

Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello

Roma 28 gennaio 2016, I SESSIONE

Il ruolo dei Parlamenti nazionali in materia di libertà, sicurezza e giustizia e in materia di adesione e recesso

Unità di Ricerca dell'Università degli Studi di Milano
Coordinamento Prof.ssa Paola Bilancia

Raccolta di abstract degli interventi

“Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà nello spazio di libertà sicurezza e giustizia: l’esperienza del Regno Unito”.

Filippo Scuto (Università degli Studi di Milano)

La relazione si articolerà lungo le seguenti linee direttrici: 1) premessa relativa alle procedure riguardanti le modalità di partecipazione del Parlamento bicamerale britannico al processo di adozione degli atti normativi europei, nonché alle procedure relative al controllo di sussidiarietà e alla presentazione di *reasoned opinions*; 2) analisi della posizione del Regno Unito nello spazio di libertà sicurezza e giustizia e delle modalità con cui si è realizzato il controllo di sussidiarietà in questo ambito, con riferimento all’intervento del Parlamento britannico in relazione ad alcuni specifici atti legislativi europei; 3) considerazioni conclusive contenenti un primo bilancio complessivo sull’azione del Parlamento britannico nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e, più in generale, riguardo all’utilizzo del controllo di sussidiarietà, con alcuni riferimenti ai più recenti sviluppi ed alle proposte di riforma presentate da Westminster relativamente alla partecipazione dei parlamenti nazionali al processo decisionale europeo.

"Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: le esperienze della Svezia e dei Paesi Bassi"

Gloria Marchetti (Università degli Studi di Milano)

1. Premessa

Nell’intervento si esaminano le modalità di partecipazione dei Parlamenti di Svezia e Paesi Bassi – e, più in particolare, il controllo di sussidiarietà – nell’adozione delle politiche europee relative allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG).

2. Il coinvolgimento del Parlamento svedese nell'adozione delle politiche europee nel settore dello SLSG

In Svezia, il Parlamento monocamerale (*Riksdag*) partecipa all'elaborazione delle politiche dell'Unione europea nel settore dello SLSG, attraverso il dialogo con il Governo e il controllo di sussidiarietà.

A) Il dialogo Parlamento-Governo costituisce un importante strumento di partecipazione parlamentare alle questioni europee che riguardano lo SLSG. Il *Riksdag Act* (atto che disciplina le procedure di lavoro del *Riksdag*) prevede degli obblighi a carico del Governo: a) obbligo di tenere costantemente informato il Parlamento sugli sviluppi della cooperazione nel settore dello SLSG; b) obbligo di consultarsi con il Parlamento in merito alla posizione da assumere sulle questioni più importanti relative allo SLSG; c) obbligo di rendere conto al Parlamento dell'attività di attuazione delle politiche nel settore dello SLSG.

B) Il controllo di sussidiarietà sulle proposte che riguardano lo SLSG. Il Parlamento svedese non ha previsto una procedura specifica per il controllo del principio di sussidiarietà sulle proposte che riguardano lo SLSG e, pertanto, viene utilizzata la procedura ordinaria per l'esame dei progetti di atti legislativi europei. Procedura che si articola in due fasi: fase di esame, da parte della Commissione sulla giustizia (commissione competente), e l'approvazione (o meno) di un parere motivato, da parte dell'Assemblea. Il *Riksdag* effettua un controllo di sussidiarietà su tutti i progetti di atti legislativi relativi allo SLSG e prende in considerazione altri aspetti, oltre a quello di sussidiarietà, nei suoi pareri (questioni attinenti alla competenza, ad aspetti sostanziali e alla proporzionalità). La Svezia, nel settore dello SLSG ha adottato, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, solamente 6 pareri motivati sulla violazione del principio di sussidiarietà.

3. Il coinvolgimento del Parlamento dei Paesi Bassi nell'adozione delle politiche europee nel settore dello SLSG

Nei Paesi Bassi, il Parlamento è in grado di influenzare i processi decisionali europei, nel settore dello SLSG, soprattutto attraverso: la riserva parlamentare e il controllo di sussidiarietà.

A) Il "consenso" e la "riserva parlamentare". In passato, nell'ex settore della Giustizia e degli affari interni (GAI), il Parlamento dei Paesi Bassi ha adottato la procedura del "consenso" parlamentare: in assenza del consenso di entrambe le Camere (*Tweede Kamer*: Camera e *Eerste Kamer*: Senato), i membri del Governo e i ministri della giustizia e degli interni, non erano autorizzati a partecipare al processo decisionale in seno al Consiglio GAI. 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, mentre negli altri settori è stata introdotta la procedura della “riserva di esame parlamentare”. Ciascuna delle due Camere può decidere che una proposta è da considerare di tale importanza che deve essere informata sui negoziati, a livello europeo, e sulla posizione del Governo. In tal caso, un ministro non può prendere decisioni su questioni europee che riguardano lo SLSG se non dopo un dibattito con la Commissione competente in materia, nel corso del quale vengono adottati accordi in merito ai negoziati. Dopo il dibattito, la procedura è conclusa: il Governo è libero di riprendere i negoziati a Bruxelles e, pur godendo di un certo grado di flessibilità, esso tiene conto degli accordi con il Parlamento.

B) Il controllo di sussidiarietà sugli atti relativi allo SLSG. Anche le Camere dei Paesi Bassi, come nel caso della Svezia, non hanno adottato una procedura specifica per lo SLSG ma viene utilizzata la procedura ordinaria per il controllo di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi europei. La procedura per il controllo di sussidiarietà è effettuata, a differenza della Svezia, solo su una selezione annuale di proposte considerate di maggior importanza ed è diversa nelle due Camere. In entrambe le Camere la Commissione competente in materia di SLSG esamina ogni proposta europea considerata prioritaria e valuta se vi è una violazione del principio di sussidiarietà. Nella Tweede Kamer (Camera), se la Commissione competente ritiene che vi è 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 alla Camera per l’approvazione (che deve avvenire a maggioranza). Nell’Eerste Kamer (Senato), invece, se la Commissione competente ritiene che vi è una violazione del principio di sussidiarietà redige il parere motivato e lo trasmette all’Assemblea per l’approvazione. 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 da inviare alle istituzioni europee. In 3 casi, su 5 pareri motivati sulla violazione del principio di sussidiarietà nello SLSG, 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 (Camera).

**“Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia:
le esperienze della Germania e dell’Austria”**

Francesca Sgrò (Università degli Studi di Milano)

Nell'intervento si esamineranno le procedure inerenti al controllo di sussidiarietà svolto dalle Camere parlamentari in Germania ed in Austria, tenendo conto delle modifiche costituzionali, regolamentari e legislative che sono state necessarie per adeguare ciascun ordinamento interno agli impegni europei.

L'analisi riguarderà poi l'operatività della procedura de quo nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG).

1. Germania.

In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Germania ha ristrutturato le basi giuridiche per la partecipazione parlamentare agli affari europei, procedendo all'adeguamento di molteplici fonti interne.

Il controllo di sussidiarietà 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: la Legge sulla responsabilità per l'integrazione - (IntVG – approvata nel settembre 2009) e la Legge sulla cooperazione tra Governo federale e Bundestag tedesco in ambiti relativi all'UE (EUZBBG – modificata nel luglio 2013).

La struttura federale del sistema parlamentare tedesco consente la formulazione di due pareri che danno voce, da un lato, agli orientamenti politici rappresentati nel Bundestag e, dall'altro, alle posizioni dei livelli territoriali di governo (Laender), che trovano sede nel Bundesrat.

Fermo restando che il Bundestag può inviare una opinion al Governo federale su tutti i progetti di legge europei, nell'ambito del controllo di sussidiarietà il Bundestag assume la propria posizione in seduta plenaria, dopo aver raccolto le osservazioni (relazioni, raccomandazioni) della Commissione responsabile del progetto, delle Commissioni specializzate per materia, nonché della Commissione Affari UE.

Una posizione del tutto peculiare è rivestita dalla Commissione per gli Affari UE, la quale – a particolari condizioni previste dal Regolamento di procedura del Bundestag – può deliberare al posto del plenum ed assumere la posizione finale sulle proposte legislative europee tanto verso il Governo, quanto verso gli organi dell'UE.

Un ruolo di primo rilievo è assegnato al Bundestag dalla Legge EUZBBG (Sezione 7), che – nelle materie della sicurezza comune (al pari della politica estera e della difesa) – è destinatario di un costante flusso di informazioni da parte del Governo federale in riferimento alle proposte legislative europee che saranno discusse a livello europeo nell'ambito della LSG, nonché agli incontri con il Consiglio ed il Consiglio europeo diretti ad assumere decisioni in tali settori.

Anche all'interno del Bundesrat è istituita una Commissione per le questioni dell'UE, che si occupa dell'esame dei documenti e delle proposte legislative rilevanti per i Länder, incluso il controllo di sussidiarietà. La Commissione lavora sulla base delle raccomandazioni formulate dalle Commissioni specializzate per materia e presenta all'Assemblea plenaria una raccomandazione di risoluzione. Nell'ambito del controllo di sussidiarietà, le opinioni motivate sono adottate dall'Assemblea plenaria. Tuttavia, nell'ipotesi in cui una decisione debba essere assunta in tempi rapidi, è prevista l'istituzione della Camera per gli affari europei (o Camera europea), alla quale ciascun Land partecipa attraverso un delegato (che non sia già rappresentante presso il Bundesrat). In tale ipotesi, la Camera europea potrà assumere la posizione finale al posto del Bundesrat.

Il coinvolgimento dei 16 Parlamenti dei Länder nella procedura sul controllo di sussidiarietà non è formalizzato in alcun atto legislativo, ma non per questo non è assiduo ed efficace. Esso si fonda su un sistema di cooperazione già in atto tra i diversi livelli territoriali di governo, oltre a trovare la principale piattaforma di rappresentanza nel Bundesrat.

2. Austria.

Il controllo di sussidiarietà svolto dalle Camere parlamentari austriache trova la propria base costituzionale nell'art. 23 della Costituzione federale, che è stato novellato ed integrato nel luglio 2010. La legislazione ordinaria è stata adeguata attraverso la Legge federale sull'informazione nelle questioni europee (n. 113/2011).

Il controllo di sussidiarietà da parte dell'Assemblea nazionale è svolto da una speciale Commissione specializzata negli Affari europei (costituita all'interno della Commissione generale per gli Affari europei, quale sua sottocommissione), la quale fruisce di una delega permanente circa la gestione del controllo di sussidiarietà e l'adozione della opinione motivata, salvo revoca da parte della Commissione generale. Il regolamento interno dell'Assemblea nazionale (artt. da 31-b a 31-f) disciplina lo scambio di informazioni tra la Commissione per gli Affari UE, l'assemblea plenaria ed il Governo federale.

Anche il Bundesrat austriaco si avvale in modo sostanziale dell'attività della Commissione per gli Affari europei nella gestione del controllo di sussidiarietà che spetta all'Assemblea (ex artt. 13-a e 13-b del Regolamento interno del Consiglio federale). La Commissione adotta il parere motivato con la maggioranza semplice dei voti. Tuttavia, su richiesta della metà dei rappresentanti di almeno tre Länder, la discussione e la decisione sul controllo di sussidiarietà potranno essere trasferiti all'Assemblea plenaria.

Il Bundesrat austriaco ha una connotazione sostanzialmente politica, in quanto i suoi membri sono eletti dai Parlamenti regionali (al di fuori dei propri componenti) e non sono espressione dei governi

locali (come nel Bundesrat tedesco). Ciò spiega perché sia previsto un diretto coinvolgimento dei 9 Parlamenti dei Länder austriaci (ai quali il Bundesrat trasmette le proposte legislative europee, acquisendo poi la loro posizione).

3. SLSG

Sono state esaminate le reasoned opinions espresse dalle Camere parlamentari di Germania ed Austria, soffermando l'analisi nell'ambito dello SLSG. Ad un esame generale, emerge che in entrambi gli ordinamenti le seconde Camere hanno espresso un numero maggiore di reasoned opinions: a titolo esemplificativo, si consideri che nel periodo 2011-2014 il Bundesrat austriaco ha formulato 13 pareri motivati e il Bundestag tedesco 9 reasoned opinions, a fronte dei soli 2 pareri motivati espressi dalla prima Camera di ciascun Parlamento considerato. Ad oggi, inoltre, il Bundesrat austriaco ha presentato complessivamente 22 reasoned opinions, collocandosi tra le Camere che maggiormente si sono espresse (in senso censorio) nell'ambito del controllo di sussidiarietà.

Si rileva inoltre – in via di estrema sintesi – come nell'ambito dello SLSG nessuna delle indicate Camere parlamentari abbia espresso un parere motivato nei confronti della Proposta di regolamento che istituisce la Procura europea – COM (2013) 534, a differenza della Proposta di regolamento che istituisce l'Agenzia europea per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto (Europol) – COM (2013) 173 in riferimento alla quale si è registrata la reasoned opinion del Bundesrat tedesco, che si è espresso parimenti con un parer motivato riguardo alla Proposta di direttiva COM (2013) 133 final, volta a creare una pianificazione dello spazio marittimo e una gestione integrata delle zone costiere per favorire una cooperazione transfrontaliera.

Tra le altre proposte legislative europee rientranti nell'ambito dello SLSG che hanno registrato una reasoned opinion da parte delle Camere esaminate si segnalano – tra le altre – la Proposta di regolamento concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento dei reati – COM (2012) 10 (Bundesrat tedesco); la proposta di Direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie (ADR) tra consumatori – COM (2011) 793 (Bundesrat tedesco); la proposta di Direttiva diretta ad introdurre una disciplina giuridica unitaria sull'aggiudicazione dei contratti di concessione – COM (2012) 897 (Bundesrat tedesco e Bundesrat austriaco).

"Spinte secessioniste e accesso-recesso dall'Unione europea: il ruolo dei Parlamenti nazionali"

Federico Gustavo Pizzetti (Università degli Studi di Milano)

L'intervento, premesse alcune considerazioni di ordine generale volte ad evidenziare la trasformazione in atto dell'Unione europea da "comunità di ideali-obiettivi" a "comunità di rischi", e considerato l'ingenerarsi, all'interno della stessa Unione, di dinamiche in senso contrario alla progressiva integrazione, si sofferma, in modo particolare, sulle spinte secessioniste interne a due Stati membri – il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, col "caso scozzese", e il Regno di Spagna, col "caso catalano" – tratteggiandone, in modo essenziale, le origini storiche e individuandone gli "snodi" contemporanei sul piano politico-costituzionale nazionale, in modo tale da farne emergere i profili di maggior rilievo, utili a definire un quadro teorico-concettuale e sistematico delle condizioni e dei procedimenti, anche coinvolgenti i Parlamenti nazionali alla luce delle disposizioni relative all'accesso e recesso e alla revisione del Trattato sull'Unione europea, in forza dei quali un eventuale procedimento di "allargamento interno" (inteso, quest'ultimo, come entrata a far parte dell'Unione europea di uno Stato di neoformazione per avvenuto distacco di una parte di territorio e di comunità di uno Stato già Membro) potrebbe svolgersi in modo rispettoso della legalità internazionale, europea e costituzionale-nazionale.