



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori LICHERI, LOREFICE, GIANNUZZI, TONINELLI, GRANATO, DE LUCIA, ANGRISANI, CORRADO, PACIFICO, RICCIARDI, FERRARA, TRENTACOSTE e NOCERINO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 DICEMBRE 2019**

Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa europea, concernenti il ruolo del Parlamento nel processo decisionale relativo alla posizione da assumere in sede europea

ONOREVOLI SENATORI. - Nel processo di integrazione europea i parlamenti nazionali hanno a lungo giocato un ruolo nettamente secondario rispetto ai rispettivi governi. I trattati istitutivi delle Comunità europee escludevano infatti le assemblee legislative nazionali dal processo decisionale comunitario.

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, ha introdotto una serie di modifiche nell'assetto dell'Unione europea, rafforzando il ruolo dei parlamenti nazionali. A livello interno, la legge 24 dicembre 2012, n. 234, ha riformato organicamente le norme che regolano la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea, procedendo ad un sostanziale adeguamento della disciplina generale alle modifiche apportate dal Trattato.

Al fine di rafforzare il ruolo di controllo ed indirizzo politico del Parlamento negli affari europei, il legislatore del 2012 ha introdotto un articolato sistema di obblighi di informazione del Governo nei confronti del Parlamento che è indubbiamente più approfondito rispetto al passato. All'interno del Governo, spetta in massima parte al Presidente del Consiglio dei ministri, o al Ministro per gli affari europei, con il coinvolgimento dei Ministri settorialmente competenti, il compito di assicurare il flusso di informazione alle Camere.

In questa sede interessa focalizzarsi sul ruolo che attualmente svolge il Parlamento nel processo decisionale relativo alla posizione da assumere in sede europea, principalmente nel suo ruolo di indirizzo e controllo del Governo per quanto riguarda le sue attività in seno al Consiglio dell'Unione europea (articolo 7 della legge n. 234 del

2012). Il Parlamento è altresì coinvolto in un dialogo autonomo con le Istituzioni europee sia con il controllo di sussidiarietà e proporzionalità (articolo 8) sia con il dialogo politico (articolo 9).

Il continuo flusso informativo nei rapporti tra Parlamento e Governo delineato dalla legge n. 234 del 2012 si traduce, tra gli altri, negli obblighi di informazione del Parlamento che ricadono sul Governo prima e dopo lo svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea.

Il Governo è infatti tenuto ad illustrare alle Camere la posizione che intende assumere in sede europea e ad informare i competenti organi parlamentari sugli esiti di tali riunioni entro quindici giorni. Va peraltro rilevato che l'articolo 4 della legge n. 234 del 2012 opera una distinzione tra le riunioni del Consiglio europeo e le riunioni del Consiglio dell'Unione europea.

L'obbligo di informazione del Parlamento sulla posizione che intende assumere il Governo si limita alle riunioni del Consiglio europeo. Non vi è, invece, un obbligo automatico di informazione da parte del Governo per quanto riguarda le riunioni del Consiglio dell'Unione europea: il Governo, in questo caso, deve riferire ai competenti organi parlamentari solo su loro richiesta.

Al riguardo, giova ricordare che il Consiglio europeo indica priorità e linee generali dell'Unione (ma non legifera), mentre il Consiglio dell'Unione europea, nelle sue varie formazioni (Consiglio affari generali, Consiglio affari esteri, Consiglio ECOFIN, Consiglio ambiente, Consiglio agricoltura e pesca, eccetera) adotta atti normativi insieme al Parlamento europeo.

L'articolo 4 della legge n. 234 del 2012 deve essere letto in combinato disposto con l'articolo 7, dove si prevede che sui progetti di atti legislativi europei e su ogni questione portata alla loro attenzione le Camere possono esercitare il loro potere adottando ogni opportuno atto di indirizzo al Governo, secondo quanto disposto dai rispettivi regolamenti. Si prevede, altresì, che la posizione assunta dal Governo nelle sedi europee debba « essere coerente » con gli indirizzi definiti dalle Camere, disposizione, quest'ultima, che rafforza il ruolo del Parlamento rispetto al passato.

Si tratta di uno degli aspetti di maggiore importanza del raccordo tra Parlamento e Governo nella fase ascendente. L'attività svolta dal Parlamento può infatti consentirgli di partecipare indirettamente al processo legislativo europeo condizionando ed influenzando la posizione che esprime il Governo in sede europea. Sul punto, però, pur procedendo a rafforzare il ruolo del Parlamento, il legislatore del 2012 ha scelto di non rivoluzionare il rapporto Parlamento-Governo consentendo in ogni caso al Governo di non attenersi agli indirizzi delle Camere ed avere, quindi, l'ultima parola in sede europea. Il Governo può dunque discostarsi dalle indicazioni delle Camere e, in questo caso, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro competente è comunque tenuto a riferire tempestivamente ai competenti organi parlamentari fornendo adeguate motivazioni della propria scelta.

Appare certamente positivo il coinvolgimento diretto del Presidente del Consiglio e delle Assemblee di Camera e Senato nel raccordo sistematico che si è consolidato tra Parlamento e Governo in relazione alle riunioni del Consiglio europeo. In tale contesto, è oramai prassi consolidata che le due Assemblee legislative votino risoluzioni preliminari allo svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, cui quindi il Presidente del Consiglio è tenuto ad attenersi. Sugli

esiti del Consiglio europeo, inoltre, il Governo riferisce mediante comunicazioni da parte del Ministro per gli affari europei presso le Commissioni affari europei ed esteri di Camera e Senato.

L'assetto delineato dal legislatore del 2012 sul raccordo tra Parlamento e Governo presenta tuttavia alcune debolezze per quanto riguarda il processo decisionale che precede le riunioni del Consiglio dell'Unione europea.

Fin dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012, a differenza di quanto accade per le riunioni del Consiglio europeo, non si è consolidata la prassi di un'interlocuzione tra i rappresentanti del Governo prima e dopo le riunioni delle diverse formazioni del Consiglio dell'Unione e – di conseguenza – non si è instaurato un rapporto basato sulla continuità e sul confronto tra i Ministri di settore, che partecipano alle riunioni in sede europea, e le Commissioni parlamentari competenti.

Dal mancato raccordo in questo ambito deriva il dato negativo della presenza soltanto occasionale dei rappresentanti del Governo nelle sedute delle Commissioni parlamentari in cui sono esaminati progetti di legge europei. Al riguardo, non ha certamente giovato la disciplina stabilita dal legislatore che, come si è visto, ha previsto l'attivazione del raccordo con il Governo per quanto riguarda le riunioni del Consiglio dell'Unione solo su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti. La prassi ha dimostrato che tale richiesta è stata formulata in un numero ridotto di casi, né vi è stata un'esigenza di previa interlocuzione attivata dai rappresentanti del Governo.

Sul punto, appare pertanto opportuna una modifica della legge n. 234 del 2012, che estenda l'obbligo di informazione del Parlamento da parte del Governo, previsto per le riunioni del Consiglio europeo anche alle riunioni del Consiglio dell'Unione.

La mancanza di un raccordo continuo e sviluppato in questo ambito è certamente un elemento di notevole criticità poiché tale carenza riguarda l'*iter* che conduce all'adozione degli atti legislativi dell'Unione europea, sovente adottati nella forma del regolamento, e si ripercuote negativamente su un aspetto cruciale delle funzioni di indirizzo e controllo parlamentare negli affari europei.

Occorre quindi modificare gli articoli 4 e 7 della legge n. 234 del 2012 al fine di rafforzare il ruolo di controllo ed indirizzo politico del Parlamento attraverso un meccanismo che renda sistematico ed imprescindibile il dialogo tra Governo e Parlamento prima dello svolgimento delle riunioni dei Consigli di settore.

Il disegno di legge si compone di un unico articolo che apporta limitate modifiche alla legge n. 234 del 2012, la cui logica sostanziale è, da un lato, quella di rafforzare le prerogative del Parlamento nella fase di formazione italiana nei processi decisionali europei e, dall'altro, fungere da monito al Governo affinché dia effettiva e tempestiva attuazione agli atti di indirizzo adottati dagli organi parlamentari.

Con le modifiche che riguardano l'articolo 4 della legge n. 234 del 2012:

– nel sopprimere le parole: « su loro richiesta », si rende strutturale la presenza del Governo in Parlamento anche prima di ogni Consiglio settoriale. Attraverso la predisposizione di atti di indirizzo in vista delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea, il

Parlamento può nella sostanza intervenire indirettamente nel processo legislativo dell'Unione;

– si rinsalda il raccordo tra Parlamento e Governo con riferimento specifico all'Eurogruppo, disciplinato dal Protocollo n. 14 allegato ai Trattati, nonché alle riunioni informali del Consiglio. Si ricorda che l'Eurogruppo riunisce i Ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro, che si riuniscono a titolo informale per discutere questioni attinenti alle responsabilità specifiche da essi condivise in materia di moneta unica;

– viene introdotto un nuovo comma 1-*bis* ai sensi del quale, in vista di riunioni del Consiglio dell'Unione europea, le Commissioni competenti possono votare atti di indirizzo « volti a delineare i principi e le linee dell'azione del Governo nell'attività preparatoria di adozione degli atti dell'Unione europea ». La modifica è volta a garantire che un intervento da parte dei competenti organi parlamentari si traduca in una maggiore coerenza ed efficacia dell'azione del Paese nelle sedi decisionali europee.

Nell'ottica di rafforzare e di rendere più incisivi i poteri parlamentari di indirizzo e controllo sull'azione europea del Governo, all'articolo 7, laddove si prevede che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dell'Unione europea sia coerente con gli indirizzi definiti dalle Camere, la modifica proposta sostituisce la parola: « coerente » con la parola: « conforme ».

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Alla legge 24 dicembre 2012, n. 234, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 4:

1) al comma 1, secondo periodo, le parole: « Su loro richiesta, » sono soppresse e dopo le parole: « riunioni del Consiglio dell'Unione europea » sono inserite le seguenti: « e dell'Eurogruppo e delle riunioni informali nelle loro diverse formazioni »;

2) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« *I-bis.* Le competenti Commissioni parlamentari, secondo le disposizioni dei Regolamenti delle Camere, prima di ogni riunione del Consiglio dell'Unione europea, possono adottare atti di indirizzo volti a delineare i principi e le linee dell'azione del Governo nell'attività preparatoria di adozione degli atti dell'Unione europea »;

b) all'articolo 7, comma 1, le parole: « coerente con gli » sono sostituite dalle seguenti: « conforme agli ».





€ 1,00