

Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà

di Cristina Fasone *

L'8 giugno 2010 la 9^a Commissione permanente del Senato, Agricoltura e produzione agroalimentare, ha approvato il primo parere contrario sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità del Parlamento italiano dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, sulla proposta di decisione del Consiglio relativa all'importazione nell'Unione europea di prodotti della pesca originari della Groenlandia (COM (2010) 176 def.; XVI leg., doc. XVIII, n. 41).

Come è noto, l'art. 12 del Trattato sull'Unione europea e il protocollo sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (in particolare, l'art. 7), annesso al Trattato di Lisbona, garantiscono ai parlamenti nazionali un coinvolgimento diretto nei processi decisionali europei.

Una volta trasmessa dalla Commissione europea una proposta legislativa, ogni Parlamento o ogni Camera di un Parlamento nazionale, se bicamerale, può inviare entro otto settimane un parere motivato indirizzato alle Istituzioni europee sul rispetto del *solo* principio di sussidiarietà, cioè relativo al livello di governo (locale, regionale, statale ed europeo, secondo l'art. 5 TUE) più idoneo ad intervenire.

Nonostante i parlamenti nazionali inviino sistematicamente i loro pareri alle Istituzioni europee (secondo la relazione della Commissione europea sui rapporti con i parlamenti nazionali per il 2009, il Senato italiano, ad esempio, è collocato al quarto posto per numero di pareri trasmessi (COM (2010) 291 def.)), finora il rischio paventato di una possibile *impasse* delle procedure europee (A. Manzella, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in *L'Unione europea nel XXI secolo. "Nel dubbio, per l'Europa"*, a cura di S. Micossi-G.L. Tosato, Bologna, 2008, p. 338) non si è verificato. Semmai, invece, ad eccezione dei Parlamenti di alcuni Paesi "euroscettici" (come la Danimarca), l'atteggiamento delle Camere dell'Unione è stato collaborativo e propositivo, generalmente attraverso l'approvazione di pareri favorevoli con osservazioni.

Il caso del parere contrario del Senato italiano, però, rivela un dato importante di questa procedura di allarme preventivo, che origina da una questione "puramente interna", ma che, in virtù della possibilità di esprimere sulle proposte europee anche una posizione "parlamentare", può creare una sorta di schizofrenia nella rappresentanza della posizione nazionale a livello europeo.

Così, mentre con il parere dell'8 giugno 2010 il Senato ha riscontrato una violazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nella proposta di decisione del Consiglio, il Governo italiano in sede di Consiglio dell'Unione europea ha invece sostenuto la proposta, anche per questi profili. È quindi sotto questa prospettiva, quella dei rapporti – inizialmente solo nazionali – tra Parlamento e Governo che può verificarsi un "corto circuito" della posizione nazionale (L. Gianniti, *Il ruolo dei Parlamenti degli Stati Membri dell'Unione europea*, in C. Decaro, N. Lupo (a cura di), *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, LUP, 2009, p. 291). Sebbene sia indubbio che i rappresentanti degli Stati in seno al Consiglio siano gli esponenti dei Governi nazionali, il Trattato di Lisbona, però, riconosce a livello europeo una nuova dimensione della rappresentanza nazionale, che è quella parlamentare, sottostimando forse il rischio insito in una tale scelta: che in quegli ordinamenti, come quello italiano, in cui legislativo ed esecutivo non si coordinano adeguatamente, il Parlamento può finire, per le ragioni più svariate (probabilmente comunque non legate alla presunta violazione del principio di sussidiarietà quanto piuttosto al rapporto di forza legislativo-esecutivo), per smentire il suo Governo quando

esercita la sua nuova funzione “espressiva” (W. Bagehot, *The English Constitution*, II ed., London, Chapman, 1873, p. 115) di derivazione europea.

Che la proposta di decisione fosse conforme al principio di sussidiarietà, oltre che dalla puntuale risposta fornita al Senato dalla Commissione europea il 26 agosto 2010 (la quale replica per iscritto a tutti i pareri espressi dai Parlamenti nazionali), lo si evince anche dai contenuti della stessa: l'accordo di associazione tra Unione europea e Groenlandia è già in vigore da diversi anni e i prodotti importati da questo Stato godono da tempo di un trattamento agevolato. La proposta, invece, interveniva su un aspetto specifico, ossia sul luogo in cui dovevano aver luogo i controlli sanitari sulle merci importate da Stati terzi che, attraverso la Groenlandia, giungono nell'Unione. Finora i controlli intervenivano non appena varcata la frontiera dell'Unione europea, nel primo Stato membro. La proposta, invece, prevedeva che si svolgessero direttamente in Groenlandia, purché in conformità con le regole sanitarie europee. Non si vede quindi perché su una materia già armonizzata si debba “tornare indietro” in nome del principio di sussidiarietà, riconsegnando la regolazione della stessa alla disciplina degli Stati. Inoltre, anche a voler ammettere che ciò sia possibile, il livello statale di governo non è certo quello più idoneo a svolgere tali controlli giacché, così facendo, i prodotti ittici di Paesi terzi importati nell'Unione via Groenlandia dovrebbero essere sottoposti a controlli sanitari ogni volta che, durante il loro percorso, si trovano a varcare le frontiere di un nuovo Stato membro.

I pareri dei Parlamenti o delle Camere di altri Stati membri che hanno preso parte alla procedura di allarme preventivo, ossia l'Assemblea nazionale francese (anche se il suo parere è successivo al termine delle otto settimane), il *Bundestag* tedesco, l'Assemblea portoghese e il Parlamento svedese sono stati favorevoli alla proposta, senza osservazioni. Anche il basso tasso di partecipazione dei Parlamenti alla verifica sulla sussidiarietà depone a favore della tendenziale non contestabilità della proposta (la Camera dei deputati, infatti, non si è espressa).

Più probabilmente, le ragioni principali della dura presa di posizione del Senato sono riconducibili, da un lato, agli interessi sottesi al tema trattato e, dall'altro, al difficile rapporto tra Governo e Parlamento in tema di affari europei: in particolare, all'assenza di qualsiasi informazione da parte del primo circa la condotta che intende tenere in Consiglio così come su eventuali ulteriori elementi da considerare nel corso dell'esame parlamentare della proposta.

Sul primo versante, quello attinente al merito della proposta, anche dai dibattiti all'interno della 9^a Commissione si evince come il parere contrario (approvato all'unanimità) celi in realtà la preoccupazione per le possibili ricadute della proposta – che agevola l'importazione di prodotti della pesca e dei loro derivati dalla Groenlandia – sul comparto ittico nazionale, già in grave difficoltà (v. res. sommario XVI leg., seduta dell'8 giugno 2010). Pertanto il parere, più che configurarsi come “veto” ad un intervento illegittimo dell'Unione, rappresenta un tentativo, tutto politico, di salvaguardare un interesse marcatamente nazionale.

Rispetto al secondo profilo, invece, l'obbligo per il Governo di assicurare al Parlamento un flusso informativo costante risiede nella stessa legge n. 11 del 2005, secondo la quale il Dipartimento per le politiche comunitarie deve garantire alle Camere una informazione tempestiva, rispetto alla trasmissione delle proposte europee e, soprattutto, qualificata (art. 3, comma 3). Ciò implica che l'esame parlamentare dovrebbe essere agevolato da ulteriori elementi di approfondimento e di valutazione della proposta rispetto alla relazione e alle motivazioni che le Camere già ricevono dalla Commissione europea.

Tuttavia, il Parlamento finora ha approvato pareri sulle proposte legislative dell'Unione in assenza di qualsiasi comunicazione o trasmissione ufficiale di documentazione aggiuntiva da parte del Governo (salvo rarissimi casi, come, da ultimo, per l'esame della proposta di regolamento sul diritto di iniziativa dei cittadini europei, sul quale la Camera

dei deputati ha richiesto l'apposizione della riserva di esame parlamentare), presumibilmente anche a causa dell'asimmetria informativa che si riscontra all'interno dell'Esecutivo. Nonostante ormai le politiche europee investano trasversalmente le competenze di tutti i Ministeri, la definizione della posizione nazionale in sede europea è tuttora ancorata al binomio Ministero degli affari esteri-Rappresentanza permanente dell'Italia a Bruxelles, che si occupa dei negoziati. Dunque, in base ad una visione ormai un po' obsoleta delle attività svolte presso le Istituzioni europee come afferenti alla politica estera, è ancora il Ministero degli affari esteri il *dominus* della situazione e delle informazioni rilevanti per il Parlamento, le quali, quindi, non sono nella disponibilità neppure della Presidenza del Consiglio a cui la legge impone l'obbligo di trasmissione.

Facendo leva anche sugli obblighi informativi dell'Esecutivo, il Senato ha sostanzialmente dissimulato, dietro il parere contrario sulla sussidiarietà, un monito al Governo. Che accetti il ruolo riconosciuto alle due Camere dal Trattato e che si attivi per ottemperare ai suoi obblighi, altrimenti il Parlamento potrà sempre agire autonomamente definendo la sua posizione senza aver riguardo per quella del Governo.

Una tale situazione diventa però insostenibile nel lungo periodo, minando la stessa autorevolezza della posizione nazionale in Europa, se non ci si sforza di trovare soluzioni collaborative tra i due organi. A questo stato di cose non giova certo l'inerzia che si sta riscontrando nell'adeguamento della legge n. 11 del 2005 – oggetto di un intervento solo "cosmetico" da parte della l. n. 96 del 2010 – e dei regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona.

Proprio la mancata riforma dei regolamenti parlamentari consente di mettere in luce un'altra questione di una vicenda, quella in esame, che se apparentemente innocua, rivela in realtà l'esistenza di alcune falle nel sistema di rappresentanza degli interessi italiani nei confronti dell'Unione. La Camera dei deputati non si è espressa sulla proposta di decisione, ma se lo avesse fatto non è detto che avrebbe approvato anch'essa un parere contrario. Del resto, il Trattato di Lisbona attribuisce un voto per ciascuna Camera e tace sulle eventuali modalità di un loro raccordo, implicitamente rinviando alla normativa degli Stati membri. Ebbene, nell'ordinamento italiano, al momento, le due Camere agiscono come monadi isolate, rispetto al Governo, ma anche tra loro; senza considerare, poi, che all'interno di ciascuna di esse, in qualche caso, come sulla proposta di decisione del Consiglio, può verificarsi che la Commissione di merito esprima un parere difforme da quello della 14^a Commissione (che, infatti, ha adottato un parere favorevole).

I "surrogati" della riforma dei regolamenti, le procedure sperimentali della Camera (parere della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009, integrato dal parere del 14 luglio 2010) e del Senato (lettera del 1° dicembre 2009 del Presidente del Senato ai presidenti di Commissione) nulla dicono riguardo a questi profili, mentre forse sarebbe auspicabile la ricerca di modalità di dialogo ufficiale tra i due rami del Parlamento sulla posizione da assumere. Almeno fintanto che essi non rappresenteranno interessi diversi, una quelli della Nazione nel suo insieme, l'altra quelli delle autonomie territoriali.

* Dottoranda di ricerca in Diritto Pubblico Comparato nell'Università di Siena.