

Considerazioni sulla "riserva parlamentare" nella legge di attuazione del mandato di arresto europeo

di Dimitri Girotto*

Ai noti e rilevanti profili di diritto costituzionale che l'attuazione della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 - relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri - ha fatto emergere, la recente legge n. 69 del 2005 ne ha aggiunto uno ulteriore, che si caratterizza per la sua singolarità e per la sua anomalia nel quadro del nostro ordinamento giuridico.

In più riprese, soprattutto negli ultimi anni, la dottrina ha deplorato la scarsa attenzione del nostro legislatore al procedimento di formazione delle norme comunitarie (la c.d. fase ascendente, come ormai la si definisce): in questo contesto, ancora più carente è stata l'attenzione alla determinazione dell'indirizzo politico "interno", cioè alla posizione dello Stato italiano che il Governo successivamente rende manifesta in sede comunitaria, ed è anche per questa ragione che la disciplina della fase ascendente oggi dettata dalla legge n. 11 del 2005 - più analitica e meno frammentaria della precedente - è stata salutata con un certo favore dai primi commentatori.

Tuttavia, per quanto attiene all'intervento parlamentare, ed alle prese di posizione delle nostre Camere sui progetti di atti normativi comunitari, il modello riproposto dalla nuova legge "La Pergola" si concreta, come in precedenza, negli obblighi di informazione preventiva e nella possibilità di votare atti di indirizzo nei confronti del Governo, il cui vincolo rimane confinato all'ambito del rapporto politico-fiduciario senza assumere i caratteri dell'obbligo giuridico.

In questo contesto, allora, è ancor più facilmente avvertibile l'elemento di novità introdotto dall'art. 3 della legge di attuazione del mandato di arresto europeo: secondo tale disposizione, infatti, i progetti di modifica della decisione-quadro, sia pure limitatamente al catalogo dei reati per i quali si applica il MAE a prescindere dalla condizione di "doppia punibilità" (ed ora indicati all'art. 8 della legge n. 69 cit.), debbono essere preventivamente sottoposti all'esame delle nostre assemblee parlamentari; tuttavia *"la pronuncia non favorevole della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica è vincolante e non consente l'adesione dello Stato italiano alle modifiche proposte"*.

A quanto consta, è la prima volta, escludendo le mozioni direttamente incidenti sul rapporto fiduciario, che ad una deliberazione monocamerale viene riconosciuto in termini così espliciti un effetto giuridicamente vincolante: laddove il vincolo assume quale primo destinatario il Governo, e per inciso - giusta quanto disposto dall'art. 2, comma terzo della decisione quadro - dispiega i suoi effetti (appunto vincolanti) ben oltre l'ambito interno, poiché le modifiche del summenzionato catalogo di reati abbisognano del consenso unanime espresso dal Consiglio dell'Unione europea.

Di fatto, dunque, il pronunciamento contrario di una delle nostre Camere potrebbe bloccare il procedimento di modifica della decisione-quadro: il vincolo *giuridico* (è proprio questo il punto) esporrebbe il Governo che intendesse discostarsi dal pronunciamento parlamentare ad una forma di responsabilità non più circoscritta al rapporto fiduciario (e quindi eventuale, dipendendo la rimozione dell'esecutivo dall'approvazione di una mozione di sfiducia), bensì implicante conseguenze almeno *astrattamente* apprezzabili sul piano giuridico. Se si utilizza tale avverbio è perché risulta difficile immaginare quale sanzione potrebbe essere in concreto comminata al Governo noncurante del dissenso parlamentare; ma che la disciplina legislativa persegua l'obiettivo di differenziare l'eventuale pronunciamento di una Camera da una comune manifestazione di indirizzo politico appare fuori discussione.

Dall'esame dei lavori preparatori della legge di attuazione si ha l'impressione che il nostro Parlamento non abbia colto le reali problematiche sottese alla introduzione di una siffatta previsione. E' prevalsa, infatti, l'attenzione ad un diverso aspetto, che si concreterebbe nella surrettizia modificazione della decisione-quadro da parte della legge nazionale: ciò in quanto si è affermato (cfr. l'intervento dell'on. Sinisi, presentatore dell'emendamento la cui formulazione coincide con l'odierna disposizione, nella seduta del 11 maggio 2004) che la c.d. "riserva parlamentare" (utilizziamo la rubrica prescelta dal legislatore) avrebbe dovuto essere introdotta già in sede di approvazione della decisione-quadro.

L'osservazione è condivisibile se si ragiona in termini di opportunità, ma da essa non discende, ad avviso di chi scrive, una conclusione secondo la quale la legge nazionale attuativa si trovi in contrasto con la decisione-quadro: invero, l'effetto di vincolo che si attribuisce al pronunciamento di una delle Camere riguarda la formazione della volontà dello Stato italiano, che in un secondo momento debba essere espressa in sede comunitaria; e sotto questo profilo non pare

dubbio che la disciplina della formazione della volontà pertenga all'ordinamento costituzionale di ciascuno stato membro.

Chiarito questo, proprio il riferimento all'ordinamento costituzionale interno avrebbe dovuto stimolare alcune riflessioni in sede di discussione del progetto di legge: viceversa, sembra quasi che il nostro legislatore abbia data per presupposta la possibilità di attribuire con legge ordinaria efficacia giuridicamente vincolante ad una deliberazione monocamerale; il che, ad una prima analisi, non appare così scontato.

Tra l'altro, la prima versione della disposizione in commento, risultante dalla redazione del testo in sede di commissione referente, prevedeva la possibilità delle Camere di pronunciarsi sui progetti di modifica dell'elenco dei reati di cui alla decisione-quadro con "ogni opportuno atto di indirizzo", adottato *a maggioranza assoluta dei propri componenti*; nel contempo, *in mancanza di una pronuncia parlamentare in senso favorevole*, si precisava che il Governo non avrebbe potuto *procedere ad alcuna attività relativa all'approvazione dei progetti* in questione.

La Presidenza della Camera aveva evidenziato - lo si evince dai verbali della discussione del progetto di legge in assemblea - comprensibili motivi di perplessità sulla previsione del *quorum* della maggioranza assoluta, chiaramente contrastante con l'art. 64, terzo comma, Cost., che prescrive il *quorum* deliberativo della maggioranza dei presenti *salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale*: è appena il caso di rilevare che, qualora la legge fosse stata approvata con questa formulazione, sarebbe stato più semplice approvare una mozione di sfiducia al Governo piuttosto che una variazione dell'elenco dei reati ai quali obbligatoriamente si applica il mandato di arresto europeo.

A parte ciò, la problematica al centro di queste brevi riflessioni già poteva emergere: i pronunciamenti delle Camere venivano definiti quali atti "di indirizzo", e tuttavia, ove non fosse stato manifestato un pronunciamento favorevole ai progetti di modifica, il Governo non avrebbe potuto esprimere l'assenso dello Stato italiano in sede UE. L'effetto vincolante, come si vede, ne usciva addirittura rafforzato, perché secondo questa prima versione della disciplina della riserva parlamentare la mancanza di pronunciamento da parte di una sola delle Camere avrebbe bloccato il Governo, ed il *quorum* richiesto per una deliberazione di assenso era, come si è visto, ingiustificatamente elevato.

In questo quadro, l'emendamento Sinisi ha almeno contribuito a sciogliere alcuni nodi problematici, eliminando il *quorum* e, se si interpreta correttamente la norma oggi in vigore, rendendo non necessaria una pronuncia espressa da parte delle Camere (per quanto, secondo il comma 2 dell'art. 3 cit., il Presidente del Consiglio sia tenuto a chiedere alle assemblee parlamentari di "esprimersi al riguardo"): il raffronto tra la formulazione originaria e quella approvata, infatti, sembra accreditare l'idea secondo la quale, nell'ipotesi in cui una o entrambe le Camere omettessero di prendere posizione sul punto, non per questo il Governo dovrebbe esprimere dissenso in sede UE sul progetto di modifica della disciplina comunitaria, dovendo adottare tale comportamento solo in caso di pronunciamento sfavorevole esplicito di almeno un ramo del Parlamento.

Rimane aperta, tuttavia, la questione di fondo, relativa alla compatibilità di siffatto assetto normativo con la Costituzione: chi rilegga i contributi della dottrina al tema della partecipazione del Parlamento nazionale alla fase ascendente si renderà conto, ad esempio, di quanto si sia dubitato in ordine alla possibilità delle commissioni parlamentari della Camera dei deputati di votare risoluzioni all'esito dell'esame dei progetti di atti comunitari, pur in presenza di una disposizione regolamentare facoltizzante di applicazione generale (l'art. 117 del Regolamento della Camera); quasi a testimoniare, oltre alla mancanza di interesse al tema, un atteggiamento non certo ispirato ad un *favor* nei confronti del coinvolgimento del nostro Parlamento negli affari comunitari.

Ora, complice senz'altro la rilevanza della fattispecie disciplinata dalla legge, che incide sul godimento e sulla tutela della libertà personale, la prospettiva viene rovesciata: non ci si limita alla semplice previsione della possibilità di manifestare indirizzi ed orientamenti sulle proposte di modifica - secondo la regola generale oggi ri-codificata dalla legge n. 11 del 2005 - ma si prevede addirittura l'obbligo del Governo di agire in ottemperanza al pronunciamento parlamentare.

Una soluzione "alla danese", dunque (per citare lo Stato nel quale è più forte il potere di intervento parlamentare nella fase ascendente), che tuttavia potrebbe trovare ostacolo nella difficoltà di rinvenire un suo fondamento in Costituzione. E' pur vero che il potere delle Camere (e delle sue articolazioni interne) di approvare atti di indirizzo nei confronti del Governo non è mai stato posto in discussione, trovando giustificazione nella circolarità e nella fluidità dell'indirizzo politico, e prima ancora nella contitolarità del medesimo in capo al binomio Parlamento-Governo. Nel caso in esame, tuttavia, si va oltre l'atto di "indirizzo", giacché al pronunciamento parlamentare pare potersi attribuire l'effetto di un

ordine: e pur non volendo concordare sulla nota ed affascinante configurazione del Governo quale "comitato direttivo del Parlamento", sembra che la soluzione prescelta si ponga eccessivamente agli antipodi rispetto alla cennata configurazione.

Nulla osta, beninteso, ad un inserimento in Costituzione della possibilità di approvare deliberazioni monocamerali vincolanti nei confronti del Governo - con riserva, ovviamente, di studiare le ricadute di una siffatta previsione sull'assetto della nostra forma di Governo - ma lascia perplessi la circostanza che tale possibilità sia contemplata da una legge ordinaria, che per di più neppure si pone, limitatamente a questo aspetto, in attuazione di un preciso obbligo comunitario.

Verrebbe da obiettare, a queste ragioni di perplessità, che la legislazione vigente, sia quella collegata alla nostra appartenenza all'Unione europea, sia quella interessante altri settori dell'ordinamento, già contempla la previsione di obblighi giuridici in capo al Governo che scaturiscono da atti parlamentari non legislativi. Basterebbe leggere l'ultima legge finanziaria, ad esempio (l. n. 311/2004), per riscontrare un esempio di attribuzione di effetti giuridici ad atti parlamentari di indirizzo: i commi 28 e 29 dell'articolo unico della legge, infatti, autorizzano importi di spesa per interventi a tutela dell'ambiente e dei beni culturali, e per lo sviluppo economico e sociale, demandando al Ministro dell'economia l'individuazione degli enti destinatari dei contributi *in coerenza con apposito atto di indirizzo parlamentare*.

E in fin dei conti, quando il Governo deve approntare i disegni di legge relativi alla manovra economica e di bilancio esso deve agire *in coerenza con le regole e gli obiettivi indicati* nel Documento di programmazione economica e finanziaria approvato con risoluzione da ciascuna Camera (art. 2, 3 e 4 l. n. 468 del 1978); non a caso la dottrina si interroga sull'efficacia (giuridica? politica?) di tale documento. Peraltro, in questa fattispecie, il richiamo all'art. 81 Cost. può valere a giustificare l'esigenza della compartecipazione parlamentare alla predisposizione del bilancio, e sotto questo profilo si potrebbe ritenere sussistente la necessaria copertura costituzionale del vincolo (per quanto generico) che scaturisce dalla deliberazione parlamentare.

Si può trascurare, nell'economia di queste brevi riflessioni, ogni questione di tipo puramente semantico, evitando di interrogarsi sul significato dell'espressione "*in coerenza con...*" (di cui ai provvedimenti legislativi sopra citati) e sulla precettività del vincolo di "coerenza". Del pari non dirimente è la circostanza per la quale il DPEF venga approvato ad opera di *entrambe le Camere* con atti dai contenuti sostanzialmente convergenti (e lo stesso accade con riferimento all'atto di indirizzo previsto dall'ultima legge finanziaria) mentre nel caso delle proposte di modifica delle decisione-quadro sul mandato di arresto europeo il concorso di entrambe le assemblee sia semplicemente auspicato, ma certo non necessario: il problema di fondo è pur sempre rappresentato dalla lamentata assenza di un riferimento costituzionale, a prescindere dalla natura monocamerale della deliberazione o dal concorso di entrambe le Camere con approvazione di atti formalmente o sostanzialmente identici.

In linea generale, dunque, il nodo da sciogliere è il seguente: può una legge ordinaria attribuire effetto vincolante ad una determinata deliberazione monocamerale? Oppure, rovesciando il discorso, è ammissibile una deliberazione monocamerale vincolante in assenza di una norma costituzionale che la preveda?

Con riserva di migliore approfondimento, si può ipotizzare che una eventuale risposta negativa ai quesiti possa scaturire o dal contrasto della previsione in commento con la gerarchia delle fonti del nostro ordinamento, o dalla eventuale violazione della autonomia regolamentare delle Camere, o infine da una contraddizione con i principi che reggono la nostra forma di governo.

In realtà, nessuno dei tre prospettati vizi sembra sussistere: quanto al primo aspetto, perché soltanto le fonti primarie trovano il loro fondamento necessario in Costituzione, e l'effetto di vincolo che vede quale destinatario il Governo non produce conseguenze in ordine alla validità o efficacia di atti aventi forza o valore di legge; tanto è vero che la giurisprudenza costituzionale ha più volte riconosciuto la possibilità, in capo al legislatore, di attribuire il carattere di fonte (non a livello primario) dell'ordinamento a provvedimenti diversi da quelli contemplati dalla Costituzione.

Per quanto concerne la questione dell'autonomia regolamentare delle Camere, si tratta di accertare se tale prerogativa costituzionale copra, oltre alle modalità con le quali le assemblee adottano le rispettive deliberazioni, anche la qualificazione degli effetti giuridici di tali deliberazioni; la risposta dovrebbe essere negativa, giacché l'art. 64 Cost. riserva ai regolamenti parlamentari la disciplina dell'esercizio delle funzioni, e non la determinazione di queste ultime: e non pare dubbio che la problematica degli effetti giuridici afferisca in prima battuta alla "natura" della funzione

esercitata. Cioché l'art. 3 in commento, limitandosi a prevedere che le Camere "si esprimano" riguardo alle proposte di modifica della decisione-quadro, rimette correttamente all'autonomia di queste ultime la scelta di forme e modalità di espressione, ma non lede la competenza riservata ai regolamenti parlamentari attribuendo efficacia vincolante alle deliberazioni espresse.

Con riferimento al terzo aspetto, non si vede, in linea di principio, quali ragioni di conflitto con le prerogative garantite al Governo nel nostro sistema costituzionale possano ostare alla attribuzione di efficacia giuridica ad una determinata deliberazione monocamerale: in fin dei conti, anche la precisazione di cui al quarto comma dell'art. 94 Cost., secondo il quale il voto contrario di una Camera su una proposta del Governo non obbliga quest'ultimo alle dimissioni si colloca sul versante della instaurazione e conservazione del rapporto fiduciario, ma non attiene al diverso ambito della responsabilità giuridica. Né potrebbe ritenersi che una previsione legislativa quale quella prevista dall'art. 3 cit. sia irrazionale, considerato che, una volta modificato in sede europea l'elenco dei reati per i quali si applica la consegna obbligatoria, si renderebbe necessaria una tempestiva modificazione dell'art. 8 della legge interna di attuazione; di talché la riserva parlamentare preventiva assolve allo scopo di favorire la coerenza dell'atteggiamento del soggetto costituzionale che detiene il potere legislativo nelle due fasi (ascendente e discendente) nelle quali si articola la partecipazione al processo normativo comunitario.

Soddisfatto il rispetto del principio di legalità - una volta che si ritenga non necessaria una copertura costituzionale - ci si potrebbe chiedere se l'attribuzione di efficacia vincolante ad un atto parlamentare non legislativo abbisogni (nel rispetto dell'accezione del principio "in senso formale forte") di una previsione specifica caso per caso, o se sia sufficiente una previsione di carattere generale; che nella materia in esame potrebbe essere, ad esempio, introdotta nel corpo della nuova legge "La Pergola".

La seconda soluzione avrebbe evidenti vantaggi pratici, oltre a rafforzare in modo considerevole la posizione del Parlamento, ma se applicata al settore della formazione degli atti normativi comunitari produrrebbe la conseguenza di concentrare la determinazione dell'indirizzo politico di settore tutta in capo al Parlamento: il Governo, infatti, risulterebbe degradato a mero portavoce degli orientamenti, favorevoli o sfavorevoli espressi dall'una o dall'altra camera. Non è si vuole sostenere che in una forma di governo di tipo parlamentare sia preclusa una scelta di questo genere: non a caso la Danimarca ha un sistema parlamentare caratterizzato, come si accennava, da penetranti poteri del *Folketing* in materia comunitaria. Ma dalla nostra Costituzione sembrano desumersi elementi che concorrono ad accreditare l'idea per la quale l'indirizzo politico rappresenti il frutto di una co-gestione tra Governo e Parlamento, e l'attribuzione sistematica di effetti vincolanti alle deliberazioni parlamentari, pur conseguente alla scelta di rivalutare il ruolo delle assemblee elettive nella fase ascendente, finirebbe per sbilanciare l'assetto dei rapporti Parlamento-Governo in favore del primo soggetto, e ad eccessivo pregiudizio dell'esecutivo.

L'introduzione di un vincolo sistematico e permanente, in definitiva, sembra porsi in contrasto con i principi che reggono la determinazione dell'indirizzo politico nel nostro sistema costituzionale, mentre un'attribuzione di effetti vincolanti ad atti monocamerale che sia circoscritta ad ipotesi sufficientemente contenute quanto a frequenza e ad ambito materiale di intervento potrebbe sfuggire a censure di illegittimità costituzionale. Ad accogliere questa impostazione, insomma, la riserva parlamentare sarebbe costituzionalmente legittima - se ed in quanto "eccezionale" - qualora al pronunciamento delle Camere si intendesse riconoscere efficacia vincolante; viceversa essa è sicuramente legittima se a tale pronunciamento si attribuisce l'efficacia, consolidata nella prassi, di una manifestazione di indirizzo, libero il Governo di disattenderlo ovvero di modificarlo impegnando la propria responsabilità politica nei confronti del Parlamento. A margine, peraltro, vi è la constatazione che l'inottemperanza ad un obbligo giuridico del genere di quello appena introdotto è difficilmente sanzionabile, e che essa potrebbe, al più, assurgere ad indice rivelatore della mancata sintonia di intenti tra Governo e Parlamento; così risultando apprezzabile, ancora una volta, soltanto sul piano politico.

*RU - Facoltà di Giurisprudenza - Università di Udine - dimigir@libero.it