM(2016)128 recante modifica della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

<sup>88</sup> Parere motivato del Parlamento estone del 10 maggio 2016.

<sup>89</sup> Come noto, gli altri due casi sono stati la proposta di regolamento COM(2012)130 (c.d. "Monti II") sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi e la proposta di regolamento COM(2013)534 sull'istituzione di una Procura europea.

<sup>90</sup> Si veda in questo senso J. Ikstens, *The Latvian Parliament and EU Affairs: A Passive Player with Strong Formal Powers*, cit., p. 554.



proposta europea (spesso caratterizzata da un alto livello di tecnicità) nei tempi utili per l'emissione di un parere motivato.

L'analisi dei (soli) tre pareri motivati adottati dal Parlamento lettone evidenzia come gli stessi abbiano avuto ad oggetto quasi esclusivamente il controllo di sussidiarietà *ex ante* così come esso viene inteso dalla Commissione europea, e dunque nella sua accezione restrittiva, quasi di anticipazione del controllo giurisdizionale effettuato *ex post* dalla Corte di Giustizia, confermando pertanto quell'impostazione in genere "europeista" già riscontrata con riferimento all'ordinamento estone. Non appare del resto casuale che sulle tre volte in cui il Parlamento lettone ha ritenuto di esprimersi su di una proposta legislativa europea, in due occasioni si sia raggiunto il numero di voti per l'attivazione del c.d. "cartellino giallo"<sup>91</sup> (la terza *reasoned opinion* aveva ad oggetto una materia particolarmente sensibile per l'interesse nazionale, e cioè il mercato dei servizi portuali<sup>92</sup>). È stato evidenziato peraltro come proprio quest'ultimo parere motivato costituirebbe uno squarcio sulle potenzialità che il controllo di sussidiarietà, se correttamente utilizzato, potrebbe avere nell'ordinamento lettone: in quell'occasione infatti la Commissione affari europei ha svolto una piena ed effettiva funzione di controllo, procedendo ad un ampio dibattito e a consultazioni con le parti sociali interessate dalla proposta legislativa europea, arrivando ad esprimere il proprio parere negativo sulla stessa nonostante la posizione favorevole del Ministro dell'Economia<sup>93</sup>.

In definitiva, si può ritenere che il correttivo introdotto nell'ordinamento lettone per cui la funzione di controllo è completamente delegata alla Commissione affari europei, senza coinvolgimento del *plenum*, non abbia, in ultima analisi, contribuito a superare gli ostacoli relativi all'insufficienza di risorse adeguate per l'esercizio del controllo, né a politicizzare

---

<sup>91</sup> Trattasi dell'opinione motivata del Parlamento lettone del 18 maggio 2012 sulla già citata proposta di regolamento COM(2012)130 (c.d. "Monti II") e della recente opinione motivata del Parlamento lettone del 5 maggio 2016 sulla già menzionata proposta di direttiva COM(2016)128.

<sup>92</sup> Opinione motivata del Parlamento lettone del 24 luglio 2013 sulla proposta di regolamento COM(2013)296 che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti.

<sup>93</sup> Come sottolineato da J. Ikstens, *The Latvian Parliament and EU Affairs: A Passive Player with Strong Formal Powers*, pp. 559 ss.

quest'ultimo incentivando i parlamentari a svolgere una funzione di sorveglianza e di indirizzo effettiva e penetrante nei confronti dell'esecutivo nazionale ed europeo. Il risultato è, anche in questo caso, un Parlamento molto forte sulla carta, ma estremamente debole nella prassi.

Alla luce di quanto esposto anche il criterio della doppia appartenenza (per cui ogni membro della Commissione affari europei deve necessariamente far parte di un'altra Commissione permanente), sembra fondarsi nei Parlamenti baltici su di una *ratio* almeno parzialmente diversa da quella che tradizionalmente ispira l'istituto in Parlamenti di più grandi dimensioni, e cioè garantire il raccordo e la cooperazione tra Commissione affari europei e Commissioni permanenti competenti per materia (si pensi in questo senso, ad esempio, all'esperienza francese). Nelle Repubbliche baltiche la doppia appartenenza costituisce invece una scelta quasi obbligata, se si considera la dimensione estremamente ridotta delle Assemblee: è infatti necessario garantire che la Commissione affari europei disponga di un numero di membri sufficiente per poter far fronte, almeno in parte, alla mole di proposte legislative che essa deve esaminare, ed è quindi necessario che della stessa faccia parte, come si è visto, un numero di parlamentari di gran lunga superiore a quello delle altre Commissioni permanenti (tanto che, ad esempio, in Lettonia addirittura 1/5 dei parlamentari si trova a far parte della Commissione affari europei). La doppia appartenenza negli ordinamenti in esame serve, in definitiva, a consentire il contemporaneo funzionamento della Commissione affari europei e delle Commissioni permanenti, e risponde forse a ragioni più strettamente logistiche ed organizzative.

Resta infine da interrogarsi sul perché il Parlamento lituano, pur caratterizzato da un numero di membri paragonabile a quello degli altri Paesi baltici, nonché da un ruolo in qualche misura simile nella storia dell'integrazione europea e dunque nell'approccio alla partecipazione alla forma di governo dell'Unione (e che quindi ci si potrebbe verosimilmente attendere afflitto dalle stesse problematiche), abbia adottato un numero di opinioni motivate grandemente superiore rispetto ai Parlamenti estone e lettone. Va precisato innanzitutto che il dato circa le *reasoned opinions* adottate dal Parlamento lituano si presenta in parte inflazionato, essendo 5 delle stesse state emesse nell'ambito del progetto di riforma del sistema ferroviario europeo del 2013: nondimeno, anche a voler considerare dette

opinioni come sostenute da un'unica *ratio*, si avrebbero comunque 7 opinioni totali, e dunque rispettivamente il triplo ed il doppio che in Estonia e Lettonia. Contrariamente a quanto sostenuto da alcuni commentatori<sup>94</sup> le opinioni sulla sopraccitata riforma del sistema ferroviario non sembrano da sole in grado di spiegare la divergenza quantitativa in esame.

Ad un primo sguardo, la risposta al quesito appena menzionato potrebbe essere da ricercarsi nell'analisi della forma di governo dei tre Paesi baltici. Infatti, mentre Estonia e Lettonia sono caratterizzate da una forma di governo parlamentare, la Lituania si differenzia per via della sua forma di governo semipresidenziale. Sennonché recenti studi hanno dimostrato che la forma di governo (sia semipresidenziale sia parlamentare) non sembra avere alcun tipo di incidenza sul numero di *reasoned opinions* adottate dai Parlamenti nazionali, e pertanto il numero medio di opinioni motivate adottato è sostanzialmente identico nelle due diverse forme di governo<sup>95</sup>.

A ben vedere, la ragione della maggiore incisività del controllo di sussidiarietà *ex ante* nell'ordinamento lituano deve allora verosimilmente ricercarsi nelle dinamiche interne della specifica forma di governo, a prescindere dalla sua qualificazione, e dunque in tre ordini di fattori: in primo luogo nella sussistenza di un chiaro ed efficace meccanismo di selezione preventiva (con l'assegnazione di un preciso livello di priorità ad ogni proposta legislativa), che fa da filtro consentendo di analizzare le proposte legislative europee e concentrare le risorse delle Commissioni parlamentari preferibilmente su quelle che rivestano una particolare importanza per l'interesse nazionale; in secondo luogo nella predisposizione di un sistema di procedure dettagliato che disciplina a fondo le modalità di esercizio del controllo, incentivando la cooperazione tra Governo e Parlamento da un lato, e tra Commissioni parlamentari dall'altro; infine, nella previsione di adeguate risorse per l'esercizio del controllo stesso, dal momento che la Commissione affari europei risulta essere di gran lunga quella con la maggiore disponi-

---

<sup>94</sup> Si veda in questo senso R. VILPIŠAUSKAS, *Parliamentary Scrutiny of EU Affairs in Lithuania: The Dog That Rarely Barks*, cit., p. 570.

<sup>95</sup> Si veda in questo senso lo studio condotto da J. GAREIS, *Behavioural patterns of EU-member States' national Parliaments/Chambers when issuing reasoned opinions within the early warning system (EWS) of the European union*, master thesis, University of Twente, 2015.

bilità in termini finanziari e di organico di tutta l'Assemblea lituana. In definitiva si deve pertanto ritenere che il migliore funzionamento dell'*early warning system* in Lituania possa essere ricondotto ad un capillare inquadramento dell'istituto nell'ambito della forma di governo, inquadramento che, come noto, risulta indispensabile ai fini di un utilizzo incisivo e politico del controllo di sussidiarietà in sede europea<sup>96</sup>.

L'impostazione sopraccitata sembra inoltre riflettersi sul contenuto delle opinioni motivate stesse: le opinioni adottate dal Parlamento lituano, infatti, al contrario di quelle estoni o lettoni, criticano spesso, oltre che la violazione del principio di sussidiarietà, la violazione del principio di proporzionalità, ovvero finanche il merito della proposta, con riferimento alla discrezionalità politica esercitata dal legislatore europeo<sup>97</sup>. Detta circostanza è certamente sintomatica di una concezione più prettamente politica e meno formale dello strumento, e dunque più allineata con l'interpretazione della maggioranza dei Parlamenti nazionali che con quella della Commissione.

Alla luce di quanto esposto, una prima conclusione che si può trarre dall'analisi dell'esperienza dei Parlamenti baltici è che l'introduzione dell'istituto del mandato negoziale secondo il modello nordico non è di per sé sufficiente a garantire che l'Assemblea ponga in essere un controllo effettivo sull'operato dell'esecutivo a livello europeo. In Estonia e in Lettonia, infatti, si è optato per una versione "rigida" del mandato negoziale, in cui il Governo generalmente non può disattendere le indicazioni

---

<sup>96</sup> Sulla necessità di inquadrare il controllo di sussidiarietà nella forma di governo e nelle dinamiche del rapporto Governo-Parlamento si vedano: P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. In particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di Sicurezza Libertà e Giustizia*, in questo volume; F. SCUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità*, relazione al convegno "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello", Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 12-13 maggio 2015 in *Nomos – Le Attualità nel Diritto*, 2015.

<sup>97</sup> Si vedano ad esempio l'opinione motivata del Parlamento lituano del 3 maggio 2016 sulla proposta di direttiva COM(2016)128 (che ha contribuito alla più recente attivazione del c.d. "cartellino giallo") o l'opinione motivata del Parlamento lituano del 10 aprile 2014 sulla proposta di regolamento COM(2012)35.

ricevute dal proprio Parlamento<sup>98</sup>. Ciononostante, come si è visto, sono pochissimi i casi in cui il Parlamento ha in effetti censurato o emendato sensibilmente la posizione iniziale del proprio esecutivo.

Per avere una sua reale incisività l'istituto del mandato negoziale deve pertanto, similmente all'*early warning mechanism*, essere correttamente inquadrato nella forma di governo del singolo Stato membro, e più precisamente nelle dinamiche fiduciarie tra Parlamento ed esecutivo, divenendo strumento di controllo e di indirizzo sostanziale, e non già di mera (e acritica) ratifica delle scelte governative. Laddove ciò non dovesse accadere, il rischio è quello di avere un mandato vincolante soltanto dal punto di vista formale da un lato, ed un controllo di sussidiarietà inefficace e svuotato di significato (complice anche l'"alibi" fornito dal mandato negoziale) dall'altro.

Il problema di almeno due delle tre Repubbliche baltiche (Estonia e Lettonia) sembra essere quello di un raccordo forse addirittura troppo forte tra Parlamento ed esecutivo: complice anche un sentimento europeista tutto sommato condiviso da tutte le forze politiche principali, che peraltro occupano le posizioni di vertice delle Commissioni parlamentari (che almeno dovrebbero essere auspicabilmente assegnate, almeno in parte, alle opposizioni), i Parlamenti degli Stati in esame appaiono appiattiti sulle posizioni dei rispettivi esecutivi, motivo per cui essi non adottano quasi mai pareri motivati. Detta circostanza potrebbe essere compensata se le posizioni governative fossero frutto di un reale dibattito e conseguente indirizzo da parte del *plenum* dell'Assemblea o della Commissione affari europei, ma così non è, dal momento che queste ultime di norma si limitano a ratificare le posizioni governative ad esse sottoposte. In definitiva si può ipotizzare che lo stretto legame tra maggioranza parlamentare ed esecutivo (di coalizione) inibisca, nei due Paesi in esame, un effettivo esercizio dei poteri di controllo parlamentare in generale e del controllo di sussidiarietà *ex ante* in particolare.

Si potrebbe forse argomentare che la ragione del basso numero di opinioni motivate sia invece proprio un effettivo funzionamento del mandato negoziale, per cui Parlamento ed ese-

---

<sup>98</sup> Si vedano: P. EHIN, *The Estonian Parliament and EU Affairs: A Watchdog that does not bark?*, cit., p. 524; J. IKSTENS, *The Latvian Parliament and EU Affairs: A Passive Player with Strong Formal Powers*, cit.

cutivo sarebbero costantemente allineati su di una data posizione frutto dell'esercizio del controllo e dell'indirizzo da parte dell'Assemblea: detta impostazione tuttavia non convince, se si considera che da un lato il Parlamento dovrebbe in ogni caso adottare un parere motivato laddove la posizione concordata con il proprio Governo mediante mandato negoziale venga disattesa a livello europeo, e dall'altro che in diversi ordinamenti in cui esiste il mandato negoziale il numero di *reasoned opinions* adottate è elevato (addirittura quello svedese è il Parlamento nazionale più attivo da questo punto di vista<sup>99</sup>).

Una seconda conclusione che si può trarre dall'analisi di cui ai paragrafi precedenti è che, come si è visto, la diversa forma di governo (parlamentare o semipresidenziale) non è la causa della diversa interpretazione del controllo di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali. Detta causa va invece ricercata nelle dinamiche sostanziali interne al rapporto Parlamento-Governo (ed in particolare interne al rapporto di fiducia) a prescindere dalla qualifica formale dell'ordinamento.

Una terza e ultima conclusione che è possibile trarre dall'analisi dell'esperienza dei Parlamenti baltici è che la dimensione dei Parlamenti non è di per sé fattore ostativo ad un corretto ed incisivo esercizio del controllo di sussidiarietà, come dimostrato dall'esperienza lituana. Tuttavia si deve ritenere che per i piccoli Parlamenti l'introduzione di adeguate regole procedurali, in particolare con riferimento alla fase di selezione delle proposte legislative europee da sottoporre ad esame, sia vitale ai fini di un efficace utilizzo dell'*early warning mechanism*<sup>100</sup>. Si potrebbe argomentare che un filtro siffatto porterebbe in qualche misura ad una minore democraticità del controllo, sottraendo al Parlamento l'esame di alcuni atti: la facile replica alla critica appena menzionata è che una selezione fondata su criteri certi e stabiliti *ex ante* dalle forze politiche rappresentate nell'Assemblea è comunque preferibile ad una selezione casua-

---

<sup>99</sup> Si vedano: J. HETTNE, *The Swedish Parliament – critical to European integration?*, in questo volume; 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 questo volume.

<sup>100</sup> Come sostenuto anche in P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. In particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di Sicurezza Libertà e Giustizia*, in questo volume.

le o, peggio, alla completa inerzia dei Parlamenti nazionali nel controllo di sussidiarietà.

In definitiva, più sono ridotte le dimensioni di un Parlamento e minori sono le risorse a sua disposizione, maggiore dovrà essere l'attenzione nel definire le norme procedurali per l'esercizio del controllo di sussidiarietà, con la predisposizione di fondi, personale, meccanismi di raccordo tra le Commissioni parlamentari e, soprattutto, meccanismi di raccordo effettivo tra Assemblea ed esecutivo nell'ambito del rapporto politico-fiduciario.





SPINTE SECESSIONISTE E ACCESSO-RECESSO  
DALL'UNIONE EUROPEA:  
IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI

FEDERICO GUSTAVO PIZZETTI – MARCO OROFINO

**Abstract:** The essay, after providing some very brief, general considerations on the ongoing transformation of the European Union from a “community of ideals and objectives” to a “a community of risks and fear”, focuses specifically on the internal secessionist movements in two European Member States – the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, with the “Scottish case” and the Kingdom of Spain, with “Catalan case” – highlighting, even if in an essential way, the various historical origins and underlining the contemporary political-constitutional issues and the role played by the national Parliaments, in order to develop a theoretical-conceptual framework under which a possible case of so called “internal enlargement” may take place in a way that fully respects international, European and constitutional-national laws.

SOMMARIO: *Presentazione – Parte I. Il caso scozzese:* 1. Dall'Act of Union 1707 allo Scotland Bill 1979. – 2. Dallo Scotland Act 1998 allo Scottish Independence Referendum Act 2014. – *Parte II. Il caso catalano:* 1. L'indipendentismo storico (1479-1808). – 2. La nascita del cd. catalanismo, la negazione di ogni forma di autonomia durante il franchismo e la risposta integratrice della Costituzione del 1978. – 3. Le diverse fasi della crisi istituzionale tra lo Stato spagnolo e la Generalitat de Catalunya: dalla richiesta referendaria alla dichiarazione unilaterale. – *Parte III. Allargamento interno e membership dell'Unione europea:* 1. L'applicazione dei trattati europei agli Stati sorti per distacco da uno Stato membro dell'Unione europea. – 2. Il rispetto del principio democratico e del principio di negoziazione istituzionale, costituzionalmente ammissibile, quali requisiti necessari in caso di accesso all'Unione europea di uno Stato sorto per distacco da uno Stato membro. – *Conclusione.*

## Presentazione

In questo contributo, dopo che nella prima e seconda parte saranno stati tratteggiati, in modo necessariamente succinto in quanto compatibile con i limiti imposti alla trattazione, i vari percorsi storico-politici che hanno connotato i fenomeni indipendentisti catalano e scozzese, si svolgeranno, nella parte terza, alcune considerazioni sulla *membership* nell'Unione europea, dal punto di vista dei requisiti e delle procedure previsti dal Trattato sull'Unione europea (tue) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (tfue) così come modificati dal Trattato di Lisbona del 2007 entrato in vigore nel 2009<sup>1</sup>, nei particolari casi di “*allargamento interno*”. Espressione, quest'ultima, con la quale s'intende l'ingresso, tra i Paesi Membri, di Stati divenuti indipendenti per secessione o distacco da *Stati già facenti parte dell'Unione*: una situazione, quindi, assai diversa nei suoi presupposti, sia fattuali, che giuridico-politici, rispetto all'*allargamento* dell'Unione a Stati terzi, di neo-formazione o di antica creazione, *non aventi alcun legame originario* con Paesi già membri dell'Unione.

Si tratta di “nodi” che, se si possono per il momento considerare accantonati per quanto riguarda la Scozia, dal momento che la questione di un'eventuale secessione nella parte settentrionale dell'isola britannica non è più all'ordine del giorno, né lo sarà per diverso tempo a venire, risultano, invece, non ancora sciolti per quanto invece concerne la Catalogna.

Di conseguenza, sia *per le reciproche somiglianze*, sia, *come si cercherà di mettere in luce, per le rispettive differenze*, le questioni messe a tema dal “caso scozzese” e dal “caso catalano” potranno interessare sia gli sviluppi dello stesso caso catalano ancora in corso, sia eventuali, futuri casi originati da altri

---

\* Il saggio, aggiornato alla data del 31 gennaio 2016, è frutto di una ricerca individuale e di riflessione e discussione comuni; in particolare, le parti I e III sono da ascrivere a Federico Gustavo Pizzetti, la parte II a Marco Orofino, mentre sono di entrambi gli Autori la presentazione e la conclusione.

<sup>1</sup> Cfr. A. MASTROMARINO, *L'Unione Europea à rebours: integrazione e processi di secessione in Europa*, Centro Studi sul Federalismo, *Research Paper*, sett. 2014.

venti secessionisti che tuttora battono il suolo europeo con non scemata intensità<sup>2</sup>.

## Parte I – Il caso scozzese

### 1. Dall'*Act of Union 1707* allo *Scotland Bill 1979*

Al termine di quasi quattrocento anni di ostilità<sup>3</sup>, Re Giacomo VI di Scozia, in assenza di coniuge e di eredi diretti della Regina Elisabetta I e in qualità di suo più prossimo congiunto protestante, assunse, nel 1603, il titolo di Giacomo I d'Inghilterra, realizzando, così, un'unione personale delle due Corone d'Inghilterra e di Scozia.

---

<sup>2</sup> Senza contare che, per quanto indubbiamente e profondamente diverso – si tratterebbe, infatti, di una *fuoriuscita* o di un *allentamento* dei legami dall'Unione di uno Stato membro *tout-court* – la cosiddetta “*Brexit*” mostra come l'Unione stessa, sino ad ora mossasi nella logica di una *continua e progressiva integrazione*, potrebbe invertire il senso di marcia e veder acuirsi le spinte per il recesso di alcuni Stati, ovvero per il non ingresso – mancato allargamento interno – di altri.

Il caso scozzese qui di seguito esaminato sembra rivestire, *a posteriori*, anche interesse proprio rispetto alla testé richiamata “*Brexit*”.

Come noto, infatti, se la Scozia avesse optato per l'indipendenza dal Regno Unito, essa avrebbe senz'altro voluto costituire parte dell'Unione (rimanendovi o aderendovi, a seconda dell'interpretazione giuridica che, come si vedrà, si può dare al fenomeno dell'*allargamento interno* rispetto ai vincoli di appartenenza all'Unione).

Resta, perciò, ancora da vedere se, di fronte ad un eventuale *referendum* europeo in Gran Bretagna e Irlanda del Nord, l'elettorato scozzese si orienterà nel senso di esprimere voto contrario, come pare, alla fine condizionando addirittura l'esito negativo della consultazione, o se, invece, qualora a livello nazionale prevalesse il voto favorevole alla *Brexit*, la Scozia non ripensasse, di nuovo, ad un processo di distacco da un *United Kingdom* “fuoriuscito” dall'Unione europea, allo scopo di rimanervi, essa sola, all'interno.

<sup>3</sup> Pregevole narrazione degli antecedenti storico-istituzionali che hanno condotto al *referendum* scozzese, a cui si è fatto ampiamente ricorso ai fini della presente ricostruzione si ritrovano in P. MARTINO, *La questione indipendentista scozzese: le nuove frontiere della Britishness*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2015, 2, pp. 407-417, e in K. CAMPBELL, *The 2014 Scottish independence referendum in a wider constitutional context*, in *Dir. pubb.*, 2014, p. 761 ss.

Alla fine dello stesso secolo, la *Glorious Revolution* si concluse, come noto, con l'affermazione della supremazia costituzionale del Parlamento di Westminster sul sovrano d'Inghilterra, spegnendosi così definitivamente ogni velleità d'assolutismo della Monarchia, nonché recidendosi i legami della Corona con il Cattolicesimo romano.

L'intervenuta modificazione costituzionale nei rapporti fra il Parlamento e la Corona, con il primo che assumeva la centralità nel sistema istituzionale e la seconda che continuava a realizzare l'unione personale dei due Regni determinò, dunque, il sorgere della questione della primazia del Parlamento inglese anche sul Regno di Scozia che richiedeva qualche forma di soluzione; nello stesso periodo, inoltre, convulsioni economiche, fra le quali un posto non di secondo piano rivestì il fallimento della spedizione coloniale a Darien, da una parte, e la necessità di difendere il nord dell'isola britannica nel corso delle guerre legate alla successione spagnola (1701-1714) dalle forze armate di Re Luigi XIV, presso la cui corte Giacomo II si era rifugiato, dall'altra determinarono una congiuntura assai favorevole alla realizzazione di un'unione parlamentare, dopo quella personale, fra i due Regni, cementata dalla presenza di un solo Parlamento a Westminster così da dar vita ad un vero e proprio *United Kingdom*. *United Kingdom* che, peraltro, non riscosse, almeno nelle sue primissime fasi, largo consenso: l'*Act of Union 1707* venne, infatti, approvato con uno scarto esiguo di voti da parte del Parlamento scozzese nel pieno di accese proteste popolari scoppiate per il timore dell'innalzamento dell'imposizione fiscale e della compressione, da parte di Londra, dell'autonomia politico-normativa della Scozia<sup>4</sup>, mentre, sul versante britannico, le proposte per l'abrogazione dell'*Act of Union 1707*, presentate già nel 1713, ritenutesi, nel frattempo, esaurite le ragioni, soprattutto di ordine militare, che ne avevano giustificato l'adozione, furono respinte da Westminster con appena quattro voti di scarto.

Superata, tuttavia, tale prima fase di relativo rigetto, non solo l'*Act of Union 1707* venne sempre confermato, ma per lungo tempo la Scozia contribuì attivamente alla realizzazione dell'Impero coloniale e, soprattutto da metà Ottocento in poi,

---

<sup>4</sup> Come dimostrano l'autonomo *Claim of Rights 1689*, la *Bank of Scotland*, autorizzata dal 1696 a battere moneta, il sistema giuridico romanista alieno dalla tradizione di *common law* inglese.

alla politica del Regno Unito, anche grazie all'appoggio di deputati eletti nei collegi scozzesi, sino ad ottenere l'istituzione, nel 1865, di uno *Scotland Office* nel Governo di Sua Maestà, senza, peraltro, mai abdicare alla propria specificità giuridica, amministrativa e finanziaria attraverso l'applicazione della *home rule*.

Tale fase, di relativo equilibrio fra Londra ed Edimburgo, entrò, però, in crisi a partire dalla seconda metà dello scorso secolo.

Per un verso, infatti, la decolonizzazione generò un sentimento di disillusione che colpì significativamente la Scozia, che della costruzione dell'Impero si era sempre sentita partecipe; per altro verso, la più lenta e faticosa trasformazione del tessuto economico-sociale scozzese, a fronte della più tumultuosa e dinamica innovazione anglo-gallese che caratterizzò il passaggio dall'industrializzazione al terziario, stimolò il diffondersi di una sorta di rancore e risentimento della Scozia nei confronti del resto del Regno Unito; per altro verso ancora, la scoperta di sfruttabili giacimenti petroliferi nel Mare del Nord, ubicati in prossimità delle coste scozzesi, alimentò il sogno di Edimburgo di poter fare a meno del sostegno economico-finanziario di Londra. Inoltre, fra la fine degli anni sessanta e l'inizio degli anni settanta, emerse e si consolidò progressivamente quel peculiare fenomeno di democrazia partecipativa e di localismo politico-partitico che premeva per il riconoscimento di forme istituzionali di ampia autonomia territoriale, comune, peraltro, anche ad altre aree europee, che sfociò nella rivitalizzazione dello *Scottish National Party*, fondato nel 1934 ma caratterizzato, sino a quel tempo, da una presenza parlamentare alquanto debole.

La modificazione da parte scozzese dello *status quo* istituzionale sulla spinta di tali fattori (così come di altri che l'economia dell'esposizione non consente neppure di accennare), non esistendo più un Parlamento in Scozia che potesse nuovamente stipulare, sulla base del principio del costituzionalismo inglese secondo il quale le deliberazioni assunte da parte di un Parlamento precedente sono sempre rivedibili da quello successivo, quanto era stato costituzionalmente fissato oltre due secoli prima dai Parlamenti di Scozia e d'Inghilterra congiuntamente (giacché, come si è detto, l'*Act of Union 1707* aveva chiuso il Parlamento scozzese) percorse la via della *diretta consultazione referendaria*, invece che quella della deliberazione in sede politico-rappresentativa.

Grazie, infatti, all’operato della *Killbrandon Commission*, protrattasi dal 1969 sino al 1973, fu possibile elaborare un primo *Scotland Bill*<sup>5</sup> che venne sottoposto al voto referendario confermativo del 2 marzo 1979. Consultazione, tuttavia, che registrava esito negativo pur avendo i voti favorevoli ottenuto la percentuale maggioritaria del 51,6% dei votanti dal momento non veniva raggiunto il *quorum* fissato per legge al 40% degli aventi diritto al voto<sup>6</sup>.

## 2. Dallo *Scotland Act 1998* allo *Scottish Independence Referendum Act 2014*

Anche quale conseguenza del fallimento della consultazione, insieme, peraltro, alle forti tensioni politico-sociali generate dal cosiddetto “*inverno dello scontento*” patito dal Regno Unito a cavallo fra il 1978 e il 1979, il Governo Callaghan, in carica all’epoca e la cui maggioranza si basava anche sul sostegno parlamentare ottenuto grazie all’impegno per l’autonomia scozzese, cadeva, con espresso voto di *no-confidence* e si avviava, di conseguenza, la lunga stagione del Governo Thatcher, contraddistinta, invece, da uno spiccato centralismo.

Le istanze devolutive scozzesi furono, allora, raccolte, anche in chiave di opposizione al governo nazionale, dai laburisti scozzesi che, insieme coi nazionalisti, riuscirono a istituire, al tramonto oramai del thatcherismo, la *Scotland Constitutional Convention*, peraltro ben presto abbandonata dallo *Scottish National Party* che ne temeva gli esiti, pro-laburisti, in favore di una tiepida devoluzione di poteri dal centro alla periferia soltanto, invece che di un assai più robusto autonomismo scozzese.

---

<sup>5</sup> In base al quale, fermo restando che la Scozia avrebbe continuato a far parte dello *United Kingdom*, e che non avrebbe avuto alcun potere impositivo di tassazione, sarebbe stata istituita un’*Assembly* elettiva scozzese con competenza su alcune delle materie già amministrativamente esercitate dalle istituzioni locali scozzesi, secondo la *home rule*, sotto un apposito ruolo di coordinamento affidato allo *Scottish Office*.

<sup>6</sup> Cfr. M. CAIELLI, *La devolution scozzese: il referendum sullo Scotland Act 1978 del 1° marzo 1979*, in A. TORRE, J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Rimini, Maggioli, 2012, p. 217 ss.

Fu, perciò, soltanto dopo la perdita della maggioranza parlamentare da parte dei conservatori, esauritasi anche la fase del Governo Major, che, con le elezioni nazionali del 1997 vinte anche grazie al sostegno *pro-devolution* assicurato agli elettori scozzesi dal *New Labour* guidato dallo scozzese Tony (Anthony Charles Lynton) Blair, si poté arrivare alla rapida approvazione, da parte del Parlamento di Westminster, dello *Scotland Act 1998* mediante il quale, come noto, si ripristinò il Parlamento scozzese, dacché, come s'è detto, era stato chiuso all'inizio del secolo XVIII, pur restando i due Parlamenti – di Londra e di Edimburgo – differenziati<sup>7</sup>.

Due lustri dopo, nelle elezioni del 2007, lo *Scottish National Party* conquistava la maggioranza relativa dei seggi nel nuovo Parlamento di Edimburgo, dando vita ad un esecutivo di minoranza a forte vocazione autonomista sotto la guida di Alex Salmond, il cui operato era ampiamente premiato con

---

<sup>7</sup> Non solo, infatti, per il Parlamento scozzese si è adottato un sistema elettorale in parte maggioritario a turno unico di collegio e in parte proporzionale con scrutinio di lista, in modo tale da rispecchiare la specificità politica scozzese multipartitica per la presenza dei partiti nazionalisti ed evitare, altresì, una sovra-rappresentazione dello *Scottish National Party*, ma al Parlamento britannico sono state riservate le materie incluse in un apposito elenco, ai quali si aggiungevano, quali limiti alle leggi scozzesi, oltre all'ambito territoriale, anche l'ordinamento europeo e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché l'ufficio di *Lord Advocate* quale suprema autorità in materia di procedimenti penali sul territorio scozzese.

La circostanza che il Parlamento di Westminster avesse oramai perso la competenza a legiferare su questioni strettamente scozzesi ma continuasse, nondimeno, ad esercitare funzioni, con diritto di parola e di voto dei parlamentari scozzesi, su questioni divenute strettamente “inglesi” in quanto attinenti alle materie devolute al Parlamento di Edimburgo, veniva successivamente superata, per via convenzionale, attraverso la cosiddetta “*Sewel Rule*”, in base alla quale il Parlamento di Londra era riconosciuta la potestà di legiferare anche su materie devolute alla competenza legislativa del Parlamento scozzese, purché previa mozione di consenso da parte di quest'ultimo.

Oltre all'istituzione di un Parlamento e di un governo, e alla identificazione delle materie “devolute”, lo *Scotland Act* riconobbe autonomia di spesa sul territorio scozzese pari al 60% dei fondi destinati dallo *United Kingdom Treasury* per servizi quali istruzione, sanità, previdenza, giustizia...; restava, invece, limitato il potere impositivo autonomo della Scozia, sostanzialmente circoscritto a una compartecipazione al gettito della *Income Tax* per una parte di aliquota definita autonomamente dal Parlamento scozzese che ancora oggi non è comunque arrivata alla soglia del 16%.

l'attribuzione della maggioranza assoluta dei deputati nella successiva tornata elettorale del 2011.

Il partito laburista, invece, oramai tramontata l'esperienza del Governo Blair, al quale era succeduto il Governo Brown di più corto respiro, perdeva la maggioranza dei seggi a Westminster nelle elezioni del 2010 senza peraltro che il conseguente avvento del Governo Cameron, costituito da una maggioranza di coalizione fra conservatori e liberal-democratici dovuta al risultato di "*hung Parliament*" scaturito da quelle elezioni, rafforzasse significativamente il panorama politico nazionale.

Si determinava, dunque, un contesto nel quale a fronte di un quadro politico assai fragile a Londra, si contrapponeva la robusta crescita dei nazionalisti scozzesi ad Edimburgo che premevano, tumultuosamente, per una revisione in senso ancor più incisivo dell'assetto devolutivo fissato alla fine del secolo, quando non per la stessa indipendenza della Scozia dal Regno Unito.

Nel 2007 veniva, in effetti, prima indetta una *National Convention sul futuro costituzionale scozzese*; poi, nel 2008 era istituita la *Calman Commission on Scottish Devolution*; nel 2009, infine, si presentava il Libro Bianco *Your Scotland, Your Voice, A National Conversation*, mentre il Parlamento di Westminster cercava di dare risposte alle sempre più crescenti e pressanti aspirazioni scozzesi, votando lo *Scotland Act 2012* nell'ottica di concedere un maggior potere impositivo al Parlamento di Edimburgo.

L'adozione di tali misure non contribuiva, tuttavia, all'affievolirsi della questione scozzese con la conseguenza che si rendeva sempre meno evitabile la celebrazione di una seconda consultazione referendaria dopo quella avvenuta nel 1979.

Il Governo di Sua Maestà si fece, allora, promotore dell'approvazione, da parte del Parlamento di Westminster, della *legge istitutiva del referendum*, anche e soprattutto al fine di scongiurare che, nell'inerzia di Londra, fosse il Parlamento di Edimburgo a varare l'atto stesso di indizione della consultazione. Comportamento, quest'ultimo, che, se fosse stato tenuto, avrebbe di sicuro determinato la *rottura del tessuto costituzionale* dal momento che la potestà ad indire un referendum sull'indipendenza scozzese *non* rientrava nelle materie devolute al Parlamento di Edimburgo.

La negoziazione intercorsa fra il Governo Cameron e il Governo Salmond si concludeva con la sottoscrizione, il 15 ot-



tobre del 2012 da parte dei due primi ministri degli “*Accordi di Edimburgo*”, poi recepiti in un *Order in Council* adottato in base alla sect. 30 dello *Scotland Act 1998*, trasfuso infine nello *Scottish Independence Referendum Act 2013*<sup>8</sup> in base al quale il quesito referendario, strutturato in un'unica formula riguardante solamente la formazione di uno Stato indipendente scozzese («*Should Scotland be an independent country?*»), non sarebbe stato subordinato, a differenza del precedente del 1979, al raggiungimento di alcun quorum strutturale<sup>9</sup>.

Nel corso della campagna referendaria, fra i molteplici momenti degni di nota, merita in particolare ricordare la pubblicazione, avvenuta il 16 settembre 2014 a ridosso del voto, del “*Manifesto Vow*”, congiuntamente stilato dal Primo ministro di Sua Maestà, David Cameron, dal leader del partito liberal-democratico allora in maggioranza, Nick Clegg, e dal leader dell'opposizione a Westminster, Edward Miliband, ampiamente favorevole a un'ulteriore devoluzione di materie alla competenza legislativa scozzese, ad un aumento della potestà impositiva scozzese e ad una completa autonomia della Scozia sul *National Health Service* territoriale, oltre che all'irrevocabilità del Parlamento di Edimburgo (promessa quest'ultima, peraltro, di incerto valore, in quanto antitetica al già richiamato principio costituzionale della non vincolatività delle deliberazioni assunte da un Parlamento in carica rispetto ai Parlamenti futuri)<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. G. CARVALE, *Il referendum del 18 settembre 2014: “Scotland chooses the best of both worlds*, in *federalismi.it*, 2014, f. 18.

<sup>9</sup> La legge istitutiva, peraltro, non affrontava le conseguenze immediatamente successive all'eventuale esito positivo della consultazione, non essendo stato stabilito se il Parlamento avrebbe dovuto, in quel caso, procedere ad una Dichiarazione di indipendenza per rendere efficace la volontà manifestata dal popolo scozzese; se sarebbe stato invece necessario l'avvio di uno specifico negoziato, al cui termine soltanto l'indipendenza scozzese rispetto al Regno Unito sarebbe stata compiuta; o ancora se l'indipendenza si sarebbe determinata *ipso facto* all'esito della proclamazione del risultato del *referendum*. Nulla era, inoltre, stabilito in merito al mantenimento della sterlina, nella forma battuta dalla Banca di Scozia, come moneta anche della Scozia divenuta indipendente, né si stabilivano criteri per la ripartizione del debito pubblico del Regno Unito fra Scozia e Gran Bretagna, o sullo sfruttamento dei pozzi petroliferi del Mare del Nord.

<sup>10</sup> Cfr. P. LEYLAND, *The Scottish referendum, the funding of territorial governance in the United Kingdom and the legislative role of the Westminster Parliament*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, pp. 857-884.

Anche grazie all'influenza che il “*Manifesto Vow*” fu in grado di esercitare nel convincere una parte degli scozzesi a pronunciarsi *contro* la proposta indipendentista, l'esito, come noto, negativo del referendum tenutosi il 18 settembre 2014, col 55% dei voti validamente espressi<sup>11</sup>, non ha affatto arrestato lo sviluppo del processo devolutivo, tuttora in corso come dimostrano i suggerimenti della *Smith Commission*, successivamente istituita, orientati nel senso di arrivare a una definizione costituzionale stabile della governance della Scozia, di aumentare la responsabilità fiscale del Parlamento scozzese, di non diminuire il livello dei servizi sociali in Scozia.

## Parte II – Il caso catalano

### 1. L'indipendentismo storico catalano (1479 – 1808)

L'indipendentismo catalano ha origini assai risalenti e ha attraversato, nella storia, fasi molto diverse.

Le sue radici sono storicamente legate al processo di formazione dello stato unitario spagnolo che, comunemente, si considera iniziare nel 1479 con l'unione personale, sancita dal matrimonio di Ferdinando ed Isabella, della Corona di Aragona, Catalogna e Valenza e della Corona di Castiglia e Leon<sup>12</sup>. Come è noto, Ferdinando ed Isabella non regnarono su uno Stato unitario, ma su due Stati diversi secondo lo schema di un'unica Monarchia regnante posta al vertice di due ordinamenti giuridici statuali, ciascuno con propri organi, regole, consuetudini e addirittura proprie frontiere.

Il modello originario di “*monarquía compuesta*” durò in Spagna, ben più di due secoli, nonostante alcuni tentativi volti a

---

<sup>11</sup> Cfr. S. MANCINI, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, p. 779 ss.

Si v. per ampia ricostruzione teorica delle attuali declinazioni dei fenomeni autonomisti e secessionisti sul piano del diritto costituzionale comparato, T. E. FROSINI, *Costituzione, autodeterminazione, secessione*, in *Rivista AIC*, 2015, f. 1.

<sup>12</sup> La storia dell'unificazione spagnola è pregevolmente ricostruita, in una serie di saggi, di J. H. ELLIOTT, *España y su mundo 1500-1700*, Madrid, Alianza editorial, 2° ed., 1999.

realizzare una maggiore unificazione normativa ed amministrativa del Regno<sup>13</sup>. Tentativi che furono spesso accompagnati da rivolte ed insurrezioni<sup>14</sup>. In particolare, vale la pena di ricordare lo sforzo compiuto, sotto il Regno di Filippo IV, dal suo rappresentante il Conte Duca di Olivares, di limitare il particolarismo fiscale catalano, a cui seguì una rivolta della Catalogna che durò ben dodici anni, dal 1640 al 1652, e si chiuse sostanzialmente con l'abbandono del progetto di unificazione perseguito dall'Olivares e con la piena conferma del particolarismo giuridico e fiscale catalano<sup>15</sup>.

Il modello di "*monarquía compuesta*" terminò solo con l'avvento al trono dei Borbone. Con la morte, senza eredi diretti di Carlo II, ebbe, infatti, inizio la guerra di successione spagnola tra i due pretendenti al trono: il Duca di Angiò Filippo di Borbone, nipote del Re di Francia Luigi XIV, e Carlo d'Austria della dinastia degli Asburgo. La guerra si configurò, fin da subito, come un vero e proprio conflitto internazionale e, infatti, si concluse solo con il Trattato di pace di Utrecht del 13 luglio 1713 che riconosceva Filippo di Borbone come legittimo re di Spagna con il nome di Filippo V e poneva, di conseguenza, fine alla dinastia degli Asburgo.

La Catalogna, che come gran parte della Corona di Aragona si era schierata prevalentemente a fianco degli Asburgo, rifiutò, come era stato, invece, previsto dal Trattato di Utrecht, di sottomettersi a Filippo V e continuò per oltre un anno la sua resistenza. La *caída* di Barcellona, dopo più di un anno di resistenza, avvenne tra il 12 e il 13 settembre del 1714 quando l'esercito dei Borbone riuscì, dopo un lungo assedio, a penetrare nella città e ad occuparla.

---

<sup>13</sup> Il primo tentativo di riorganizzazione del Regno fu attuato da Filippo II, figlio di Carlo V, che nel 1555 istituì, senza intaccare il particolarismo normativo, amministrativo e fiscale che caratterizzava il Regno di Spagna un Consiglio Reale, competente su ogni questione riguardante il Regno e garanti al Consiglio di Castiglia una limitata preminenza rispetto agli altri Consigli rappresentativi delle Corone e dei territori in cui si articolava il regno di Spagna. Cfr. J.H. ELLIOTT, *España y su mundo 1500-1700*, cit.

<sup>14</sup> Cfr. J.H. ELLIOTT, *The Revolts of the Catalans. A Study in the Decline of Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 1963.

<sup>15</sup> Il progetto dell'Olivares è comunemente riassunto nell'aforisma *Multa regna, sed una lex*. In realtà, Egli aveva soprattutto la necessità di reperire ingenti risorse finanziarie e militari per far fronte alla crisi economica e politica del Regno di Spagna che, di lì a poco, condusse alla secessione del Portogallo.

Se può dirsi che gli Asburgo, in genere e nonostante alcuni tentativi di riorganizzazione del Regno, avevano rispettato le autonomie locali e le loro fonti giuridiche locali, i c.d. *fueros*, i Borbone, invece, imposero fin da subito una svolta fortemente centralistica al Regno di Spagna.

Con i cd. *Decretos de Nueva Planta* promulgati da Filippo V, furono immediatamente abolite le Corone e le istituzioni loro legate. La strategia complessiva, iniziata da Filippo V e proseguita nel tentativo di modernizzare il Regno da Carlo III, prevedeva, da un lato, l'introduzione del modello francese di amministrazione fondato sui comuni, le province e gli intendenti in luogo delle precedenti istituzioni legate alle Corone e, dall'altro, l'applicazione di un unico diritto comune per tutti i sudditi con il conseguente annullamento dei diritti particolari e degli usi e delle consuetudini, nel caso in cui essi fossero in conflitto con la legislazione comune.

Nonostante le notevoli differenze tra la “*monarquía compuesta*” di matrice asburgica e la centralizzazione del Regno operata dai Borbone, il filo conduttore delle aspirazioni indipendentiste della Catalogna, come di altre regioni del Regno di Spagna, è in questa fase, il rifiuto della sovranità esclusiva ed escludente che contraddistingue il periodo di formazione degli Stati nazionali e, in modo ancora più accentuato, la loro fase assolutistica.

## **2. La nascita del cd. catalanismo, la negazione di ogni forma di autonomia durante il franchismo e la risposta integratrice della Costituzione del 1978**

Con la fine dello Stato assoluto anche l'indipendentismo in senso storico, inteso come rifiuto della sovranità esclusiva ed escludente, mutò di natura<sup>16</sup>.

Nella lunga ed accidentata transizione percorsa dalla Spagna verso la forma di Stato liberale, accanto all'opzione storica indipendentista si fece lentamente strada tra le comunità e le nazionalità che storicamente compongono lo Stato spagnolo una

---

<sup>16</sup> Il primo segnò di questa trasformazione è già nella Costituzione di Cadice che, approvata in opposizione all'avanzata delle truppe napoleoniche, mostra concretamente la possibilità di una riarticolazione, pur in un quadro unitario, dell'autonomia politico-amministrativa in senso pluralista.

nuova e diversa rivendicazione di tipo autonomistico, fondata sulle specificità politiche e sulle differenze culturali di ciascuna comunità.

Questa rivendicazione trovò un terreno particolarmente fertile in Catalogna dove, già nella prima parte dell'Ottocento, si era diffuso un movimento culturale e letterario noto come *Renaixença*, che rivendicava l'esistenza di una cultura catalana e che, soprattutto, mirava al recupero della lingua come fattore identitario. La *Renaixença*, ascrivibile per le sue tematiche idealiste, patriottiche e sentimentali alla più ampia corrente del romanticismo europeo, rappresenta il fondamento del c.d. "catalanismo culturale".

Da esso trae origine nella seconda parte dell'Ottocento l'aspirazione verso un'ampia autonomia politica della Catalogna. Il primo riconoscimento giuridico di tale aspirazione si ha nella *Primera República Española* che si instaurò in Spagna tra l'11 febbraio del 1873, data dell'abdicazione di Amedeo I, e il 29 dicembre 1874, data della restaurazione della monarchia con la proclamazione del re Alfonso XII.

In quel contesto assai instabile occorre, infatti, ricordare il progetto di Costituzione federale elaborato nel 1873, durante il Governo di Francisco Pi y Margall che sia prevedeva un riconoscimento formale della sovranità delle nazionalità che componevano lo Stato spagnolo, sia riconosceva loro un'ampia autonomia<sup>17</sup>.

Da un punto di vista politico, il cd. "catalanismo" o "nazionalismo catalano", si affermò non a caso a partire dal 1880, dopo la Restaurazione della Monarchia, con la nascita dei primi partiti politici catalani. Questi guadagnarono immediatamente un amplissimo consenso elettorale e giunsero a governare immediatamente le istituzioni locali, prudentemente mantenute; pur mantenendosi sempre altissima la conflittualità con lo Stato centrale, i partiti nazionalisti, in questa fase, rivendicavano per lo più un'ampia autonomia sulla base delle caratteristiche differenziali della Comunità catalana piuttosto che l'indipendenza.

Il primo Novecento spagnolo è, come noto, caratterizzato da ricorrenti crisi politiche e sociali, le quali mettono in evidenza la crescente inefficacia del sistema politico spagnolo e delle

---

<sup>17</sup> Le idee di Francisco Pi y Margall e il suo progetto di costituzione federale non ebbero grande fortuna in Spagna, ma per converso si diffusero ed influenzarono largamente il costituzionalismo sudamericano del Novecento.

istituzioni del Regno di Spagna, ed aprono la via prima alla dittatura militare di Miguel Primo de Rivera e, dopo la Seconda repubblica spagnola e la guerra civile, alla lunga dittatura di Francisco Franco<sup>18</sup>.

Le vicende della guerra civile spagnola ed il ruolo che in essa ebbero le diverse comunità nazionali è tema assai delicato che occorre rinviare alla storiografia. Quello che può certamente dirsi è che la resistenza repubblicana in Catalogna fu assai lunga, Barcellona cadde nelle mani dei nazionalisti solo il 26 gennaio del 1939<sup>19</sup>, e che, al termine della guerra conclusasi il 1 aprile 1939, tra i primi provvedimenti del regime franchista, vi furono l'abrogazione dell'autonomia catalana e la proibizione della lingua catalana. Il franchismo, quindi, svuotò progressivamente di significato e di potere le istituzioni territoriali conculcando anche le aspirazioni culturali e linguistiche delle comunità locali. In un certo senso può dirsi che l'autonomia tornò indietro al tempo di Filippo V Borbone e ai suoi "*Decretos de Nueva Planta*".

Il catalanismo, così come ogni altra affermazione di diversità culturale, venne duramente combattuto. In alcune parti dello Stato spagnolo, soprattutto nei Paesi Baschi, le rivendicazioni indipendentiste si mantennero forti, ma rimasero, per tutta la durata del franchismo, confinate all'attività politica svolta in clandestinità dagli oppositori del regime.

Con la morte di Francisco Franco, si aprì la fase della cd. "*transición política*" che condusse all'approvazione della Costituzione del 1978. Essa tentò di offrire, come è stato autorevol-

---

<sup>18</sup> La Costituzione repubblicana del 1931 definisce la Spagna come "Stato integrale" riconoscendo la possibilità per le comunità locali, secondo un procedimento piuttosto articolato (v. artt. da 8 a 22), di acquisire autonomia. Solo la Catalogna riesce però ad ottenere l'approvazione di uno statuto che prevede un governo autonomista regionale catalano. Occorre osservare che l'autonomia ottenuta è prevalentemente di tipo amministrativo ed in un numero piuttosto limitato di materie. Le Costituzioni storiche spagnole possono essere consultate *online* nell'archivio di Storia e diritto costituzionali diretto da Mario Dogliani e Mario G. Losano all'indirizzo: <http://www.dircost.unito.it/cs/paesi/spagna.shtml>.

<sup>19</sup> Sia consentito ricordare l'appassionato racconto di G. ORWELL, *Homage to Catalonia*, 1938, trad.it., Omaggio alla Catalogna, 1948, e le pagine dedicate agli eventi che condussero alla caduta di Barcellona e, infine, di Madrid nel volume/diario di P. NENNI, *Spagna*, Milano, Ed. Sugar, 1976.

mente affermato, una nuova risposta integratrice agli storici movimenti centrifughi catalani e baschi<sup>20</sup>.

I rappresentanti catalani sia nella *Ponencia*<sup>21</sup> sia nelle due Camere (*Congreso de los Diputados* e *Senado*) parteciparono attivamente alla stesura della nuova Costituzione che, come noto, prevede un sistema di decentramento basato sulle Comunità autonome di tipo asimmetrico in cui ciascuna Comunità autonoma può crearsi attraverso il proprio Statuto e nei limiti formali e materiali posti dalla Costituzione un proprio spazio di autonomia politica, legislativa, amministrativa e finanziaria che risponda, nella miglior maniera possibile, da una parte alle esigenze storiche e culturali della Comunità e, dall'altra, alle sue aspirazioni politiche.

Il modello asimmetrico di regionalismo (o della cd. *tabla de queso*<sup>22</sup>) trova il suo primo fondamento nell'art. 2 della Costituzione spagnola che sancisce, insieme al principio fondamentale dell'unità, il diritto all'autonomia e all'autogoverno delle diverse nazionalità. L'apparente contrasto tra unità ed autonomia viene quindi risolto riconoscendo il valore di ciascuno dei due principi e, concretamente, attraverso la caratteristica struttura aperta del regionalismo spagnolo che riconosce alle nazionalità e alle regioni presenti il diritto all'autogoverno senza però obbligarle a seguire uno schema rigidamente precostituito. In questo contesto, il tipo e il grado di autonomia delle

---

<sup>20</sup> Così R.L., BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*; Torino, Giappichelli, 2 ed. 2009. V. anche più recentemente, con particolare riferimento anche alla storia dell'indipendentismo, ID, *El laberinto territorial español. Del cantón de Cartagena al secesionismo catalán*, Madrid, Alianza Editorial, 2014.

<sup>21</sup> La *Ponencia* è il comitato ristretto che elaborò in tempi molto brevi la nuova Costituzione. Essa era composta di 7 membri di cui tre rappresentanti della *Unión de Centro Democrático* (UCD), uno ciascuno per il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), per il *Partido Comunista de España* (PCE) e per *Alianza Popular* (AP) ed, infine, uno proveniente dalla Catalogna. Il membro catalano, Miquel Roca Junyent è stato uno dei fondatori del partito *Convergència Democràtica de Catalunya*, che insieme al partito *Unión Democrática de Cataluña* ha costituito fino alla recentissima rottura il partito federale *Convergència i Unió* (CiU).

<sup>22</sup> Fortunatamente definito come modello della *tabla de queso* da un Ministro del Governo Suarez per segnalare la possibilità che ogni Comunità autonoma scegliesse il proprio livello di autonomia e per differenziarlo da un modello di regionalismo (cd. *café para todos*) in cui a tutte le regioni venivano garantite le medesime competenze.

single Comunità autonome dipende, in larga misura, dal contenuto degli Statuti regionali.

È del tutto evidente che la Costituzione spagnola del 1979, da un lato, ammette l'esistenza del cd. *hecho diferencial* legato a specificità storiche e culturali tra le diverse regioni e nazionalità che compongono il Regno di Spagna e, di conseguenza, prevede gradi diversi di autonomia; da un altro lato non riconoscendo il diritto all'autodeterminazione non può contemplare la secessione come opzione costituzionalmente legittima<sup>23</sup>.

### **3. Le diverse fasi della crisi istituzionale tra lo Stato spagnolo e la Generalitat de Catalunya: dalla richiesta referendaria alla dichiarazione unilaterale**

Lo scontro istituzionale oggi in corso, tra la *Generalitat* catalana, vale a dire il sistema istituzionale attraverso cui si organizza politicamente l'autogoverno della Catalogna<sup>24</sup>, e lo Stato spagnolo ha probabilmente diverse cause<sup>25</sup>.

Le sue radici affondano nella complessa approvazione, nel 2006, del nuovo Statuto della Comunità autonoma catalana e nel fatto che il trasferimento di nuove competenze fosse il frutto di un complesso accordo politico con la maggioranza di governo, all'epoca guidata dal Presidente Zapatero, e che su ricorso del *Partido Popular* e di altre Comunità autonome, il *Tribunal Constitucional* sia stato chiamato a pronunciarsi ed abbia successivamente annullato, con la sentenza n. 31/2010, alcune norme del nuovo Statuto e offerto, in chiave restrittiva, una lettura costituzionalmente orientata di altre<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Si rinvia per la ricostruzione del dibattito, nella fase costituente, sull'introduzione in Costituzione spagnola del diritto all'autodeterminazione al saggio di R. VICIANO PASTOR, *Constitución e derecho de autodeterminación* in <http://www.uv.es/seminaridret/sesiones2013/autodeterminacion/ponenciaviciano>

<sup>24</sup> Art. 2 dello Statuto catalano.

<sup>25</sup> Una ricostruzione assai precisa, attenta non solo al dato giuridico, ma anche a quello politico costituzionale, delle prime fasi di questo scontro è quella di G. FERRAIUOLO, *La via catalana. Vicende dello Stato plurinazionale spagnolo*, in *federalismi.it*, 18, 2013.

<sup>26</sup> Cfr. A. MASTROMARINO, *L'indipendenza catalana: una strada percorribile*, in *Commenti. Centro Studi sul federalismo*, 24, 10 febbraio 2014.



Non è da sottovalutare, però, anche l'incidenza della crisi economica che, proprio a partire dal 2010, ha colpito l'Europa e assai duramente la Spagna richiedendo un intervento finanziario molto consistente da parte dello Stato centrale.

In ogni modo, lo scontro formale è esploso nell'autunno del 2012. La prima fase è legata all'approvazione, da parte del Parlamento catalano, di una serie di risoluzioni che rivendicano il “*derecho a decidir*” e la consultazione del popolo catalano circa il futuro della Catalogna nello Stato e circa una possibile secessione<sup>27</sup>. Il *derecho a decidir*, utilizzato in luogo del più noto diritto all'autodeterminazione, deriva per i suoi sostenitori dal principio democratico e dal diritto di partecipazione politica, di cui rispettivamente agli artt. 1.1 e 23 della Costituzione spagnola<sup>28</sup>.

Al fine di consentire la consultazione, il Parlamento catalano approva, successivamente, la Ley n. 10/2014 con cui introduce una nuova tipologia di “consultazione popolare non referendaria”<sup>29</sup>. La distinzione tentata dalla legge catalana risponde al fatto che la Costituzione spagnola prevede che sia di competenza esclusiva dello Stato l'autorizzazione alla convocazione di consultazioni attraverso il referendum<sup>30</sup>.

La definizione di un *tertium* genere tra il referendum e le forme di partecipazione politica previste dallo Statuto catalano<sup>31</sup>, passa attraverso l'individuazione di un corpo elettorale *ad*

---

<sup>27</sup> V. Risoluzioni 742/IX del 27 settembre 2012 e 5/X del 23 gennaio 2013. V. in proposito la ricostruzione di A. GALÁN GALÁN, *Del derecho a decidir a la independencia: la peculiaridad del proceso secesionista en Cataluña*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 4, 2014, p. 885 ss., spec. pp. 885-887.

<sup>28</sup> Sul *derecho a decidir* e sulle possibili strade per rendere possibile il suo esercizio v. J.M. CASTELLÀ ANDREU, *El problemático encaje constitucional del “derecho a decidir” de Cataluña y sus vías de ejercicio*, in *Secessione senza Costituzione, Percorsi Costituzionali*, 3, 2014, p. 807 ss.

<sup>29</sup> Cfr. L. MADDALENO, *La proposta di legge catalana sulla competenza in materia di referendum*, in Working Paper, IUSE, 2014-1/14-ECLI.

<sup>30</sup> Art. 141.1.32 della Costituzione spagnola.

<sup>31</sup> V. art. 29 rubricato *Derecho de participación* dello Statuto catalano e art. 122 *Consultas populares* per cui la *Generalitat* ha competenza esclusiva sul regime giuridico, sulle modalità di svolgimento, sul procedimento e sulla realizzazione di inchieste, audizioni, partecipazione e ogni altro strumento popolare ad eccezione di quanto previsto da art. 149.1.32 della Costituzione spagnola e cioè appunto del referendum.

*hoc*, di una procedura amministrativa diversa da quella prevista per referendum, di una serie di garanzie specifiche.

Le risoluzioni adottate dal Parlamento autonomico, la Ley n. 10/2014, il decreto di convocazione del referendum sono impugnati dal Governo di fronte al *Tribunal Constitucional*.

Con la sentenza n. 42 del 2014, il *Tribunal Constitucional* ha dichiarato la parziale incostituzionalità della Risoluzione n. 5/X del 2013<sup>32</sup>.

Il punto di partenza da cui si svolge il ragionamento del *Tribunal Constitucional* è che la Costituzione spagnola non riconosce un diritto alla secessione di una parte del territorio e che la rivendicazione catalana non può farsi rientrare nei presupposti del diritto all'autodeterminazione, comunque anch'esso non previsto in Costituzione, definiti dal diritto internazionale.

Partendo da questo presupposto, il Tribunale ha ritenuto essere priva di alcun fondamento costituzionale la definizione del popolo catalano come sovrano e, quindi, il riconoscimento, evocato in ogni risoluzione del Parlamento catalano, di un suo diritto, proprio in quanto soggetto sovrano, ad esprimersi senza limiti sul futuro politico ed istituzionale della Catalogna.

Per i giudici costituzionali si può ricondurre la sovranità al solo popolo spagnolo considerato nella sua interezza e non alle singole comunità o nazionalità.

Con questa precisazione, il *Tribunal Constitucional* non nega tuttavia l'esistenza di un *derecho a decidir* proprio di ogni comunità e, quindi, anche di quella catalana, ma lo riconduce alla nozione di aspirazione politica, azionabile solo dentro il dettato costituzionale e, quindi, nell'ambito dell'autonomia costituzionalmente e statutariamente garantita a ciascuna Comunità autonoma.

---

<sup>32</sup> V. in proposito, J.M. CASTELLÀ ANDREU, *El problemàtic encaje constitucional del "derecho a decidir" de Cataluña y sus vías de ejercicio*, cit., nonché A. GALÁN GALÁN, *Del derecho a decidir a la independencia: la peculiaridad del proceso secessionista en Cataluña*, cit., pp. 887-892. Nella letteratura italiana v. anche L. FROSINA, *Il c.d. derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale costituzionale spagnolo sulla dichiarazione di sovranità della Catalogna*, e R. IBRIDO, *Il "derecho a decidir" e il tabù della sovranità catalana. A proposito di una recente sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo*, entrambi in *federalismi.it*, 10, 2014.

In proposito, seguendo il ragionamento dei giudici costituzionali, l'unica strada percorribile, ai sensi della Costituzione in vigore, per poter svolgere una consultazione referendaria del tipo di quella proposta è procedere ad una previa modifica della Costituzione spagnola. A sostegno di tale posizione, occorre segnalare che la Costituzione spagnola, da un lato, non prevede limiti (né espliciti né impliciti) alla revisione costituzionale e dall'altro lato permette a tutti i Parlamenti autonomici di avanzare, ex art. 166 e 87.2, proposte di revisione costituzionale<sup>33</sup>.

In proposito, qualora ciò avvenisse, il *Tribunal Constitucional* afferma che il Parlamento spagnolo (le *Cortes*) sarebbe tenuto, sulla base del “*deber de auxilio reciproco*” e di “*reciproco apoyo e mutua lealtad*”, a considerare le proposte ricevute e a valutarle nel merito.

Per quanto invece riguarda la “consultazione popolare non referendaria”, il Tribunale, prima procede a sospenderla e poi con la sentenza n. 31 del 2015 nega, ai sensi del dettato costituzionale, l'esistenza di uno spazio intermedio tra il referendum, che ai sensi dell'art. 149.32 della Costituzione spagnola richiede l'autorizzazione dello Stato, e gli strumenti di partecipazione politica nelle materie di propria competenza su cui, ai sensi dello Statuto catalano, la *Generalitat* ha competenza legislativa esclusiva.

Di fatto, il *Tribunal Constitucional* ritiene che le caratteristiche differenziali che la legge autonoma definisce per tali consultazioni non referendarie – e cioè, un diverso corpo elettorale, una diversa procedura amministrativa e specifiche garanzie – siano da intendersi solo come il tentativo di sfuggire alla qualificazione della medesima come referendum, e di aggirare una precedente giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* che, nella sentenza n. 103/2008, riferita ad una proposta referendaria della Comunità Basca, aveva escluso la possibilità di convocare consultazioni affini a quelle referendarie<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> V. sulla questione, l'interessante inquadramento teorico di F. BILANCIA, *Il “derecho a decidir” catalano nel quadro della democrazia costituzionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 4, 2014, p. 985 ss., in particolare p. 989 ss.

<sup>34</sup> Per una completa ricostruzione della questione e dei tentativi precedenti nonché della giurisprudenza, cfr J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Consultas populares no referendarias en Cataluña. Es admisible constitucionalmente un tertium genus entre referendum e instituciones de participación ciudadana?*, in

Non essendosi potuto procedere una convocazione formale, i partiti indipendentisti organizzano il 9 novembre 2014 una consultazione elettorale “informale”, priva dunque di ogni riconoscimento giuridico. I quesiti posti sono due: il primo è se la Catalogna debba trasformarsi in uno Stato e il secondo è se tale Stato debba essere uno Stato indipendente. La consultazione “informale” ha una partecipazione assai consistente, se paragonata ad altre e diverse iniziative di partito (si pensi ad esempio alle consultazioni primarie italiane), ma comunque corrispondente, in termini assoluti, a poco più del trenta per cento dei cittadini catalani. Di questi l’ottanta per cento dei votanti risponde favorevolmente ad entrambe le domande.

La seconda fase della crisi istituzionale tra la Comunità autonoma catalana ed il Governo centrale è rappresentata dalle elezioni anticipate che, all’indomani della consultazione informale, seguono le dimissioni del Governo catalano.

La singolarità dello scioglimento del Parlamento catalano è legata al fatto che esso non segue una crisi del governo autonomico, ma è invece legata all’obiettivo perseguito dal Governo dimissionario di convocare gli elettori in funzione plebiscitaria.

Per questo motivo si tratta, in termini politologici, di una *one-issue election*, vale a dire di un’elezione in cui l’intera campagna elettorale è polarizzata su una singola questione che, in questo caso, è la secessione della Catalogna dal Regno di Spagna<sup>35</sup>. Per legare ulteriormente la contesa elettorale a tale questione, i maggiori partiti indipendentisti, *Convergència Democràtica de Catalunya* e *Esquerra Republicana de Catalunya*, si presentano, nonostante essi appartengano ad aree politiche diverse, con una lista unitaria, *Junts pel Sí*, che nel nome espressamente richiama la consultazione popolare non autorizzata<sup>36</sup>.

Con un’affluenza record per la Catalogna pari al settantasei per cento degli aventi diritto, la lista *Junts pel Sí* raggiunge la

---

*Monografias de la Revista Aragonesa de Administración Publica*, 2013, 121 ss.

<sup>35</sup> V. M. OLIVETTI, *Secessionisti alla catalana: la volontà non basta*, in *Avvenire*, 29 settembre 2015.

<sup>36</sup> V. in proposito l’interessante ricostruzione di questa fase elettorale di L. FROSINA, *Integrazione e secessione. La complessa evoluzione dei rapporti tra Unione europea, Spagna e Catalogna*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2, 2015.

maggioranza relativa dei voti. Se si sommano ai voti della lista unitaria i voti degli altri partiti dichiaratamente indipendentisti si giunge al quarantasei per cento dei voti validi che si tramutano nella maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento<sup>37</sup>.

Il successo elettorale è innegabile, ma occorre riconoscere che il risultato raggiunto dagli indipendentisti non permette di affermare, tanto per ragioni formali, quanto, e soprattutto, per ragioni sostanziali, che esista in Catalogna una “maggioranza chiara ed inequivocabile” favorevole alla secessione.

Il concetto di maggioranza chiara ed inequivocabile, fermi restando i vincoli posti dal *Tribunal Constitucional* spagnolo nella sentenza sulla portata del *derecho a decidir*, è nel caso in questione di notevole interesse. Esso trae origine da una storica sentenza della Corte suprema canadese che nel 1998 pronunciandosi sull'ipotesi di secessione del Quebec, da un lato, affermò l'inesistenza, nell'ordinamento canadese, di un diritto alla secessione; da un altro lato, però, sostenne che le convenzioni che reggono una democrazia pluralista suggeriscono di negoziare una secessione, anche attraverso una modifica costituzionale, qualora essa sia richiesta da una maggioranza chiara ed inequivocabile<sup>38</sup>.

Nel caso di specie, i risultati elettorali dimostrano semplicemente che la maggioranza ottenuta dai partiti indipendentisti non è né chiara né inequivocabile, in quanto non corrisponde comunque, né alla maggioranza dei votanti e né tantomeno alla maggioranza dei cittadini catalani<sup>39</sup>.

Non si può, per la verità, nemmeno ritenere provato il contrario ossia che gli altri voti espressi siano da intendersi come contrari alla secessione perché alcune forze politiche hanno rifiutato la logica dell'elezione plebiscitaria. Questo dimostra, a maggior ragione, la necessità, per rispettare pienamente il prin-

---

<sup>37</sup> V. in proposito J. DE MIGUEL BÀRCENA, *El desafío constitucional catalán*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2016, p. 70 ss.

<sup>38</sup> Cfr. Corte suprema canadese, *Re Reference Secession of Quebec* (1998) 2 S.C.R. 217 sulla quale, anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici, D.E. TOSI, *Secessione e Costituzione tra prassi e teoria*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 150-159.

<sup>39</sup> A. MASTROMARINO, *La Catalogna se desconecte, la Spagna responde*, in *Commenti. Centro Studi sul federalismo*, in *DPCE online*, 3, 2105.

cipio democratico di seguire altre strade per, eventualmente, accertare la volontà dei cittadini catalani.

La terza, ed al momento ultima fase della crisi istituzionale in corso, scaturisce dalla Dichiarazione unilaterale che il Parlamento catalano ha approvato con la Risoluzione n. I/IX del 9 novembre 2015.

Con essa, il Parlamento catalano dopo essersi ancora una volta autodefinito, nonostante la giurisprudenza costituzionale, depositario della sovranità del popolo catalano e, di conseguenza, titolare del potere costituente ed aver invitato il Governo autonomico a dare esecuzione solo a quanto previsto nella Risoluzione medesima, afferma l'inizio del processo per la creazione di uno Stato catalano e annuncia la volontà di iniziare le negoziazioni con la Spagna, l'Unione europea e la società internazionale<sup>40</sup>.

Questa intenzione "unilaterale" di negoziare con l'Unione europea, pur non essendo chiaro quale debba essere il fine del negoziato, è di particolare rilevanza per la ricostruzione complessiva. Si tratta, infatti, di un atto formale in cui, il Parlamento catalano lega l'inizio del processo di creazione dello Stato catalano espressamente con la richiesta di aprire un tavolo di trattativa direttamente con l'Unione europea.

Occorre avvertire che anche questa Risoluzione è stata impugnata dal Governo spagnolo e prima immediatamente sospesa dal *Tribunal Constitucional* e poi anch'essa annullata con la sentenza n. 259 del 2 dicembre 2015.

Le argomentazioni del *Tribunal* sono le medesime già utilizzate in precedenza nella sentenza 24/2014 e nella sentenza 31/2015<sup>41</sup>. Quello che è importante notare è che il *Tribunal Constitucional* abbia deciso di non utilizzare, come sembrava possibile dopo la pronuncia sospensiva, quanto previsto dalla nuova *Ley Organica* n. 15/2015 che, intervenendo sul suo funzionamento, ha previsto che il medesimo Tribunale possa ob-

---

<sup>40</sup> Cfr. A. MASTROMARINO, *Il Parlamento catalano avvia il processo di indipendenza: qui Barcellona, a voi Madrid*, in *Commenti. Centro Studi sul federalismo*, 65, 18 novembre 2015.

<sup>41</sup> Dopo aver ribadito, infatti, che la sovranità appartiene solo ed esclusivamente al popolo spagnolo, il *Tribunal Constitucional* con estrema chiarezza afferma anche che la "Cámara autonómica no puede erigirse en fuente de legitimidad jurídica y política hasta arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad".

bligare le Autorità di governo a dare esecuzione alle proprie decisioni, ed in caso ciò non accada, possa imporre sanzioni pecuniarie, sospendere gli organi di governo locale ed, infine, anche disporre che il Governo centrale si sostituisca loro per il compimento degli atti necessari.

È evidente che tale nuova normativa presenta molti profili sia teorici che sostanziali che meriterebbero specifica attenzione.

Nell'economia di questo contributo può dirsi utilmente che, in primo luogo, essa rappresenta una risposta assai forte alle azioni compiute dalla Comunità autonoma catalana nell'ultimo biennio e che tale disciplina consente nel caso di specie, qualora la *Generalitat catalana* non si conformi a quest'ultima decisione e continui nel programma, annunciato nella Risoluzione annullata, di costruzione dello Stato catalano, l'adozione di sanzioni e atti volti a ristabilire la legalità costituzionale.

In secondo luogo, non c'è dubbio che l'eventuale utilizzo immediato delle nuove prerogative avrebbe rischiato di acuire, in una fase di estrema instabilità politica, stante la difficoltà di formare dopo le elezioni un nuovo Governo, tanto a livello centrale quanto a livello autonomico, il clima di scontro istituzionale già in atto tra lo Stato centrale e la Comunità autonoma catalana.

In terzo luogo, occorre chiedersi se l'approvazione di tale legge e l'attribuzione di tali nuovi poteri al *Tribunal Constitucional* non rappresenti anche l'ultimo tentativo per ricondurre la Comunità autonoma alla legalità costituzionale, prima di dover ricorrere alla limitazione eccezionale dell'autonomia ai sensi dell'art. 155 della Costituzione spagnola che, occorre ricordare, autorizza il Governo, sulla base di un procedimento che prevede la previa diffida del Presidente della Comunità autonoma e l'autorizzazione a maggioranza assoluta del Senato, ad adottare le misure necessarie per obbligare le istituzioni autonomi al compimento forzoso degli atti necessari alla protezione dell'interesse generale della Spagna.

Una strada di questo tipo, sia per le ragioni storiche molto succintamente evidenziate, sia per la situazione politica attuale è auspicabile che non venga percorsa perché riporterebbe indietro le "lancette del tempo" e potrebbe condurre ad una nuova e duratura prevalenza, dalle sorti al momento imprevedibili, tanto per la Spagna quanto per l'intera Europa, dell'indipendentismo disgregante anziché dell'autonomismo integrante.

### Parte III - Allargamento interno e membership dell'unione europea

#### 1. L'applicazione dei trattati europei agli Stati sorti per distacco da uno Stato membro dell'Unione europea

Nel corso dell'articolato procedimento che ha portato alla celebrazione del *referendum* sulla secessione scozzese del 2014 così come nel dibattito dottrinale e politico riguardante l'ipotesi della secessione catalana, un posto tutt'altro che marginale ha avuto la questione relativa alla “*membership*” della Scozia e della Catalogna nell'Unione europea, una volta che l'una e l'altra fossero divenute Stati autonomi e indipendenti<sup>42</sup>.

I trattati europei, in effetti, come noto, non contengono disposizioni specifiche per il caso di un “nuovo” Stato sorto per secessione da uno Stato membro, contemplando unicamente le procedure da seguire per l'accesso all'Unione da parte di *Stati europei che ne soddisfano e promuovono i valori*, per un verso, e quelle per addivenire alla *revisione dei trattati medesimi*, per l'altro, ivi comprese le parti che riguardano l'ambito di applicazione del diritto europeo.

Occorre, allora, rivolgersi al diritto internazionale, e più in particolare all'art. 29 della *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, ai sensi del quale, mentre lo Stato dal quale la secessione è avvenuta, che continui ad esistere senza mutare la propria personalità internazionale sulla base dell'ampiezza territoriale e della numerosità di popolazione residua<sup>43</sup>, rimane vincolato dai rapporti internazionali contratti in precedenza, al contrario, per lo Stato nuovo, sorto dal distacco, vale il principio della “*tabula rasa*”.

In effetti, il diverso disposto dell'art. 34 della *Convenzione di Vienna sulla successione degli Stati rispetto ai trattati*, se-

---

<sup>42</sup> Per quanto riguarda la Catalogna il tema è stato anche formalmente posto, pur senza chiarirne i termini, nella Dichiarazione unilaterale approvata dal Parlamento catalano approvata con Risoluzione I/IX del 9 novembre 2015 e successivamente annullata dal *Tribunal Constitucional*.

<sup>43</sup> Lo *United Kingdom* e il Regno di Spagna avrebbero, in effetti, continuato ad appartenere all'Unione europea nelle porzioni territoriali e nella popolazione rimanente anche nel caso di distacco rispettivamente della Scozia o della Catalogna.



condo cui in caso di successione di Stati per separazione territoriale, i trattati già in vigore sul territorio dello Stato dal quale è avvenuta la separazione si applicano anche nei confronti dello Stato di nuova formazione<sup>44</sup>, *non* può essere invocato né nei confronti del caso scozzese, né di quello catalano, dal momento che la Convenzione non risulta esser stata ratificata vuoi dal Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, vuoi dal Regno di Spagna, al pari, peraltro, della stragrande maggioranza degli Stati europei, posto che solo un'esigua minoranza di essi – costituita dalla Slovenia, dalla Slovacchia e dalla Repubblica Ceca – ha sinora proceduto al deposito dello strumento di ratifica.

Né sembra possibile ritenere, in senso contrario, che allo Stato nuovo vada riconosciuta l'*automatica appartenenza* all'Unione europea quanto meno allo scopo di evitare che i suoi cittadini siano privati anche della cittadinanza europea. Il diritto europeo risulta, infatti, esplicito nel ricollegare il possesso della cittadinanza europea, da parte dei cittadini di uno Stato membro, all'appartenenza dello Stato stesso all'Unione, e non viceversa. Semmai, quindi, è nell'ambito delle modalità con le quali il distacco si produce che occorre stabilire un regime transitorio di doppia cittadinanza sino all'ingresso dello Stato successore nell'Unione in modo tale che i cittadini di quest'ultimo continuino a godere della cittadinanza europea, grazie alla temporaneamente conservata cittadinanza dello Stato membro dal quale la separazione si è realizzata<sup>45</sup>.

Non potendo, quindi, considerarsi automatica l'applicazione dei trattati europei in caso di distacco di uno Stato da uno Stato membro, tranne i pochissimi casi sopramenzionati, mentre rimane ferma la loro piena valenza sulla porzione di territorio e sul popolo dello Stato membro rimasto<sup>46</sup>, lo Stato sorto

---

<sup>44</sup> Salvo che gli Stati stessi non convengano diversamente, ovvero che risulti dal trattato o sia altrimenti stabilito che l'applicazione del trattato esistente allo Stato successore è incompatibile con l'oggetto o lo scopo del trattato o ne modifica radicalmente le condizioni di operatività.

<sup>45</sup> Cfr. M. CAMPINS ERITJA, *The European Union and the Secession of a Territory from a EU Member State*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2015, 2, pp. 485-491.

<sup>46</sup> Nel caso della Groenlandia, la soluzione è stata frutto di una negoziazione intercorsa con le allora tre Comunità nella quale venne precisamente sottolineato che si trattava di un caso speciale non suscettibile di estensione analogica ad altri in quanto riguardante l'autonomia di una regione

dalla separazione, che voglia entrare a far parte dell'Unione europea, deve avanzare un'apposita istanza di accesso nelle forme e nei limiti previsti<sup>47</sup>.

Non appare, infatti, convincente il ricorso, in alternativa alla procedura di accesso *ex art.* 49 tue, al procedimento di revisione dei trattati europei ai sensi dell'art. 48 tue al fine di adeguare l'ordinamento dell'Unione all'emersione del "nuovo" Stato<sup>48</sup> sia per quanto riguarda il contenuto degli artt. 52 tue e 355 tfue, riguardanti il territorio sul quale s'applicano i trattati europei, sia per quel che concerne la composizione delle istituzioni europee assegnate sulla base degli Stati membri<sup>49</sup>.

Infatti, in ragione del prevalente *principio di specialità*, l'art. 49 tue deve trovare applicazione nel caso in cui la modifica dei trattati sia connessa alla formazione e al conseguente accesso all'Unione di un nuovo Stato, sicché la procedura di cui all'art. 48 tue è impiegabile sol se si ammette che lo Stato, così scaturito dalla secessione, già faccia parte dell'Unione europea al pari dello Stato dal quale la secessione si è compiuta di tal che è sufficiente unicamente l'adeguamento dei trattati alla presenza di una *membership* automaticamente acquisita. Si è visto, tuttavia, che il diritto internazionale non reputa automatica la conservazione del trattato stipulato dallo Stato dal quale la secessione si è sviluppata anche allo Stato "nuovo", originatosi dalla secessione medesima.

Certo si potrebbe obiettare che la complessa procedura richiesta dall'art. 49 tue suona ridondante quando applicata a uno Stato bensì "nuovo" ma pur sempre formatosi su di un territorio rispetto al quale, almeno sino al momento della separazione, il diritto europeo era pienamente vigente. Tuttavia, non si può non

---

d'oltremare extraeuropea che rimaneva pur sempre all'interno del Regno di Danimarca sia pure con un regime del tutto speciale in quanto "nazione".

<sup>47</sup> Nel caso della riunificazione tedesca, non vi è stata alcuna formazione di una nuova entità statale diversa dalla Repubblica Federale di Germania, che ha incorporato i Länder appartenenti alla disciolta Repubblica Democratica Tedesca ai quali è stato gradualmente applicato l'*acquis communautaire*.

<sup>48</sup> Cfr. R. BARATTA, *L'appartenenza all'UE della Scozia in caso di secessione dal Regno Unito*, in *Dir. Un. Eur.*, 2014, pp. 73-80.

<sup>49</sup> In particolare, il numero dei parlamentari europei e dei giudici della Corte di Giustizia dell'Unione europea e quello dei rappresentanti nel Comitato europeo delle Regioni, nel Comitato economico-sociale europeo e nella Banca Centrale Europea, se il nuovo Stato aderisce all'Eurozona, nonché il calcolo della maggioranza qualificata in Consiglio.

osservare che l'art. 50, sez. 5 tue stabilisce, in punto recesso di uno Stato membro, che in caso di eventuale "ripensamento" dello Stato che ha receduto, quest'ultimo deve comunque sottoporsi nuovamente alla procedura di ammissione, e se ciò vale per uno Stato che sino al momento del recesso era membro dell'Unione, non si vede perché non debba parimenti valere anche per lo Stato "nuovo" sorto da separazione pur se il suo territorio era precedentemente soggetto al diritto europeo quale porzione amministrativa dello Stato membro dal quale il distacco è avvenuto.

## **2. Il rispetto del principio democratico e del principio di negoziazione istituzionale, costituzionalmente ammissibile, quali requisiti necessari in caso di accesso all'Unione europea di uno Stato sorto per distacco da uno Stato membro**

Se, sulla base di quanto precede, qualora si determini una secessione all'interno uno Stato membro, lo Stato nuovo non può considerarsi di diritto appartenente all'Unione europea, ma deve ad essa accedere ai sensi dell'art. 49 tue, in base a quanto la stessa norma prevede, occorre stabilire, innanzitutto, se lo Stato in questione possa considerarsi anch'esso "europeo" al pari dello Stato membro dal quale si è distaccato<sup>50</sup>.

In secondo luogo, è necessario che lo Stato "nuovo", al pari dello Stato dal quale si è separato, s'impegni a promuovere i valori sui quali l'Unione stessa si basa<sup>51</sup>, fra i quali un posto di primo piano meritano tanto la "democrazia", quanto lo "Stato di diritto".

---

<sup>50</sup> Nel caso dell'Algeria, l'effettiva indipendenza, da quest'ultima conquistata rispetto alla Francia, pur avendo riguardato un territorio metropolitano francese e quindi una porzione territoriale delle allora tre Comunità, non solo è avvenuta nel quadro del periodo di decolonizzazione – ben diverso, dunque, da una secessione che si realizzi oggi all'interno di uno Stato Membro dell'Unione europea – ma soprattutto ha dato vita ad uno Stato *non europeo* che non ha avanzato alcuna domanda d'accesso né, al tempo, alle Comunità, né, oggi, all'Unione.

<sup>51</sup> Sia consentito il rinvio, anche per riferimenti bibliografici a F.G. PIZZETTI, *Revisione dei Trattati fondativi ed accesso e recesso dall'Unione europea*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 173-205.

Valori, questi ultimi, che l'Unione stessa è tenuta a sostenere e a favorire, giusta la previsione di cui agli artt. 2 e 3, sez. 1, tue, con la conseguenza che essa non potrebbe neppure aprire la procedura di adesione nei confronti di uno Stato che sia sorto all'esito di una secessione che sia avvenuta in spregio ad essi.

Alla luce al valore *democratico*, risulta, quindi, necessario, in conformità a quanto, già si è osservato<sup>52</sup>, è previsto in diritto internazionale per poter ritenere legittimo il riconoscimento di uno Stato sorto all'esito di una secessione da un altro Stato<sup>53</sup>, che il procedimento di separazione *contempli un pronunciamento popolare pienamente in regola con gli standard internazionali di democrazia, libertà, personalità, uguaglianza e segretezza del voto, e dall'esito chiaro ed inequivocabile, accertato mediante trasparenti procedure di scrutinio*.

Per quel che attiene, invece, al valore dello *Stato di diritto*, esulando dall'economia del contributo ogni ulteriore approfondimento di un concetto tanto complesso quanto capitale, valga osservare che, in un recente documento, la Commissione europea<sup>54</sup> ritiene che esso sia leso allorquando i pubblici poteri non agiscono entro i limiti fissati dalla legge, o non rispettano i valori della democrazia e i diritti fondamentali sotto il controllo di un giudice indipendente e imparziale, nonché nel caso in cui vi sia una *minaccia di grave rilevanza e di ordine sistemico all'ordinamento politico-istituzionale e alla struttura costituzionale di uno Stato membro*.

Da questo punto di vista, si osservi che, ai sensi dell'art. 4, sez. 2 tue, l'Unione è chiamata a rispettare l'*integrità territoriale* e la *struttura politico-costituzionale fondamentale* di uno Stato membro, ivi compreso il sistema delle autonomie locali e regionali.

Disposizione, quest'ultima, che ribadisce e rafforza la necessità, ai fini dell'ammissione all'Unione europea, che il procedimento di distacco *non abbia travolto la struttura costituzionale* dello Stato membro dal quale il distacco, che ha portato alla formazione dello Stato "nuovo", si è realizzato.

<sup>52</sup> V. in particolare *supra*, parte II.

<sup>53</sup> Cfr. A. TANCREDI, *Secessione e diritto internazionale: un'analisi del dibattito*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2015, 2, pp. 449-478.

<sup>54</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, COM(2014) 158 final, dell'11.3.2014 (*Un nuovo quadro dell'U.E. per rafforzare lo Stato di diritto*).

Infatti, se il limite di cui all'art. 4, sez. 1 tue può essere inteso quale divieto di ingerenza dell'Unione nelle vicende interne di uno Stato membro che alterino la sua struttura fondamentale costituzionale, compreso il sistema delle autonomie territoriali, la stessa disposizione è, altresì, interpretabile nel senso di ritenere che l'Unione *non possa avvallare*, anche solo aprendo la procedura di adesione, una separazione avvenuta in modo del tutto antitetico rispetto all'*ordinamento costituzionale interno allo Stato membro* dal quale lo Stato "nuovo", distaccandosi, è sorto.

D'altra parte, posto che l'art. 49 tue richiama esplicitamente il rispetto delle *rispettive norme costituzionali degli Stati membri* in sede di ratifica dell'accordo di adesione dello Stato richiedente all'Unione europea – accordo che, com'è noto, acquista efficacia solo se viene *ratificato all'unanimità degli Stati membri*, compreso quello dal quale la secessione si è compiuta – è ben difficile ritenere che lo Stato, dal quale il "nuovo" Stato ha realizzato la secessione, possa ratificare, *in conformità con le proprie regole costituzionali*, l'eventuale ingresso nell'Unione europea dello Stato sorto in *radicale violazione di quelle medesime regole*.

Non solo, quindi, non si potrebbe procedere, sul piano internazionale<sup>55</sup>, al riconoscimento della legittimità di uno Stato scaturito da una secessione avvenuta in violazione del principio della *negoziiazione*, secondo quel modello che, come si è prima segnalato<sup>56</sup>, ha fatto scuola a far data dal caso della Provincia canadese del Québec<sup>57</sup> in poi, ma anche dal punto di vista del diritto europeo, giammai l'Unione potrebbe avviare la procedura di adesione nei confronti di uno Stato frutto di un distacco avvenuto al di fuori dell'alveo di una *negoziiazione rispettosa della legalità costituzionale dello Stato membro*.

È anche, e verrebbe da dire soprattutto, all'ordinamento costituzionale nazionale che occorre, perciò, riferirsi al fine di stabilire se le modalità di separazione dallo Stato membro che hanno dato vita allo Stato nuovo consentano, oppure no, dal punto di vista giuridico – prima ancora, quindi, e a prescindere

---

<sup>55</sup> Cfr. A. TANCREDI, *Secessione e diritto internazionale: un'analisi del dibattito*, cit., *passim*.

<sup>56</sup> Cfr. *supra*, parte II.

<sup>57</sup> Cfr. Corte suprema canadese, *Reference re Secession of Quebec* (1998) 2 S.C.R. 217.

da ogni considerazione e valutazione di ordine politico – l'avvio della procedura di accesso all'Unione europea, *ex art. 49* tue.

Si potrebbe, peraltro, sostenere che, anche nel caso di una separazione realizzatasi nel *pieno rispetto* sia del principio democratico che del principio della negoziazione nella legalità costituzionale, l'ammissione del “nuovo” Stato dovrebbe, in ogni caso, reputarsi illegittima in quanto contrastante col principio, di cui all'art. 1, sez. 2 tue, secondo il quale l'Unione europea mira alla creazione di un'*unione sempre più stretta dei popoli d'Europa*.

Vale, tuttavia, la pena osservare che la richiamata disposizione impiega una formula specifica, che si rifà ai “*popoli dell'Europa*”, e non quella, assai diversa e distinta, riferita, invece, agli “*Stati d'Europa*”.

Da questo punto di vista, perciò, quanto meno nel suo senso letterale, l'art. 1, sez. 2 tue *non* pare costituire un ostacolo insormontabile all'ammissione nell'Unione di uno Stato nato da un processo di allargamento interno.

Infatti, un'unione sempre più stretta dei *popoli dell'Europa non è preclusa* dalla scelta compiuta da uno di essi, purché democratica e legittima, di rendersi indipendente da uno Stato membro manifestando, però, la volontà di continuare essere unito a tutti gli altri popoli europei all'interno di quell'Unione europea alla quale domanda di entrare a far parte.

## Conclusioni

Se, come si è cercato sin qui di evidenziare, sembra precluso l'accesso all'Unione europea di uno Stato sorto all'esito di un percorso di separazione da uno Stato membro avvenuto in spregio del principio *democratico* e del principio di *negoziazione nell'ambito della legalità costituzionale*, il procedimento che ha portato al *referendum* scozzese del 2014, nelle sue varie fasi in precedenza esposte, si è caratterizzato per una certa aderenza a tali canoni, nonché per l'assai significativo ruolo svolto dai Parlamenti coinvolti.

La peculiare *flessibilità costituzionale* che caratterizza l'ordinamento istituzionale del Regno Unito<sup>58</sup> ha, in effetti, reso possibile e legittima la celebrazione del *referendum* d'indipendenza (come, tempo prima, del *referendum* di stampo autonomista), nonché l'adozione e revisione della *devolution*, con l'apertura, fra l'altro, di un apposito Parlamento scozzese, sulla base di *leggi del Parlamento di Westminster* in un quadro di *non intaccata legalità costituzionale* e nell'ambito di *processi connotati da una sostanziale "negoziazione istituzionale"* fra Scozia e Regno Unito.

Per quanto riguarda l'ordinamento costituzionale spagnolo, il *Tribunal Constitucional* è più volte intervenuto rispetto ad atti, leggi e persino comportamenti adottati dagli organi della Generalitat catalana dichiarando i medesimi come contrari alla legalità costituzionale del Regno di Spagna. In questo modo, ha negato che, ai sensi dell'ordinamento costituzionale oggi in vigore, sussista un diritto alla secessione e all'autodeterminazione e ha circoscritto il *derecho a decidir* rivendicato dalla Comunità autonoma catalana. Tale diritto non si estende sino alla possibilità di convocare un referendum istituzionale o altra forma di consultazione popolare né consente dichiarazioni unilaterali sul futuro politico-istituzionale della Comunità medesima. Il mezzo, rispettoso della legalità costituzionale e dello stato di diritto, con cui esercitare il *derecho a decidir*, anche con riferimento ad aspirazioni secessioniste, è la proposta di revisione costituzionale che il Parlamento catalano può inviare alle *Cortes* spagnole che devono, comunque, obbligatoriamente "considerare" la proposta.

Appare, dunque, rilevante, all'esito della ricerca condotta, la "centralità" dei Parlamenti nazionali anche nel processo di "allargamento interno" dell'Unione e non solo in quello dell'allargamento (esterno), sia nella fase *successiva al distacco della nuova entità statale dallo Stato membro*, in cui avviene l'ammissione, ex art. 49 tue, dello Stato così sorto, ma anche, e in non certo marginale misura, nella fase *anteriore al distacco medesimo*, in cui i Parlamenti nazionali debbono giocare un ruolo decisivo nella negoziazione delle condizioni di secessione e nella promozione del rispetto del principio democratico, es-

---

<sup>58</sup> Cfr. J. O. FROSINI, *L'indipendenza della Scozia: l'uscita da due Unioni?*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 443.

senziale, come s'è visto, ai fini della compatibilità con i valori europei dell'accesso del nuovo Stato sorto da secessione.

Altresì si evidenzia, dalla ricerca compiuta, il peso dell'ordinamento costituzionale nazionale – in un'articolata dinamica che appare tipicamente “*multilivello*” fra piano internazionale, europeo e costituzionale interno<sup>59</sup> – nello stesso processo di “*allargamento interno*” all'Unione europea, in relazione alle procedure di accesso dello Stato nuovo che si è distaccato dal Paese membro per quanto concerne il rispetto del principio di legalità costituzionale, cardine anch'esso, insieme al principio democratico, dei valori sui quali l'Unione stessa si fonda, che si è impegnata a consolidare e promuovere, e che costituiscono indispensabile requisito per l'accesso ad essa.

Tutto ciò non può che confermare il significato del contributo qui presentato nell'ambito della più ampia ricerca nazionale in cui esso si colloca, proprio nella misura in cui quest'ultima ha per oggetto la governance multilivello europea e il ruolo giocato in essa dai Parlamenti nazionali.

---

<sup>59</sup> Cfr. P. BILANCIA, *The Dynamics of EU Integration and the Impact on the National Constitutional Law. The European Union after the Lisbon Treaties*, Milano, Giuffrè, 2012.



## GLI AUTORI

**Paola Bilancia**, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano – Centro Studi sul Federalismo

**Giovanni Cavaggion**, Dottorando di ricerca in Autonomie, servizi pubblici e diritti, Università degli Studi del Piemonte Orientale

**Eugenio De Marco**, Professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Milano

**Teresa Freixes Sanjuán**, Professor of Constitutional Law, Autonomous University of Barcelona (UAB)

**Jan Grinc**, Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Charles University in Prague & EU Unit of the Senate Chancellery, Senate of Parliament of the Czech Republic

**Jörg Hettne**, Associate professor of EU Law at the Department of Business Law, Lund University

**Jörg Luther**, Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento DIGSPES, Università degli Studi del Piemonte Orientale

**Gloria Marchetti**, Ricercatore confermato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano

**Iaria Meli**, Componente dell'unità di ricerca dell'Università degli Studi di Milano per il progetto PRIN “Parlamenti nazionali e Unione europea nella *governance* multilivello”

**Marco Orofino**, Ricercatore confermato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

**Anna Papa**, Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Napoli “Parthenope”

**Federico Gustavo Pizzetti**, Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Milano.

**Silvia Sassi**, Ricercatore confermato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Milano.

**Filippo Scuto**, Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Milano.

**Francesca Sgrò**, Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Milano

**Alessandra Silveira**, Titolare della Cattedra Jean Monnet in Diritto dell’Unione europea, Universidade do Minho, Portogallo

**Csaba Gergely Tamás**, Legal adviser of the Committee on European Affairs, Hungarian National Assembly



