

Osservatorio sulle fonti

IL RICORSO ALLA LEGGE PER L'ESERCIZIO DEI POTERI "EUROPEI" DA PARTE DEL PARLAMENTO ITALIANO.

SPUNTI PER UNA LETTURA COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA

di *Giovanni Piccirilli**

SOMMARIO: 1. La difficile gestazione della nuova legge sulla partecipazione dell'Italia all'UE. – 2. I poteri parlamentari riconosciuti dal Trattato di Lisbona e la necessità di una loro lettura costituzionalmente orientata. – 3. La prassi emersa *medio tempore*: l'assai poco condivisibile esempio della formale "ratifica" nella fase nazionale della revisione dell'art. 136 TFUE. – 4. Il ricorso alla necessaria approvazione con legge secondo la legge n. 234 del 2012 e i casi di (difficilmente comprensibile) silenzio. – 5. La non necessità (ma neanche il divieto) dell'intervento con legge rispetto ai poteri di opposizione e alle clausole "passerella". – 6. In conclusione, una proposta: ricorso alla legge almeno per le revisioni semplificate (*ex art. 48, par. 6, TUE*), purché non di "autorizzazione" alla ratifica.

The essay investigates the way in which law no. 234/2012 implemented in the Italian legal order the new powers attributed by the Lisbon Treaty to national parliaments. In particular, it focuses on those powers to be exercised jointly by the two Houses and on the cases in which a parliamentary statute (rather than other - and less formalized - deliberative processes) is required in order to attain the positive conclusion of the proceeding.

The provisions of the European Treaties leave room for very different procedures at the national level, but the way chose by the Italian legislator might end up to be not inspired to a consistent interpretation of further Constitutional provisions, such as art. 80 Const. concerning the authorization to the ratification of international treaties. Notwithstanding the deep differences between the authorization to the ratification of international treaties and the exercise of "European powers" of the national parliament (topic that is however tackled in the essay), the essay shows that the constitutional framework of the former should have led to set a similar outline for the exercise of the latter, in order to maintain comparable safeguards in terms of transparency and active involvement of the relevant parliamentary bodies.

The aim is to raise some criticism of the law no. 234/2012, with particular regard to the fact that it seems to miss the point about the novelties related to the European role of the national parliaments after the Lisbon Treaty, seeming to be largely inspired to the aim of limiting to the minimum the possible parliamentary bounds to the action of the Government at the European level.

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico, LUISS Guido Carli, Roma.

Osservatorio sulle fonti

1. La difficile gestazione della nuova legge sulla partecipazione dell'Italia all'UE

Con l'approvazione della l. 24 dicembre 2012, n. 234, i poteri attribuiti ai parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona¹ (o, almeno gran parte di essi²) sono stati finalmente disciplinati nell'ordinamento italiano, con un ritardo di oltre tre anni rispetto all'entrata in vigore del Trattato, avvenuta il 1° dicembre 2009.

Al di là delle previsioni dei Trattati europei, la piena operatività delle nuove attribuzioni dei parlamenti nazionali necessita infatti di ulteriori interventi da parte di fonti interne agli ordinamenti degli Stati membri, coerentemente con l'interpretazione dell'ordinamento europeo come *compound Constitution*³, vale a dire una architettura istituzionale e procedurale composta tanto da fonti propriamente europee, quanto da fonti nazionali ai diversi livelli⁴. Per altro, come spesso accade nei rapporti tra ordinamento sovranazionale e ordinamenti degli Stati membri, a questi ultimi è lasciato un significativo margine di operatività nell'orientare in concreto il modo in cui attuare le previsioni dei Trattati⁵. Di conseguenza, è solo ora che, sul punto, il quadro regolativo euro-statale⁶ giunge a essere completo nell'ordinamento italiano e che si può quindi ten-

¹ Per un riassunto, v. l'introduzione alla ricerca del XXIII corso ISLE sul tema "I regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona", in *Rassegna parlamentare*, 2011, p. 709 s.

² Restano invece ancora senza disposizioni di attuazione, almeno, le norme di cui agli artt. 85 e 88 TFUE, relative al controllo su Europol e Eurojust, in relazione ai quali, tuttavia, difettano ancora i regolamenti da adottarsi da parte delle istituzioni UE. Nel caso del controllo su Europol, la proposta di regolamento – COM (2013) 173 – è stata presentata solo nel marzo 2013, mentre su Eurojust la Commissione si è impegnata a presentare una proposta di regolamento entro il 2013.

³ In questo senso, v. le letture di A. von BOGDANDY-J. BAST, *The constitutional approach to EU law. From taming intergovernmental relationships to framing political processes*, in *Principles of European Constitutional Law*, a cura degli stessi autori, 2 ed., Oxford-München, 2009, p. 1 s., nonché di L. AZOULAI, *The force and forms of European legal integration*, EUI working paper n. 06/2011, disponibile al sito internet <http://ssrn.com/abstract=1899484>, spec. p. 15; R. SCHÜTZE, *An introduction to European law*, Cambridge, 2012, spec. p. 105. Nella dottrina italiana, nello stesso senso, v. l'impostazione nel senso di una Costituzione "composita" proposta da N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri. Quaderno 2011*, a cura di V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno e G. Scaccia, Napoli, 2012, p. 89 s., spec. p. 91. Lo stesso A. riprende la locuzione di *compound Constitution* specificamente a riguardo dell'interazione dei parlamenti nazionali nell'UE in ID., *National Parliaments in the European integration process: Re-aligning politics and policies*, in *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, a cura di M. Cartabia, N. Lupo e A. Simoncini, Bologna, 2013, p. 107 s., spec. p. 110.

⁴ Insistono sulla interdipendenza (nel senso della reciproca necessità) del contributo di fonti europee e di fonti interne (almeno rispetto all'approccio adottato con il *Fiscal compact*, ma con considerazioni che sembrano potersi estendere anche al tema in parola) L. BESSELINK-J.H. REESTMAN, *The Fiscal compact and the European Constitutions: "Europe speaking German"*, in *European constitutional law review*, 2012, p. 1 s., spec. p. 7.

⁵ Ad esempio, si considerino le opzioni evidenziate da C. FASONE, *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali?*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2010.

⁶ Su questa impostazione si v., di recente, A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea (Lezioni Jean Monnet 2010-2012)*, Napoli, 2013.

Osservatorio sulle fonti

tare una riflessione sul ruolo che il parlamento italiano viene ad assumere all'interno dei nuovi poteri di cui è assegnatario.

Una così lunga fase di stasi era stata solo in parte compensata da una serie di interventi “ponte”, posti in essere dalle Camere nei limiti delle loro competenze regolamentari e interpretative, per quanto concerne il controllo di sussidiarietà delle proposte di atti legislativi dell'Unione e il più generale dialogo politico tra Assemblee nazionali e istituzioni dell'Unione, ora previsti dai Protocolli nn. 1 e 2, allegati al Trattato⁷. In questa sede si intendono invece approfondire alcuni punti della l. 234 del 2012, in particolare in relazione alla prefigurazione, in essa operata, delle fonti e dei procedimenti mediante cui finalizzare una serie di decisioni da adottarsi al termine di processi multilivello, che a vario titolo coinvolgono il Parlamento nazionale. Una simile analisi risulta opportuna in quanto, da un confronto tra le opzioni lasciate aperte dai Trattati e il quadro costituzionale interno, sembrano emergere diverse perplessità rispetto alla coerenza delle scelte operate dal legislatore italiano, almeno per quanto concerne il ricorso allo strumento legislativo.

In questa prospettiva, alcune considerazioni sul contesto politico in cui è maturata la legge in parola potranno risultare utili al fine di comprendere meglio alcune scelte fatte proprie dalla versione del testo giunta ad approvazione, che altrimenti potrebbero apparire di non immediata comprensione. Le motivazioni di una inerzia protrattasi così a lungo da parte del legislatore devono essere ricondotte anzitutto alle vicende interne alla coalizione vincitrice delle elezioni del 2008, che hanno determinato un prolungato “vuoto” nell'indirizzo politico governativo in materia: il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio è infatti rimasto privo di una guida politica per almeno 9 mesi (dal novembre 2010 al luglio 2011), e anche nel periodo immediatamente precedente versava nella anomala condizione di essere guidato da un Ministro senza portafoglio (il deputato Andrea Ronchi) riconducibile a una formazione politica che dichiarava l'“appoggio esterno” al Governo.

La legge n. 234 del 2012, dunque, si deve per massima parte all'iniziativa parlamentare⁸ (nonché, in qualche misura, al ruolo di supplenza esercitato dalle burocrazie) e si innesta in un tessuto sul quale, se non altro per necessità, erano già state individuate da

⁷ In particolare, si è trattato, alla Camera, due pareri della Giunta per il regolamento e, al Senato, di una lettera ai Presidenti delle Commissioni permanenti da parte del Presidente. Il primo parere è stato reso dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati il 6 ottobre 2009; sul punto v., *amplius*, A. ESPOSITO, *Il trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2009, p. 1119 s.; C. FASONE, *La procedura sperimentale per la partecipazione della Camera dei Deputati alla “fase ascendente”: quali margini di intervento per le Assemblee legislative regionali?*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 25 gennaio 2010. Il secondo parere è invece del 14 luglio 2010. La lettera del Presidente del Senato Schifani è datata 1° dicembre 2009. Sulla procedura ivi descritta, v. D.A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 28 gennaio 2011, p. 5.

⁸ Così A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in www.federalismi.it, 23 gennaio 2013.

Osservatorio sulle fonti

tempo le alternative fondamentali (e anzi, alcune di queste erano già state in parte percorse nella pratica⁹). Il risultato si presenta in qualche modo disorganico, in ragione della giustapposizione di diverse scelte compromissorie raggiunte in sede di elaborazione del testo. Si è così determinato un quadro non sempre coerente e, anzi, forse privo di una matrice unitaria di fondo.

2. I poteri parlamentari riconosciuti dal Trattato di Lisbona e la necessità di una loro lettura costituzionalmente orientata

Riassumendo in estrema sintesi i tipi di poteri attribuiti ai Parlamenti nazionali da parte del Trattato di Lisbona – e richiamando le elaborazioni della dottrina sia italiana che internazionale, che in questa materia risultano già copiose – giova ricordare che essi possono essere descritti in (almeno) tre diverse modalità classificatorie, a seconda della posizione (passiva o attiva) delle Assemblee rispetto alle istituzioni europee¹⁰, oppure rispetto alla titolarità dell'attribuzione (ad esempio, al “parlamento nazionale” nella sua globalità, altri alle singole Camere individualmente considerate¹¹), o ancora in ragione della rispettiva finalizzazione (poteri “positivi” di approvazione, o “negativi” di opposizione, etc.¹²).

Incrociando le tipologie appena menzionate, in questa sede ci si concentrerà sui soli poteri “attivi” riferiti ai “parlamenti nazionali” (dunque, intesi nella loro globalità e tralasciando cioè le attribuzioni riservate alle singole Camere individualmente considerate). Inoltre, una particolare attenzione sarà dedicata ai poteri “positivi” di approvazione, ossia a quelle forme di partecipazione del parlamento nazionale ai processi decisionali multilivello nei quali l'intervento del singolo parlamento nazionale risulta determinante ai fini della positiva conclusione della decisione.

La ragione di questa “selezione” risiede nel tentativo di suggerire quale potrebbe essere stata una lettura delle relative disposizioni dei Trattati in qualche modo orientata al dato costituzionale italiano (in particolare rispetto al ricorso alla fonte legislativa ai fini del loro adempimento) e quale è invece stata la scelta del legislatore del 2012, riscontrando – all'esito di un simile confronto – come le due prospettive appaiano non poco divergenti. Se infatti si vogliono rinvenire in Costituzione i riferimenti fondamentali in grado di orientare il legislatore chiamato a individuare le procedure e gli istituti in parola, questi non possono che risiedere negli artt. 70 e 80 Cost., nella parte in cui in cui prefigurano il principio bicamerale nella funzione legislativa e gli ambiti nei quali si richiede un intervento con legge al fine di incorporare una modifica dell'ordinamento che

⁹ Si tornerà diffusamente nel testo sul procedimento interno finalizzato alla positiva conclusione del procedimento che ha condotto alla modifica dell'art. 136 TFUE.

¹⁰ P. KIIVER, *The early warning system for the principle of subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, London-New York, 2012, p. 7 s., che identifica come “passivi” i rinnovati poteri (*rectius*, diritti) di informazione dei parlamenti nazionali.

¹¹ Per questa classificazione, v. N. LUPO, *National Parliaments in the European integration process*, cit., p. 114 s.

¹² Cfr. M. OLIVETTI, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento*****, Torino, 2012, spec. p. 509 s.

Osservatorio sulle fonti

trae origine al di fuori di esso.

Il riferimento all'art. 70 Cost. va inteso in questa sede nel senso proposto dalla sua interpretazione più recente, che ha valorizzato il richiamo al modo di procedere "collettivo" (e, dunque, paritario e coordinato) delle Camere nel procedimento decisionale, al di là della mera ripetizione del principio bicamerale di cui già all'art. 55 Cost.¹³. Proprio nel momento in cui si distinguono funzioni parlamentari bicamerali da funzioni esercitate individualmente dalla singola Assemblea, sembra opportuno richiamare questo addentellato costituzionale, ove poter "agganciare" la specificità del procedere "collettivo" da parte delle Camere nel momento della decisione rispetto all'autonomia di ciascun ramo del parlamento negli altri casi.

Successivamente, può essere di un qualche ausilio ricordare che l'intervento parlamentare con legge in sede di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali è previsto come necessario dalla disposizione costituzionale citata rispetto ad alcuni ambiti specificamente individuati, ossia quando i trattati abbiano natura politica, o prevedano arbitrati o regolamenti giudiziari, o importino variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi¹⁴. Per altro, il termine "trattati" di cui all'art. 80 Cost. è da intendersi in senso molto ampio¹⁵ e dunque, una impostazione a partire dal citato parametro costituzionale sembra essere utilmente percorribile anche nel contesto al quale ci si riferisce in questa sede, rispetto al necessario coinvolgimento del Parlamento – e al ricorso alla fonte legislativa – nell'ambito delle materie e dei contenuti ivi individuati.

L'elemento di distinzione tra la posizione del Parlamento italiano in occasione di una legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale e quella relativa all'adempimento di uno dei poteri "europei" ora in analisi risiede non tanto nel momento in cui avviene, nelle due diverse ipotesi, l'intervento parlamentare rispetto al procedimento decisionale complessivo¹⁶, quanto nel fatto che, al contrario di questi ultimi, l'autorizzazione alla ratifica non "conclude" il procedimento decisionale interno, lasciando poi un significativo margine al Governo (per il tramite poi del Presidente della Repubblica) almeno per quanto riguarda i tempi di conclusione del procedimento medesimo. L'autorizzazione parlamentare per via legislativa alla ratifica di un trattato, infatti, innesca un nuovo procedimento governativo, al quale spetta (o, almeno può spettare, in assenza di una previsione contenuta nella stessa legge di autorizzazione alla ratifica) la decisione sui tempi nei quali procedere alla ratifica. Sul punto si è espressa anche la Corte costituzionale, che ha ritenuto non illegittima una legge di autorizzazione alla rati-

¹³ Così N. LUPO, *Art. 70*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, II, Torino, 2006, Torino, p. 1335 s., spec. p. 1338.

¹⁴ Sul punto, diffusamente, nonché in comparazione con l'art. 5 dello Statuto Albertino, v. F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali*, Milano, 1997, p. 237 s.

¹⁵ Cfr. A. CASSESE, *Art. 80*, in *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, II, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979, p. 150 s., spec. p. 160.

¹⁶ ... che, bene o male, viene a collocarsi in entrambi i casi in una sostanziale fase integrativa dell'efficacia, ossia successivamente al momento costitutivo della decisione (che è collocato all'interno delle istituzioni europee o, nell'altro caso, all'interno della sfera internazionale), ma comunque in maniera condizionante rispetto alla perfezione del procedimento.

Osservatorio sulle fonti

fica che non imponesse un termine per la ratifica stessa¹⁷.

In altre parole, la ratifica di un trattato internazionale non è un potere “parlamentare” (bensì governativo¹⁸), e l’intervento parlamentare in sede di autorizzazione, nei casi previsti dalla Costituzione, ne costituisce solo la preconditione. Al contrario, quelli ora previsti dai Trattati europei sono poteri pienamente “parlamentari” e non devono (né in alcuna misura possono) essere mediati dall’intervento di ulteriori organi costituzionali. Anzi, sul punto appare discutibile l’intervento del Governo, previsto dall’art. 11, comma 3, ultimo periodo, della l. 234 del 2012, che interviene a “informare” immediatamente il Consiglio o il Consiglio europeo: le Camere hanno ora un canale diretto e non mediato di interlocuzione con le istituzioni dell’Unione (o, per lo meno, con la Commissione), sia nell’ambito dei diritti di informazione, sia nell’ambito del controllo di sussidiarietà e del dialogo politico. Non si capisce come mai il Governo debba/possa avere un qualche ruolo in un dialogo nel quale, non a caso, i Trattati non lo coinvolgono.

Nondimeno, le ipotesi di necessario ricorso alla legge di cui all’art. 80 Cost. potrebbero ben orientare nell’indicazione dei procedimenti e delle fonti mediante cui dare attuazione a tali poteri “parlamentari”. Dal canto loro, i Trattati europei (sul punto, in maniera analoga a quanto avviene per la generalità degli accordi internazionali o sovranazionali) certo non potevano individuare il tipo di fonte o di procedura da adottarsi al livello nazionale (benché in altri contesti qualcosa di vagamente simile si è in qualche modo sperimentato¹⁹), limitandosi, a seconda di casi, a richiedere che l’entrata in vigore di alcune decisioni fosse subordinata alla previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

¹⁷ V. Corte cost., ord. n. 282 del 1983.

¹⁸ ... o, volendo ricorrere alla distinzione ormai tradizionale in dottrina (e in qualche misura accettata anche nella giurisprudenza costituzionale), formalmente presidenziale e sostanzialmente governativo. Sul punto, chiaramente, G. NEGRI, *La direzione e il controllo democratico della politica estera in Italia*, Milano, 1967, p. 48, nonché V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989, p. 16 s. L’impostazione proposta in questa sede non vuole essere in contraddizione con le letture della fase parlamentare di approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica nel senso di una maggiore compartecipazione alla “stipula” del trattato (v., su tutti, L. GIANNITI, *Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella stipulazione dei trattati internazionali*, in *Diritto e società*, 1991, p. 675 s., nonché, rispetto al potere di approvare emendamenti a ddl di autorizzazione alla ratifica, D. PICCIONE, *Il falso mito del “principio di non regressione” nel procedimento di autorizzazione alla ratifica del Trattato costituzionale europeo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 2255 s.). Ciò che rileva ai fini della presente analisi, infatti, non è la latitudine del potere parlamentare in relazione a quello di altri organi costituzionali, ma il fatto che nei poteri “europei” di cui si tratta all’interno dell’ordinamento costituzionale italiano (ossia, nell’ambito nel quale opera lo strumento “legge”) non vi siano interventi diversi da quello parlamentare.

¹⁹ Il riferimento è, ovviamente, all’indicazione di adozione di misure tese a garantire l’equilibrio del bilancio, da inserirsi a livello “preferibilmente costituzionale”, prima indicato nel cd. patto *Euro plus* (v. conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011) e poi previsto all’art. 3, par. 2, del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal compact*). In senso identico disponeva anche l’art. 4 del progetto di regolamento 2011 (COM) 821, uno dei due atti di cui si componeva il cd. *two pack*, salvo poi essere modificato sul punto nella versione da poco entrata in vigore con il regolamento (UE) n. 473/2013 del 21 maggio 2013.

Osservatorio sulle fonti

3. La prassi emersa medio tempore: l'assai poco condivisibile esempio della formale "ratifica" nella fase nazionale della revisione dell'art. 136 TFUE

Occorre precisare che la proposta di una lettura delle disposizioni dei Trattati europei ispirata agli artt. 70 e 80 Cost. non vuole affatto far propria una mera estensione delle procedure proprie dell'interazione tra ordinamento statale e ordinamento internazionale a quelle relative all'Unione europea. Anzi, proprio a partire da una considerazione di una diversa qualità giuridica (oltre che "democratica"²⁰) dell'ordinamento, diremmo, euro-statale rispetto al diritto internazionale – nonché alla luce delle già citate differenze tra la natura parlamentare dei poteri "europei" in parola e la natura governativa del potere di ratifica – qui si intende rigettare qualsiasi equiparazione dei poteri "europei" dei parlamenti nazionali all'intervento in sede di autorizzazione alla ratifica dei Trattati internazionali. Il riferimento proposto agli artt. 70 e 80 Cost. è invece da intendersi proprio nel senso di una attuazione di tali poteri "europei" in un senso che risulti in qualche modo orientato dal dettato costituzionale, e dunque richiedendo che sia il procedimento legislativo (con le sue garanzie di partecipazione e trasparenza, nonché di collaborazione tra le due Camere) a presidiare tali attribuzioni nei casi in cui ciò sia previsto anche per gli accordi conclusi dall'Italia nella sfera internazionale.

Un esempio che, *a contrario*, risulta davvero assai poco condivisibile è costituito dalla via procedurale seguita in occasione della modifica dell'art. 136 TFUE, avvenuta per altro proprio mentre era in discussione quella che sarebbe poi diventata la legge n. 234 del 2012.

Tale modifica, praticabile in via semplificata *ex art.* 48, par. 6 TUE, (ossia, con la "sola" unanimità in sede di Consiglio europeo e senza convocare una Convenzione, come richiesto per le revisioni ordinarie) in quanto l'articolo in questione è inserito nella Parte Terza del TFUE, era stata decisa il 25 marzo 2011, all'unanimità, dal Consiglio europeo e necessitava, appunto, una decisione da parte di ciascun parlamento nazionale "conformemente alle rispettive norme costituzionali".

Il Governo italiano decise tuttavia di procedere alla presentazione di un disegno di legge di autorizzazione alla ratifica, in tutto e per tutto identico agli analoghi atti relativi a trattati ed accordi internazionali, recante (addirittura!) l'ordine di esecuzione²¹.

Si tornerà sul punto in sede di conclusioni, ove si cercheranno di sottolineare le implicazioni sistematiche di una simile scelta. Per ora basti segnalare come la scelta di incardinare una revisione semplificata sull'*iter* "ordinario" dell'autorizzazione alla ratifi-

²⁰ Sulla specificità democratica dell'UE v., ancora, A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, cit.

²¹ V. l'art. 2 dell'A.S. 2914, XVI leg. Significativo è il passaggio dell'analisi tecnico-normativa allegata al ddl, secondo cui "il provvedimento nazionale in esame si inquadra nel contesto delle leggi che hanno autorizzato la ratifica dei vari trattati che, nel tempo, hanno portato all'attuale configurazione delle istituzioni e delle competenze dell'Unione europea, dal Trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957 (legge 14 ottobre 1957, n. 1203) al Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (legge 2 agosto 2008, n.130)."

Osservatorio sulle fonti

ca, abbia finito per determinare risvolti non poco paradossali, insiti nella equiparazione di una revisione semplificata a un (qualsiasi, nuovo) accordo internazionale e finendo per ripetere lo stesso procedimento parlamentare che ha avuto l'autorizzazione alla ratifica del(l'intero) Trattato di Lisbona.

Inoltre, non va ignorato come a ciò sia conseguito che il relativo progetto di legge fosse assegnato in sede referente alle Commissioni competenti per gli affari esteri e non, come magari sarebbe potuto risultare più opportuno in ragione della specifica materia di cui all'art. 136 TFUE, alle Commissioni Bilancio²², finendo dunque per depotenziare quelle stesse garanzie cui è posto a salvaguardia il procedimento legislativo.

4. Il ricorso alla necessaria approvazione con legge secondo la legge n. 234 del 2012 e i casi di (difficilmente comprensibile) silenzio

Rispetto al quadro finora sinteticamente tracciato, le scelte operate dal legislatore del 2012 non appaiono pervase da una *ratio* del tutto coerente²³ (né, tantomeno, ispirata a una lettura ispirata agli artt. 70 e 80 Cost., simile a quella proposta in questa sede).

L'individuazione dei casi in cui si debba procedere necessariamente all'approvazione per legge appare effettuata in maniera alquanto episodica o, nella migliore delle ipotesi, basata su una applicazione analogica (alquanto "conservatrice") della prassi pregressa, senza tener in alcun conto delle innovazioni costituite dal Trattato di Lisbona e dalla sua novità proprio in tema di ruolo dei parlamenti nazionali nei procedimenti decisionali dell'Unione europea.

Solo in tre casi, infatti, si richiede di seguire il procedimento legislativo, ossia in relazione alle procedure *ex*:

- art. 42, par. 2 TUE, necessaria per l'avvio di una difesa comune, in seguito a una deliberazione all'unanimità del Consiglio europeo;
- art. 48, par. 6, TUE, ossia l'assenso alle revisioni semplificate, già deliberate del Consiglio europeo all'unanimità (previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea);
- art. 311, par. 3, TFUE, relativa alla determinazione delle risorse proprie dell'Unione, in seguito a una deliberazione del Consiglio, all'unanimità (previa consultazione del Parlamento europeo)²⁴.

²² V. il procedimento che ha condotto all'approvazione della l. 23 luglio 2012, n. 115. Se consentito, forse proprio la prospettiva dell'esame parlamentare in Commissione esteri – tradizionalmente più "dominabile" di altre – potrebbe aver guidato, nella non semplice contingenza parlamentare di quel periodo la scelta di percorrere la via del ddl di autorizzazione alla ratifica. La presentazione è infatti avvenuta nel settembre 2011, ossia negli ultimi, convulsi, mesi dell'esperienza del IV Governo Berlusconi, dopo i mesi di assunzione *ad interim* del Dipartimento per le Politiche europee da parte dello stesso Presidente del Consiglio e la nomina del nuovo Ministro Anna Maria Bernini Bovicelli.

²³ Segnalava già questa perplessità il Dossier predisposto dal Servizio Studi del Senato n. 292 della XVI leg., predisposto a corredo degli AA.SS. 2646 e 2254: v., in particolare, p. 57.

²⁴ In questo caso sembra aver "pesato" il riferimento alla prassi pregressa: già in passato le decisioni concernenti le risorse proprie avevano seguito la via legislativa: ad esempio, si era dato seguito alla Deci-

Osservatorio sulle fonti

Per il resto, riguardo alle pur numerose ulteriori disposizioni dei Trattati nelle quali l'entrata in vigore di una decisione del Consiglio europeo o del Consiglio dell'Unione europea sia subordinata alla previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali, l'art. 11, comma 3, della l. 234 del 2012 si limita a disporre che “la decisione si considera approvata in caso di deliberazione positiva di entrambe le Camere”.

Anzitutto non è chiaro se tale “deliberazione positiva” possa essere effettuata non collettivamente, ma in maniera disgiunta dalle due Camere (dunque, potenzialmente attraverso autonomi atti e pertanto in assenza di qualsiasi *navette*).

La perplessità sorge dal fatto che, trattandosi comunque di poteri di natura “bicamerale”, la costruzione di procedure che prevedano due disgiunti *itinerari* monocamerali potrebbe non essere coerente con lo spirito dei Trattati, i quali, distinguendo appunto tra attribuzioni conferite alle singole Camere e attribuzioni conferite ai “Parlamenti nazionali” (nella loro unitarietà), sembrano far riferimento a un procedimento decisionale che per i Parlamenti bicamerali sia di natura composita (e, dunque, da compiersi in maniera congiunta o collettiva) e non si limiti a una mera sommatoria di due procedimenti monocamerali giustapposti.

Poteva forse essere utile rifarsi al lessico della Costituzione e suggerire che la deliberazione delle Camere debba essere svolta in maniera collettiva, ricalcando nelle forme, se non anche nel “prodotto” (ossia, la legge), il principio bicamerale di cui all'art. 70 Cost. In ogni caso, trattandosi appunto di un potere consistente in una mera “approvazione”, è verosimile che i procedimenti deliberativi presso ciascuna Assemblea si strutturino su scelte di natura “seccamente” binaria, riducendo al minimo le possibili ambiguità nell'interpretazione degli esiti tra i due rami del Parlamento.

Da un ulteriore punto di vista, le ragioni di una simile delimitazione del ricorso alla legge non risultano sempre chiare, sia per un certo tasso di disomogeneità all'interno dei tre casi in cui si richiede necessariamente l'approvazione con legge, sia per i casi che invece non sono inclusi.

Per il primo profilo, vi è una sicura differenza tra il riferimento all'art. 42, par. 2 TUE (non a caso collocato al comma 2 dell'art. 11, e dunque, prima – e, all'apparenza, in maniera indipendente – rispetto alla clausola generale di cui al comma 3) e i successivi due, in quanto, stando alla lettera del primo, non è chiarissimo se in questo ambito la deliberazione al livello nazionale sia realmente indispensabile o meno per la positiva definizione della decisione²⁵.

In secondo luogo – e venendo a ciò che ancor più interessa in questa sede – analizzando nel dettaglio le ulteriori ipotesi presenti nel TFUE per le quali si richiede una “approvazione” da parte degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali, esse appaiono di notevole rilevanza e problematicità, in quanto concernenti

sione (CE, Euratom) n. 2000/597 del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee con l'art. 77 della l. 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria per il 2002).

²⁵ Il disposto è infatti nel senso di una “raccomandazione” – da parte del Consiglio europeo, una volta deliberata all'unanimità l'adozione di una difesa comune – da rivolgere agli Stati membri affinché adottino una decisione in tal senso conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Osservatorio sulle fonti

l'art. 25, par. 1 (a proposito della adozione di disposizioni intese a completare i diritti di cittadinanza elencati all'art. 20, par. 2), l'art. 218, par. 8 (adesione dell'UE alla CEDU), l'art. 223, par. 2 (in base al quale si può procedere all'adozione di una procedura uniforme per l'elezione del Parlamento europeo), l'art. 262, par. 1 (finalizzato all'attribuzione alla Corte di giustizia della competenza a pronunciarsi su controversie connesse all'applicazione degli atti adottati in base ai trattati che creano titoli europei di proprietà intellettuale).

Il dubbio rispetto alla non necessità dell'intervento con legge nelle ipotesi appena menzionate attiene appunto alla lettura, nei termini sopra descritti, dell'art. 80 Cost., stante il fatto che simili ipotesi sembrano in qualche modo potersi ricondurre alla "natura politica" o, a seconda dei casi, alla previsione di (quadri propedeutici finalizzati alla) risoluzione giudiziale di controversie, o – almeno – alla modificazione di leggi.

Certo, non vi è dubbio che possa procedersi con legge anche nei casi in cui ciò non sia previsto come obbligatorio (per altro, da parte di un atto avente esso stesso rango legislativo), ma allora, se l'*iter* da seguire è comunque rimesso all'apprezzamento delle circostanze del singolo caso, appare di dubbia utilità la distinzione operata dalla legge in parola nell'evidenziare (solo) tre casi in cui debba procedersi necessariamente secondo le regole del procedimento legislativo²⁶ e, d'altra parte, risulta ugualmente fuorviante la "clausola generale" di cui all'art. 11, comma 3, che prefigura il ricorso ad atti (eventualmente bicamerali, ma comunque) non legislativi dinanzi a casi che sembrerebbero comunque dover richiedere l'intervento con legge.

5. La non necessità (ma neanche il divieto) dell'intervento con legge rispetto ai poteri di opposizione e alle clausole "passerella"

Passando dai poteri parlamentari di (necessaria) "approvazione" a quelli di (eventuale) "opposizione"²⁷ a decisioni assunte (o da assumersi) al livello europeo, cambia la matrice dell'impianto decisionale alla base della procedura descritta dalla legge n. 234 del 2012, ma non il soggetto destinatario delle attribuzioni. Anche in questo caso, infatti, il Parlamento "nazionale" è coinvolto in senso unitario: al fine di far valere in sede

²⁶ A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, cit., p. 55, deriva dalla residualità del riferimento alla "deliberazione positiva di entrambe le Camere" rispetto alla previsione puntuale dell'approvazione con legge dei casi già menzionati (ai quali aggiunge, in maniera condivisibile, anche la procedura ex art. 40, par. 2, dello Statuto del SEBC) l'esclusione che possa procedersi con legge. Tuttavia, se la necessità di procedere con legge nei casi citati esclude qualsiasi ipotesi alternativa di "rango" inferiore, nulla sembra poter impedire che anche al di fuori dei casi espressamente individuati dall'art. 11, commi da 2 a 4, possa procedersi nelle forme del procedimento legislativo.

²⁷ Per la qualificazione di tali prerogative nel senso di diritti di "opposizione", si consideri la lettera dell'art. 48, par. 7, TUE (ove si permette la positiva conclusione della procedura "in assenza di opposizione"), nonché la nota sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 30 giugno 2009, che descrive tali attribuzioni come "Oppositionsrecht" (ivi, ai punti 318 s.). Cfr. inoltre P. KIIVER, *The early warning system for the principle of subsidiarity*, cit., p. 7 s.

Osservatorio sulle fonti

europea la posizione dei Parlamenti degli Stati membri si richiede, quand'anche in presenza di una strutturazione bicamerale, che essi si esprimano unitariamente, anche se non al fine non di approvare, bensì di impedire l'adozione di una decisione da parte del Consiglio o del Consiglio europeo.

Indipendentemente dal fine per il quale si prevede un coinvolgimento del parlamento nazionale e dall'esito che il suo intervento determina nel procedimento decisionale multilivello, la procedura prefigurata dall'art. 11, comma 5, della l. 234 del 2012 – ove si richiede una non meglio specificata “deliberazione delle Camere” (in assenza della quale, decorsi 30 giorni, il Governo può procedere) – sembra replicare le stesse perplessità espresse in precedenza rispetto alla mancata previsione di una necessaria decisione “collettiva” da parte delle due Camere. Anche in questo caso, infatti, non sembrano esserci indicazioni rispetto alla necessità che le due Camere vengano ad esprimere la posizione del “parlamento nazionale” ad esito di un procedimento coordinato (e, dunque, “collettivo”), e consentendo dunque che esse agiscano indipendentemente l'una dall'altra.

L'assenza di una indicazione che richieda l'intervento con legge (o, eventualmente, a mezzo di un atto bicamerale non legislativo) non è certo in grado di vietare il ricorso alla medesima procedura²⁸. Nondimeno, sembra potersi sottolineare un ulteriore elemento di scarsa organicità e di assenza di disegno coerente all'interno della l. 234 del 2012.

Un ulteriore dubbio interpretativo concerne poi l'ambito di applicazione della procedura di cui all'art. 11, comma 5, della l. 234 del 2012, in quanto essa risulta riferita esclusivamente ai casi di cui alla clausola “passerella” generale dell'artt. 48, par. 7, TUE, e l'opposizione in materia di diritto di famiglia, ex art. 81, par. 3, TFUE, ossia i casi in cui i Trattati prevedono espressamente un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali al fine di bloccare la decisione in corso di adozione. Le ragioni per cui i Trattati prevedono la possibilità di un arresto della procedura nel caso dell'opposizione manifestata anche da un solo Parlamento nazionale appaiono fondate su presupposti diversi nei due casi considerati: mentre nel secondo è evidente la natura “politica” del coinvolgimento delle Assemblee nazionali (pur in presenza di una procedura a livello europeo che comunque richiede l'azione del Consiglio all'unanimità), nel caso della “passerella” generale la titolarità di un diritto di opporsi al passaggio di determinate materie dall'unanimità alla maggioranza qualificata in Consiglio è da ricondursi alla necessità di non spogliare i Parlamenti nazionali di poter incidere su determinate materie mediante l'indirizzo e il controllo sui rispettivi governi. In altri termini: finché una determinata materia richiede l'unanimità tra i governi nazionali, i relativi parlamenti continuano a detenere una posizione (potenzialmente) determinante sul punto; nel momento in cui quella stessa materia dovesse divenire disponibile a una maggioranza (ancorché qualificata) di Stati membri, il singolo Stato membro (e, dunque, il “suo” parlamento) finirebbe per perdere la possibilità di opporsi in maniera determinante a nuove politiche in ma-

²⁸ Diverso è invece il caso del cd. “freno di emergenza” (artt. 48, par. 2, 82, par. 3 e 83, par. 3, TFUE), rispetto a cui l'art. 12, comma 1, della l. 234 del 2012 individua espressamente che “entrambe le Camere adottino un atto di indirizzo in tal senso”, in qualche modo escludendo il ricorso al procedimento legislativo.

Osservatorio sulle fonti

teria. Per questo, l'attraversamento di una simile "passerella" deve essere presidiato da un potere di veto (astratto) al fine di permettere di prevenire una perdita di poteri in concreto²⁹.

Ad ogni buon conto, il Trattato prevede espressamente il potere di opposizione dei Parlamenti nazionali unicamente nei due ambiti sopra menzionati (artt. 48, par. 7, TUE, e 81, par. 3, TFUE), mentre invece non esistono omologhe disposizioni in relazione alle ulteriori clausole "passerella" particolari, previste da ulteriori e specifiche disposizioni dei Trattati³⁰. In maniera coerente, almeno sul punto, la l. 234 del 2012 non prevede analoghe procedure di opposizione all'applicazione delle clausole "passerella" particolari, rispetto alle quali il ruolo del singolo parlamento nazionale sembra necessario che resti confinato all'interlocuzione con il "proprio" governo ai fini della posizione da adottare in seno a Consiglio e Consiglio europeo (in relazione ai quali sono comunque applicabili gli obblighi informativi di cui al comma 1 del medesimo art. 11).

6. In conclusione, una proposta: ricorso alla legge almeno per le revisioni semplificate (ex art. 48, par. 6, TUE), purché non di "autorizzazione" alla ratifica

Venendo alle conclusioni, sembra che il legislatore del 2012 si sia preoccupato più che altro di prefigurare un intervento del Parlamento quanto più possibile privo di formalismi e quanto meno possibile legato a logiche bicamerali che avrebbero potuto rallentare l'azione del Governo in sede europea. A sostegno di tale lettura è possibile richiamare la riduzione al di sotto dell'indispensabile delle ipotesi di necessario intervento con legge, nonché l'esempio del procedimento prescelto in occasione della modifica dell'art. 136 TFUE, che appunto sembra aver "derubricato" l'intervento parlamentare ad una qualsiasi legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale.

Il discorso relativo alle revisioni semplificate appare particolarmente significativo, perché posto al limite tra l'adozione di (una modifica a) un trattato internazionale e l'esercizio diretto di poteri europei da parte del parlamento nazionale. Inoltre, la "semplificazione" risiede anzitutto alla fase costitutiva della decisione in sede europea (per cui non si procede alla formale convocazione di una Convenzione, ma si agisce a seguito di una deliberazione all'unanimità del Consiglio europeo). Di conseguenza, appare

²⁹ Inoltre, se consentito, appare in qualche modo discutibile che le clausole "passerella" generali siano collocate sistematicamente nello stesso articolo della procedura di revisione dei Trattati (e, finanche, nella medesima partizione dello stesso dedicata alle "procedure [al plurale!] di revisione semplificate"). A ben vedere, il ricorso ai meccanismi di cui all'art. 48, par. 7, TUE (e, a maggior ragione, agli ulteriori meccanismi delle clausole "passerella" specifiche) non sembrano affatto assimilabili a modifiche, quand'anche "semplificate", dei trattati: il passaggio di una determinata materia da una procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria o il passaggio dall'approvazione all'unanimità alla maggioranza qualificata, costituiscono la "semplice" attivazione di un meccanismo previsto dai Trattati, per il cui dispiegamento degli effetti sono espressamente prefigurate soluzioni procedurali necessarie. In senso contrario all'opinione appena riportata L.J. QUESADA, *The revision procedures of the Treaty*, in *The European Union after Lisbon. Constitutional basis, economic order and external actions*, a cura di H.-J. Blanke e S. Mangiameli, Berlin, 2012, p. 323 s., spec. p. 327.

³⁰ Cfr., almeno, art. 31, par. 3, TUE, nonché artt. 86, par. 4, 135, par. 2, 192, par. 2, 312 e 333 TFUE.

Osservatorio sulle fonti

condivisibile la previsione dell'approvazione con legge delle revisioni semplificate dei Trattati di cui all'art. 48, par. 6, TUE.

Nondimeno, pur condividendo la necessità di un intervento da operarsi con legge nell'ottica della costruzione di un procedimento almeno "ispirato" all'art. 80 Cost., alla luce delle motivazioni indicate in precedenza appare discutibile che debba trattarsi di una legge di "autorizzazione alla ratifica": al contrario, per la specifica natura del potere riconosciuto al parlamento nazionale, sembrerebbe corretto che il questo proceda all'approvazione sì di una legge (in ragione delle categorie previste all'art. 80 Cost), ma di (partecipazione alla) "modifica" dell'art. 136 TFUE e non di "autorizzazione alla ratifica" della modifica stessa.

Si tratta di una questione forse di scarso rivolto pratico (è infatti incontestato il ricorso allo strumento legislativo), ma, all'apparenza, di notevoli implicazioni simboliche e teoriche. Procedere all'autorizzazione alla ratifica e, perfino, all'ordine di esecuzione (!) della decisione assunta dal Consiglio europeo tradisce, per un verso, una concezione marcatamente dualistica del rapporto tra l'ordinamento interno e quello dell'Unione europea e, per un altro, una interpretazione dei poteri parlamentari riconosciuti dal Trattato di Lisbona in senso estremamente riduttivo e, comunque, appiattito sullo (scarso) rilievo tradizionalmente assunto dalle Assemblee in materia di politica estera.