

Procedimento legislativo nazionale e parere della Banca centrale europea

di Domenico Siclari

Nell'ambito delle ormai diverse manifestazioni della sovrastatalità monetaria, sempre maggiore rilievo sta acquisendo la funzione consultiva che la Banca centrale europea è chiamata ad esercitare con riguardo ai progetti di disposizioni legislative elaborati dagli Stati membri che rientrino nelle sue competenze, ai sensi dell'art. 105, par. 4, del trattato, secondo la procedura di cui all'art. 107, par. 6, dello stesso trattato. Il Consiglio europeo ha da tempo adottato a questo riguardo la decisione 98/415/CE del 19 giugno 1998, relativa alla consultazione della BCE da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, particolarmente rilevanti sono stati i pareri resi dalla BCE nel corso dell'esame parlamentare dei progetti di legge che ha portato all'approvazione della legge n. 262 del 2005, recante la riforma della tutela del risparmio e della disciplina dei mercati finanziari, ove mediante tali pareri, quali efficaci strumenti per la realizzazione dell'omogeneità costituzionale all'interno dell'Unione europea, si è provveduto a conformare ai dettami comunitari l'ordinamento interno del settore. Da ultimo, a seguito della legislazione d'emergenza emanata dai singoli Stati membri per contrastare la crisi dei mercati finanziari che si è manifestata nel 2008, sono stati richiesti numerosi pareri alla BCE su singoli progetti di provvedimenti legislativi, anche d'urgenza (v., ad esempio, sulla tassazione delle plusvalenze derivanti dalla valutazione ai corsi di fine esercizio delle riserve auree della Banca d'Italia, recata dall'art. 14 del decreto-legge n. 78 del 2009, i pareri CON/2009/59 e CON/2009/63).

La *ratio* dell'obbligo di consultazione della BCE si ritrova nella necessità di adeguare la legislazione nazionale nelle aree relative alle funzioni dell'Eurosistema, al fine di garantirne la compatibilità con il trattato e con lo statuto. Tali adeguamenti possono riguardare, ad esempio, disposizioni suscettibili di impedire alla BCN di partecipare all'attuazione della politica monetaria come definita dagli organi decisionali della BCE, disposizioni che non rispettino le prerogative della BCE oppure disposizioni suscettibili di ostacolare l'adempimento da parte di un Governatore dei propri doveri in quanto membro del Consiglio direttivo della BCE.

La "ricomposizione" della sovranità monetaria a livello sovranazionale comporta pertanto un duplice ordine di limitazioni all'attività del legislatore nazionale: limiti che incidono sul contenuto delle disposizioni legislative

che possono essere approvate e limiti che incidono sulla procedura prevista per l'approvazione di tali progetti legislativi da parte dei parlamenti o delle altre autorità nazionali.

Gli aspetti problematici riguardano, per un verso, la collocazione del parere della BCE nelle fasi procedimentali dell'*iter* legislativo nazionale e, per altro verso, l'ipotesi che l'atto legislativo venga approvato senza la prevista acquisizione del parere ovvero non conformandosi alle indicazioni contenute nello stesso parere.

Secondo le linee-guida esposte dalla BCE (*Rapporto sulla convergenza 2008*, Frankfurt am Main, maggio 2008, 23 ss.) il Parlamento nazionale va ricompreso, ai fini indicati nella Decisione 98/415/CE, fra le autorità che "elaborano ... disposizioni legislative" nei casi in cui esso discuta progetti di legge, proposti da uno o più dei suoi membri o da altri soggetti titolari del potere d'iniziativa legislativa, che ricadono nei campi di competenza della BCE. Si lascia ai parlamenti nazionali la facoltà di decidere, sulla base dei rispettivi ordinamenti, le modalità di presentazione della richiesta di parere preliminare della BCE sui progetti di disposizioni legislative proposti da uno o più dei loro membri, considerando che la BCE dovrebbe essere consultata in tempo utile affinché l'autorità che elabora il progetto di disposizioni legislative tenga conto del parere prima di adottare la decisione nel merito, e che il parere dovrebbe essere portato a conoscenza dell'autorità che deve approvare il provvedimento, se diversa da quella che ha elaborato la proposta. L'acquisizione del parere sui disegni di legge governativi dovrebbe quindi aver luogo prima della presentazione degli stessi alle Camere, mentre, per quanto concerne i decreti legislativi, l'acquisizione andrebbe assicurata durante la loro predisposizione, di guisa che il parere della BCE possa essere dal Governo allegato alla richiesta di parere parlamentare, ove prescritto, sul relativo schema di decreto trasmesso alle Camere.

Per gli atti legislativi di iniziativa parlamentare l'obbligo di consultazione dovrebbe, seguendo la stessa logica, essere adempiuto prima dell'adozione dell'atto normativo, in forme ed entro termini che consentano all'organo deliberativo di assumere le proprie decisioni tenendo conto del parere espresso. Va quindi innanzitutto escluso che tale obbligo possa intendersi osservato attraverso l'acquisizione del parere nel tempo intercorrente fra l'approvazione da parte di una Camera e l'esame da parte dell'altra, in quanto ciò non consentirebbe ad un ramo del Parlamento di prenderne visione e di valutarlo. Il parere dovrebbe pertanto essere richiesto già nel corso della discussione presso la Camera che esamina per prima il progetto di legge.

Sempre con riguardo agli atti legislativi di iniziativa parlamentare, non individuando il trattato il soggetto competente a formulare la richiesta,

questa dovrebbe essere trasmessa alla BCE non dal singolo parlamentare, bensì - così come sembra indirizzarsi la prima prassi - in ogni caso dal Governo, quale soggetto costituzionalmente competente a rappresentare lo Stato italiano nelle sedi internazionali e sovranazionali, considerato che l'obbligo di consultazione deriva da un atto internazionale ratificato dallo Stato italiano. Se il Governo non dovesse attivarsi per richiedere il parere su un progetto di legge di iniziativa parlamentare, il proponente, onde consentire l'ulteriore procedere dell'esame, potrebbe promuovere, mediante un atto d'indirizzo nell'ambito del rapporto fiduciario cui è sottoposto l'indirizzo politico governativo, una deliberazione della Camera che impegni il Governo a richiedere con sollecitudine il parere alla BCE.

Il procedimento legislativo che ha per oggetto disposizioni che riguardano le competenze della BCE sembra quindi potersi paragonare alla sede referente rinforzata da norme procedurali dettate direttamente dalla Costituzione (concessione di amnistia o indulto, modifica del territorio ovvero istituzione di nuovi enti locali), essendo nel caso in esame le norme procedurali dettate non dalla Costituzione, bensì dal trattato europeo, che acquista un ruolo di integrazione normativa diretta dei regolamenti parlamentari prevedendo un tale aggravamento procedurale esterno.

Qualora il Parlamento procedesse all'approvazione di disposizioni legislative della specie in esame prima che fosse adottato il prescritto parere della BCE, si potrebbe ipotizzare innanzitutto un rinvio "formale" dell'atto così approvato alle Camere da parte del Presidente della Repubblica a tutela di procedure costituzionalizzate, ai sensi dell'art. 74 Cost., nonché si potrebbe configurare una responsabilità dello Stato italiano nei riguardi dell'Unione europea per violazione dell'art. 105 del trattato, attivabile in primo luogo dalla Commissione nell'esercizio dei suoi poteri di controllo dell'applicazione del diritto comunitario.

L'obbligo di consultazione in esame, essendo previsto dal trattato che istituisce la Comunità europea, risulta infatti sostanzialmente costituzionalizzato e può ben condizionare il procedimento di formazione delle leggi disciplinato dagli artt. 70 e ss. della Costituzione e dai regolamenti parlamentari, a differenza dei pareri previsti, nell'ordinamento interno, da leggi ordinarie. Tuttavia, l'efficacia, nei termini sopra ricostruiti, del parere della BCE nell'ordinamento nazionale potrebbe incontrare dei limiti sia contenutistici, sia procedurali, nell'esigenza di non contrastare i principi supremi dell'ordinamento interno, che vengono considerati più in generale quali "contro limiti" all'efficacia delle norme comunitarie.

In particolare, l'incidenza degli obblighi di matrice comunitaria sul procedimento legislativo nazionale potrebbe risultare non sempre certa,

ove si considerino le norme della Costituzione che riservano ai regolamenti delle Camere la disciplina di tale procedimento quali principi supremi dell'ordinamento e, quindi, contro limiti all'efficacia delle norme comunitarie.

Al fine di evitare, pertanto, eventuali problemi di legittimità costituzionale in riferimento alla configurazione dei regolamenti parlamentari quali contro limiti agli obblighi comunitari, nonché eventuali problemi di coordinamento tra le due fonti, appare allo stato opportuno che la prescrizione comunitaria sia prevista e attuata direttamente dalle fonti del procedimento parlamentare, mediante le necessarie modifiche ai regolamenti della Camera e del Senato, con l'eventuale previsione da parte della legge ordinaria degli obblighi di collaborazione dei soggetti esterni necessari per l'esercizio, nella specie, delle funzioni parlamentari: ciò in coerenza, fra l'altro, con la rilevanza che ha ormai assunto l'interlocuzione del parlamento nazionale con le istituzioni comunitarie anche a seguito del trattato di Lisbona, nel quadro di una condivisa *governance* costituzionale multilivello.