

***Presidente del Consiglio e ruolo del Parlamento: il mosaico dell'indirizzo  
politico (europeo)\****

di **Andrea Contieri** – Dottorando di Diritto Costituzionale presso l'Alma Mater Studiorum –  
Università di Bologna.

**ABSTRACT:** This paper deals with the information procedures and parliamentary policy-control that take place in relation to the participation of the government in the decision-making processes of the European Union. Moreover, a particular attention is paid to parliamentary procedures aimed at influencing the political position of the Italian President of the Council when it comes to attending the European Council meetings. More specifically, this paper aims to analyze the practical implementation of the Italian law no. 234 of 2012 during the 18th Legislature, which placed some duties for the government towards the Parliament in the abovementioned procedures.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione: il *deficit* democratico dell'Unione europea e il rafforzamento degli esecutivi "derivante da Bruxelles". – 2. I procedimenti parlamentari di "*general scrutiny*". – 3. Il caso italiano. – 4. Le Comunicazioni del Presidente del Consiglio prima delle riunioni del Consiglio europeo nella XVIII Legislatura. – 5. Conclusioni. Verso un maggiore coinvolgimento parlamentare attraverso i procedimenti di indirizzo-controllo? Il ruolo del Parlamento nell'adozione dei d.P.C.M. nell'emergenza Coronavirus.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista. Contributo destinato agli atti del V congresso internazionale del Seminario Italospagnolo, "Europa, società aperta", tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano i giorni 14 e 15 dicembre 2020.

## 1. Introduzione: il *deficit* democratico dell'Unione europea e il rafforzamento degli esecutivi “derivante da Bruxelles”

Il presente contributo intende soffermarsi sulle procedure informative e di indirizzo-controllo parlamentare che si svolgono in relazione alla partecipazione dell'esecutivo ai processi decisionali dell'Unione europea. In particolare, si porrà l'attenzione sui procedimenti parlamentari finalizzati ad esercitare un'attività di indirizzo nei confronti del Presidente del Consiglio in vista delle riunioni del Consiglio europeo. Difatti, tali procedure, tradizionalmente considerate di secondo piano rispetto alla principale attività legislativa delle Camere<sup>1</sup>, hanno assunto ormai un peso decisamente rilevante nella vita parlamentare e politica nazionale e possono essere considerate una cartina di tornasole per soppesare il coinvolgimento del Parlamento nelle attività derivanti dal processo di integrazione europea e, più in generale, all'interno delle attuali dinamiche della forma di governo parlamentare. Inoltre, come si vedrà in conclusione del lavoro, tali schemi procedurali sembrerebbero essere stati ripresi per garantire la “parlamentarizzazione” dei d.P.C.M. con cui sono state disposte le misure emergenziali per fronteggiare la diffusione della pandemia di COVID-19.

Per affrontare il tema è necessario svolgere alcune premesse generali partendo dal c.d. *deficit democratico* dell'Unione<sup>2</sup> (o “*democratic disconnect*”<sup>3</sup>), ovvero l'asserita mancanza di un'adeguata legittimazione democratica delle istituzioni europee. Com'è noto, con l'approvazione del Trattato di Lisbona, uno degli “itinerari”<sup>4</sup> seguiti per superare tale mancanza di legittimazione è stato il riconoscimento ai parlamenti nazionali di un ruolo di rilievo all'interno delle dinamiche di funzionamento dell'Unione. Difatti, accanto al riconoscimento al Parlamento europeo di funzioni sempre più importanti (dall'ampliamento dei casi in cui si ricorre alla procedura di codecisione,

<sup>1</sup> Si veda, ad esempio, L. CIAURRO, *Maggioranza e opposizioni nelle procedure di controllo parlamentare: l'esperienza del Senato* in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004, p. 99 s., che, ironicamente, riporta l'opinione comune per cui “tutto quello che fanno le Commissioni, che non sia attività legislativa, è tempo perso”.

<sup>2</sup> Sul problema della legittimazione democratica dell'Unione europea, cfr., *ex plurimis*, P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, p. 323 ss.; A. MANZELLA, *Sui principi democratici nell'Unione europea*, Napoli, 2013; C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl.*, n. 4, 2008, p. 925 ss.; nonché, in generale, tra gli altri, i contributi di J. HABERMAS; D. GRIMM e J.H. WEILER in G. ZAGREBLESKY, P.P. PORTINARO, L. LUTHER, *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996.

<sup>3</sup> Termine coniato da P. LINDSETH, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-state*, Oxford, 2010.

<sup>4</sup> In questo senso, cfr. P. RIDOLA, *op. cit.*, p. 328.

divenuta “procedura legislativa ordinaria”, al ruolo svolto nella procedura di bilancio dell’Unione)<sup>5</sup> e dello *status* di “organo rappresentativo dei cittadini dell’Unione”<sup>6</sup>, si è affiancato un vero e proprio “inglobamento” dei parlamenti nazionali all’interno del sistema giuridico dell’Unione. Ciò è avvenuto anche attraverso l’attribuzione a questi ultimi del ruolo di “cani da guardia” delle competenze nazionali<sup>7</sup>. Non è un caso che il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nelle dinamiche di funzionamento dell’Unione sia l’oggetto dei primi due protocolli allegati ai Trattati: il primo espressamente sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea e, il secondo, sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in cui essi sono coinvolti nel sistema giuridico dell’Unione attraverso il c.d. “*early warning system*”.

Il coinvolgimento degli organi parlamentari è avvenuto seguendo due strade<sup>8</sup>: la più nota è quella che ha visto la diretta attribuzione di competenze di rilievo europeo ai parlamenti nazionali, in parte elencate dall’art. 12 TUE<sup>9</sup>. L’altra strada è stata quella rappresentata dal secondo comma dell’art. 10 TUE, per cui i governi degli Stati membri, che fanno parte delle istituzioni dell’Unione, sono a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai rispettivi parlamenti nazionali e ai loro cittadini. Difatti, com’è noto, la quasi totalità delle forme di governo degli Stati membri (con l’eccezione di Cipro) prevede forme di responsabilità dei governi nei confronti dei parlamenti nazionali. Enfatizzando tale vincolo di responsabilità, si è cercato, pertanto, di ricondurre la partecipazione degli esecutivi nelle istituzioni europee alla dimensione della rappresentanza democratica nazionale<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. R. ADAM, *Rappresentanza democratica e Parlamento europeo*, in *Il diritto internazionale come professione. Studi in onore di Luigi Ferrari Bravo*, Napoli, 2015, p. 135 ss.

<sup>6</sup> Si veda l’art. 10 del TUE secondo cui «i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell’Unione, nel Parlamento europeo».

<sup>7</sup> Cfr. G. RIZZONI, *I Parlamenti nazionali e la loro tardiva emersione nei trattati europei*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Le dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, p. 285 ss.

<sup>8</sup> In generale, sul rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali a seguito del trattato di Lisbona, secondo i due itinerari tracciati, cfr., *ex multis*, G. RIZZONI, *op. cit.*; T.F. GIUPPONI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali alla luce del Trattato di Lisbona. L’esperienza italiana*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2020; C. DRIGO, *I parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, fra partecipazione al decision-making process e coinvolgimento delle istanze territoriali*, in *DPCE online*, n. 4, 2019, p. 2785 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, p. 307 ss.; P. IANNI *I Parlamenti nazionali preferiscono dialogare con i propri Governi o con le Istituzioni europee?*, in *DPCE online*, n. 4, 2019.

<sup>9</sup> È proprio l’art. 12 del TUE ad affermare che «i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell’Unione».

<sup>10</sup> Non si può negare che ad influenzare tale itinerario sia, senz’altro, intervenuta la giurisprudenza del Tribunale Federale tedesco, che in più occasioni ha rimarcato che l’unica vera forma di legittimazione del sistema europeo sia quella che deriva dagli organi nazionali e, in particolare, dai parlamenti nazionali. Cfr., sul punto, R. ADAM, *op. cit.*, p. 129 ss.

Il coinvolgimento dei parlamenti nazionali costituisce anche il tentativo di risposta al contestuale rafforzamento degli organi esecutivi (e dei loro vertici), caratterizzante le attuali dinamiche delle forme di governo nazionali, che, in parte, può essere fatto derivare dalle stesse modalità di funzionamento delle istituzioni europee<sup>11</sup>. Difatti, essi sarebbero, a ben vedere, i veri “protagonisti del processo di integrazione europea”<sup>12</sup>. Inoltre, è indubbio che l’evoluzione del sistema di governo dell’Unione, anche a seguito del riconoscimento del Consiglio europeo come istituzione ufficiale dell’Unione, avvenuta con il trattato di Lisbona, abbia rafforzato indirettamente i vertici degli esecutivi che a tale istituzione prendono parte<sup>13</sup>. La tendenza all’accentramento della determinazione delle politiche europee nell’organo intergovernativo per eccellenza (il Consiglio europeo) si è accentuata nel c.d. “diritto della crisi”<sup>14</sup>, che lo ha reso “la sede effettiva di gestione dell’emergenza economico-finanziaria”<sup>15</sup> e, successivamente, delle più importanti e urgenti questioni riguardanti l’Unione, come la crisi migratoria e, da ultimo, l’emergenza sanitaria. Insomma, il Consiglio europeo dopo Lisbona ha assunto un ruolo strategico<sup>16</sup>, “di chiusura” del

<sup>11</sup> Il rafforzamento degli esecutivi derivante dalle modalità di funzionamento dell’Unione risulta ormai un dato pacifico in dottrina, cfr., sul punto, P. CARETTI, *I riflessi dell’ordinamento comunitario nella forma di governo italiana*, in *Quad. cost.*, n. 2, 1981, p. 311 s.; N. LUPO, *L’europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *op. cit.*; G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell’Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull’organizzazione interna del governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *op. cit.*, p. 361 ss.; P. PEREZ TREMP, *Il rafforzamento dell’esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, 1991, p. 93 s.; S. BARONCELLI, *Il ruolo del Governo nell’indirizzo e il coordinamento della politica europea*, in ID. (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell’Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Torino, 2008, p. 99 ss.; C. FRANCHINI, *L’impatto dell’integrazione comunitaria sulle relazioni al vertice dell’amministrazione. Poteri governativi e poteri amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 3, 1991, p. 775 ss.; N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, in R. CERRETO (a cura di), *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Italianieuropei, Roma, 2010, p. 288 s.; E. LONGO, *Gli effetti diretti e indiretti dell’integrazione costituzionale europea sulle fonti statali: spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2., 2018; P. CAPPUCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del governo*, in *Diritto pubblico europeo, Rassegna online*, n.1, 2020. Infine, per uno sguardo d’insieme si veda G. PASQUINO, *Governments in European Politics*, in J. MAGONE (a cura di), *Routledge Handbook of European Politics*, London, 2015, p. 295 ss.

<sup>12</sup> N. LUPO, *Il governo italiano settant’anni dopo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p. 175.

<sup>13</sup> Sulla “presidenzializzazione” dovuta all’evoluzione del processo di integrazione europea cfr. N. LUPO, *L’europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri*, cit. Più in generale, sul concetto di europeizzazione delle istituzioni nazionali degli stati membri cfr. S. FABBRINI, *Introduzione. L’europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l’Italia*, in ID. (a cura di), *L’europeizzazione dell’Italia. L’impatto dell’Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma-Bari, 2003, pp. 3 ss.

<sup>14</sup> Su cui si rinvia a G. MARTINICO, *Le implicazioni costituzionali della crisi. Una rassegna della letteratura*, in *Federalismi.it*, n. 26, 2016.

<sup>15</sup> G. RIZZONI, *op. cit.*, p. 273.

<sup>16</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *op. cit.*, p. 371, secondo cui “è soltanto dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona che la riduzione delle decisioni da assumere secondo il principio di unanimità ha consentito di decidere politiche a maggioranza qualificata (art. 17 TUE e art. 235 TFUE) e, in taluni casi, a maggioranza semplice (art. 48 TUE e art. 235,

sistema<sup>17</sup>, tanto da poter essere considerato ormai “l’organo centrale di decisione politica dell’Unione”<sup>18</sup>.

Pertanto, in tale contesto ordinamentale, è divenuto imprescindibile, a livello nazionale, il coinvolgimento dei parlamenti, attraverso procedure di informazione e strumenti per concorrere alla determinazione dell’indirizzo politico che il governo nazionale “porterà a Bruxelles”, per salvaguardare il ruolo degli organi della rappresentanza politica all’interno della forma di governo nazionale ed eurounitaria.

## **2. I procedimenti parlamentari di “*general scrutiny*”**

A questa situazione hanno cercato di rispondere i parlamenti nazionali, provando a rendere più serrati ed efficienti gli strumenti con i quali orientare e monitorare l’azione dei governi in sede europea, attraverso procedimenti e modalità che prevedono, in vario modo, il coinvolgimento degli stessi nella determinazione della posizione nazionale che gli esecutivi porteranno all’interno delle istituzioni europee a cui essi prendono parte, cioè il Consiglio europeo e il Consiglio dell’Unione europea (c.d. procedimenti di *general scrutiny*)<sup>19</sup>. È evidente che le modalità di coinvolgimento dell’organo parlamentare dipendono principalmente dalle dinamiche intrinseche della forma di governo dei singoli ordinamenti, riuscendo ad essere più forti e penetranti “laddove esista un rapporto fiduciario tra assemblea ed esecutivo (e dunque nelle forme di governo parlamentari), anche se con diverse graduazioni, consentendo [...] alle camere nazionali di accrescere la propria influenza nel processo decisionale europeo”<sup>20</sup>.

---

par. 3, TFUE), con ciò favorendo il riposizionamento dei governi in seno all’organo di vertice degli esecutivi dell’Unione”.

<sup>17</sup> N. LUPO, *Il governo italiano settant’anni dopo*, cit., p. 177.

<sup>18</sup> E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all’Unione Europea*, Milano, 2019, p. 431 ss.

<sup>19</sup> Su cui si veda C. DRIGO, *op. cit.*, p. 2790 s.

<sup>20</sup> P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. In particolare sul controllo di sussidiarietà nell’area di sicurezza, libertà e giustizia*, in ID. (a cura di), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Padova, 2016, p. 4 ss.

Le modalità in cui ciò è avvenuto sono state assai varie. Nel tentativo di adottare una classificazione, la COSAC<sup>21</sup> ha individuato due macromodelli che sono stati definiti “*document-based systems*” e “*mandating or procedural systems*”<sup>22</sup>. Il primo sistema si focalizza sull’esame delle proposte legislative e di altri documenti provenienti dalle istituzioni dell’U.E., mentre non pone attenzione in generale sui lavori delle singole riunioni delle istituzioni europee, né determina sistematicamente il conferimento di un mandato formale o informale ai membri del governo. I sistemi mandatori o procedurali, invece, hanno ad oggetto il processo decisionale dell’Unione. Il principale oggetto di controllo è spesso proprio la posizione del governo nazionale in seno al Consiglio. Questi modelli includono in alcuni casi il potere del Parlamento, o di un suo organo, di conferire un mandato diretto al governo prima che possa esprimere il proprio voto favorevole nelle riunioni del Consiglio. Nel complesso, comunque, nella maggior parte degli ordinamenti europei si riscontrano soluzioni ibride, che combinano aspetti di entrambi i modelli. Solo in alcuni limitati casi di sistemi procedurali, il potere di *general scrutiny* parlamentare consente l’esercizio di un vero e proprio potere di “mandato negoziale” nei confronti del governo, che dovrà, pertanto, attenersi obbligatoriamente alla posizione parlamentare nella sua attività in sede europea<sup>23</sup>. Un sistema diffuso in molti modelli procedurali, adottato anche dall’Italia, è quello della c.d. clausola “*comply or explain*”, ai sensi della quale i governi assicurano che la posizione che esprimono in sede europea sia coerente con le posizioni espresse dai rispettivi parlamenti e qualora non vi si attengano sono tenuti a riferire ai competenti organi parlamentari esplicitando le ragioni della diversa posizione assunta<sup>24</sup>. In tal modo, non vi è per l’esecutivo un obbligo giuridico di mantenere in sede europea la posizione espressa dal Parlamento, come nei casi di “mandato parlamentare”, ma alla maggiore flessibilità riconosciuta all’esecutivo, corrisponde la possibilità per il Parlamento di chiamarlo a rispondere davanti a sé ed adottare, nel caso, gli opportuni atti per sanzionare politicamente il comportamento dell’esecutivo.

<sup>21</sup> La Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell’Unione dei parlamenti dell’Unione europea, istituita a Parigi il 16-17 novembre 1989.

<sup>22</sup> Cfr. *Eighth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, 2007, consultabile sul sito [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu), p. 8 ss.

<sup>23</sup> Sul c.d. “mandato negoziale” si veda E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il diritto dell’Unione europea*, n. 2, 2009, p. 459 ss.

<sup>24</sup> C. DRIGO, *op. loc. ult. cit.*

Venendo, invece, ai procedimenti parlamentari riguardanti più propriamente la definizione della posizione governativa prima delle riunioni del Consiglio europeo, pur nella differenza dei diversi modelli procedimentali<sup>25</sup>, si possono tracciare delle tendenze comuni alla maggior parte dei parlamenti nazionali: in primo luogo, nella maggioranza degli Stati membri (17 su 27) esistono regole formali che menzionano esplicitamente il controllo parlamentare sulla posizione nazionale del governo al Consiglio europeo<sup>26</sup>. Tali regole prevedono, variamente, obblighi di informazione nei confronti dei parlamenti (sempre), di consultazione degli stessi (a volte) e il diritto dei medesimi di poter esprimere pareri vincolanti (raramente). Inoltre, vi è quasi sempre, ed è una tendenza in forte aumento, un coinvolgimento personale del capo dell'esecutivo nel controllo parlamentare. Difatti, in 17 dei 27 Stati membri dell'U.E., è il capo dell'esecutivo a esporre la posizione dell'esecutivo prima delle riunioni del Consiglio europeo. Infine, si è assistito, in generale, ad un passaggio da un controllo parlamentare effettuato esclusivamente *ex post* alle riunioni del Consiglio europeo, ad un controllo *ex ante* o combinato, difatti, solo in questo ultimo caso i parlamenti possono riuscire a controllare e ad orientare effettivamente la posizione dei governi nelle istituzioni europee<sup>27</sup>.

### 3. Il caso italiano

Guardando all'esperienza italiana, le dinamiche europee si inseriscono in una più ampia tendenza di rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e, al suo interno, del Presidente del Consiglio<sup>28</sup>,

---

<sup>25</sup> Tutte le analisi svolte sono contenute in W. WESSELS, O. ROZENBERG, *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Eurozone summits*, European Parliament's Committee on Constitutional Affairs, 2013, p. 30 ss. nel quale si identificano 6 tipologie di procedimenti con i rispettivi paesi di riferimento: 1. *the traditional model* (e.g. Hungary, Luxembourg, Romania), 2. *the "Europe as usual" model* (e.g. Italy, Czech Republic, Estonia, Latvia, Poland, Slovakia), 3. *the expert model* (e.g. Finland, Belgium, Lithuania, Slovenia), 4. *the "public forum" model, based on plenary sessions* (e.g. Ireland), 5. *the "government accountability" model* (e.g. Malta, Bulgaria, Spain), 6. *the "policy maker" model* (e.g. Germany), 7. *the "full parliamentarization" model* (e.g. Denmark).

<sup>26</sup> Cfr. *Ibidem*. Si tratta di: Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Germania, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Spagna e Svezia.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Cfr., *ex plurimis*, G. TARLI BARBIERI, *L'attività normativa del Governo*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Roma, 2020, p. 82 ss.

in cui il governo ha enormemente espanso il suo potere d'intervento in aree tradizionalmente riservate al Parlamento, come ad esempio, in generale, l'ambito normativo<sup>29</sup>.

Sul versante dei rapporti con l'Unione europea, ciò ha comportato che il Presidente del Consiglio sia divenuto, nei fatti, il responsabile unico sia della determinazione che dell'attuazione nazionale dell'indirizzo politico europeo<sup>30</sup>. Difatti, il potere ancora rilevante delle istituzioni a cui prendono parte i governi ha senz'altro contribuito a riconoscere un ruolo di primo piano al Presidente del Consiglio, garantendogli "un'emancipazione dalle decisioni del proprio Consiglio"<sup>31</sup> e facendolo divenire vero baricentro e punto di raccordo dell'azione di governo. Tale "verticizzazione" del rapporto con le istituzioni europee può essere intravista formalmente nel d.lgs. n. 303 del 1999, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, nel quale, all'art. 3, viene affidato al Presidente del Consiglio il compito di promuovere e coordinare l'azione del Governo per assicurare la piena partecipazione dell'Italia all'Unione e lo sviluppo del processo di integrazione; inoltre, egli viene individuato come responsabile per l'attuazione degli impegni europei, divenendo il vero "garante degli obblighi comunitari"<sup>32</sup>.

Pertanto, in tale contesto, si è avvertito il bisogno di un opportuno coinvolgimento del Parlamento, attraverso procedure di informazione e strumenti che possano concorrere a determinare l'indirizzo politico nazionale in sede europea<sup>33</sup>, dal quale altrimenti il Parlamento risulterebbe irrimediabilmente estromesso.

Tradizionalmente, il coinvolgimento del Parlamento in quella che viene comunemente definita "fase ascendente"<sup>34</sup> ha sempre avuto un ruolo di secondo piano rispetto alla c.d. "fase discendente".

<sup>29</sup> Su tale evoluzione, cfr. N. LUPO, *Il governo italiano settant'anni dopo*, in *Rivista AIC*, n. 3. 2018, p. 165 ss., più in generale, sull'evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio si veda I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018, *passim*.

<sup>30</sup> Già G. AMATO, *La funzione di governo oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001. Il Governo*, Padova, 2002, p. 259 s., riteneva che vi fosse un "pluspotere" politico del capo dell'esecutivo derivantegli dalla sua partecipazione a organismi sovranazionali. Sul punto, cfr. E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, p. 203 e ss.; R. IBRIDO, N. LUPO, "Forma di governo" e "indirizzo politico": la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in R. IBRIDO, N. LUPO, *op. cit.*; A. CIANCIO, *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2017; N. LUPO, *L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, *Federalismi.it*, n. 28, 2020, p. 3 ss.

<sup>31</sup> E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, cit., p. 432.

<sup>32</sup> P. CAPPUCCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea*, cit., p. 7 s.

<sup>33</sup> Sulla discussa applicazione della nozione di indirizzo politico all'ordinamento dell'Unione, si veda R. IBRIDO, N. LUPO, *op. cit.*, p. 9 ss.

<sup>34</sup> Anche se, come si vedrà, la classica distinzione tra fase ascendente e discendente sembra essere diventata, alla luce dei più recenti interventi normativi, posticcia. Cfr. C. FASONE, *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase*



Difatti, l'attenzione dell'organo parlamentare, sin da tempo risalente, si è concentrata “quasi esclusivamente [sul] problema del (mancato) rispetto dei vincoli comunitari, con particolare riferimento al tardivo adempimento degli obblighi derivanti dalle direttive”<sup>35</sup>. Al contrario, il ruolo del Parlamento nel concorso nella formazione del diritto e delle politiche europee è stato caratterizzato da una certa debolezza. Ciò può essere in parte spiegato anche in considerazione del marcato accento intergovernativo delle iniziali istituzioni comunitarie, che giustificava un ruolo di primo piano degli esecutivi nazionali. Pertanto, per lungo tempo, il coinvolgimento del Parlamento nella fase ascendente si è risolto in quanto sancito dalla legge n. 871 del 1965 che, all'art. 2, terzo comma, prevedeva l'obbligo per il governo di presentare una relazione annuale alle Camere sulla partecipazione dell'Italia alla CEE e all'EURATOM<sup>36</sup>. È stato soltanto con la c.d. “legge Fabbri” (l. n. 183 del 1987) e con la successiva “legge La Pergola” (l. n. 86 del 1989) che ha iniziato a profilarsi, seppur in maniera embrionale, il riconoscimento di un ruolo più marcato di indirizzo delle Camere nella determinazione delle politiche europee<sup>37</sup>. Nonostante le successive leggi comunitarie abbiano apportato ulteriori modifiche nel senso del rafforzamento degli obblighi informativi del governo rispetto alle Camere<sup>38</sup>, è solo a partire dalla legge n. 11 del 2005 che si può riconoscere una maggiore attenzione alla fase ascendente, che ha comportato “un significativo incremento degli strumenti parlamentari di controllo sulla formazione delle decisioni europee”<sup>39</sup>. Difatti, oltre a confermare e riordinare quanto previsto dai precedenti interventi normativi, la c.d. “legge Buttiglione” ha posto in capo al Governo più stringenti obblighi informativi nei confronti

---

*discendente”, e il suo superamento*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia*, Bari, 2018, p. 103 ss.

<sup>35</sup> T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, p. 187.

<sup>36</sup> Sul punto, cfr. A. VUOLO, *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008, p. 531 s.

<sup>37</sup> Per una ricostruzione di tali interventi normativi si vedano A. VUOLO, *op. cit.*, p. 531 ss.; D. CODUTI, *La partecipazione dell'Italia alla c.d. fase ascendente dei processi decisionali comunitari: il ruolo del Parlamento*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, 2010, p. 383 ss. In particolare, all'art. 9 venivano individuati obblighi informativi del governo nei confronti della Camere, per quanto riguardava, tra l'altro, i progetti dei regolamenti, delle direttive e delle raccomandazioni europee, finalizzati all'esercizio da parte delle camere dell'attività di indirizzo politico. Difatti, le Camere, insieme alle Regioni e alle Province autonome, avrebbero potuto inviare delle “osservazioni sugli schemi di atti ricevuti. Allo stesso modo, la legge La Pergola è intervenuta (art. 7) prevedendo l'obbligo di una relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario, in cui erano esposti i principi e le linee caratterizzanti della politica nazionale rispetto all'attività normativa comunitaria.

<sup>38</sup> Su cui si veda, ancora, A. VUOLO, *op. cit.*, p. 535.

<sup>39</sup> T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, p. 188.

delle Camere<sup>40</sup>. In particolare, il comma 5 dell'art. 3, ha previsto l'obbligo per l'esecutivo di riferire alle Camere prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo riguardo alla posizione che intende assumere e, su richiesta, di riferire ai competenti organi parlamentari prima delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. Tuttavia, nella prassi, come si vedrà, tale particolare obbligo non ha rivestito un ruolo primario nelle dinamiche parlamentari.

A seguito del Trattato di Lisbona e delle tendenze di cui si è detto, l'Italia ha risposto alla rinnovata necessità di coinvolgimento del Parlamento attraverso la legge n. 234 del 2012<sup>41</sup>.

Nello specifico, per quanto riguarda il coinvolgimento parlamentare prima delle riunioni delle istituzioni europee, e in particolare del Consiglio europeo, la legge ha codificato una prassi emersa sotto il governo Monti<sup>42</sup>. Difatti, forse proprio a causa della caratterizzazione tecnica di questo governo e del vasto appoggio parlamentare di cui godeva, il Presidente del Consiglio fu attento a valorizzare le prerogative e il ruolo del Parlamento, attraverso un personale e diretto coinvolgimento nell'attività di informazione alle Camere nelle materie europee. Al contrario, la prassi formatasi durante la precedente legge "Buttiglione" del 2005 prevedeva che le comunicazioni venissero affidate al Ministro degli Affari Esteri e che esse si svolgessero per lo più presso le Commissioni congiunte Esteri e Politiche dell'Unione europea (rispettivamente III e XIV alla Camera e 3° e 14° al Senato). La codificazione di tale prassi è avvenuta all'art. 3 in virtù del quale "prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, il Governo illustra alle Camere la posizione che intende assumere". Inoltre, viene espressamente fatto obbligo al governo di "tener conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati". Pertanto, si può dire che l'effetto dell'intervento normativo del 2012, anche per come esso è stata poi applicato nella prassi, sia stato quello di rafforzare il controllo parlamentare, da un lato, individuando nel Presidente del Consiglio

---

<sup>40</sup> Si vedano gli artt. 3, 4, 8, 9 e 15 della l. n. 11 del 2005, sui quali si vedano VUOLO, *op. cit.*; M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, n. 4, 2005, p. 475 ss.

<sup>41</sup> Su cui, *ex plurimis*, L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla Legge 21.12.2012 n. 234 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*, Napoli, 2015; R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo, numero speciale*, 2015, 9 ss.; A. ESPOSITO, *La Legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2013; E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *op. cit.*

<sup>42</sup> P. IANNI, *op. cit.*, p. 2827 s.

l'interlocutore privilegiato ed effettivamente responsabile degli indirizzi assunti sulle politiche europee e, dall'altro, affidando all'assemblea il compito di ascoltare le comunicazioni in materia europea e, eventualmente, intervenire con atti di indirizzo<sup>43</sup>, ben più incisivi di quelli eventualmente votati dalle commissioni permanenti.

Per quanto riguarda le riunioni del Consiglio dell'Unione europea, invece, è stato previsto l'obbligo per il governo di riferire ai competenti organi parlamentari solo su richiesta delle Camere. Oltre agli obblighi informativi *ex ante*, vengono, al pari, previsti obblighi informativi *ex post*, per cui "il Governo informa i competenti organi parlamentari sulle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse". Inoltre, tali disposizioni vanno lette congiuntamente all'art. 7, primo e secondo comma, della medesima legge che, adottando la clausola di "*complain or explain*" di cui si è detto, impegna il Governo ad assicurare che la posizione rappresentata dall'Italia negli organi e nelle istituzioni europee sia coerente con gli indirizzi definiti dalle Camere in proposito. Nel caso in cui il Governo non abbia potuto attenersi agli indirizzi delle Camere, il Presidente del Consiglio (o il Ministro competente) riferisce tempestivamente ai competenti organi parlamentari, fornendo le adeguate motivazioni della posizione assunta. Pertanto, il legislatore, pur non adottando un vero e proprio "mandato negoziale", come in altri Stati membri, sembra aver voluto rafforzare il peso specifico del Parlamento nella determinazione dell'indirizzo politico nazionale in sede europea, pur lasciando un necessario margine di manovra al governo, indispensabile per poter portare avanti in maniera soddisfacente e con la giusta flessibilità le frequenti trattative in sede europea<sup>44</sup>.

Come si può notare, emerge un disallineamento fra le sedute che precedono il Consiglio europeo e le riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Mentre per le prime il coinvolgimento delle Camere è previsto come obbligatorio, nel caso delle riunioni del consiglio dell'U.E. esso è soltanto facoltativo, e deve essere preceduto da un'espressa richiesta degli organi parlamentari interessati. Nei fatti, pertanto, di rado si svolgono riunioni tra ministro e commissione competente prima delle riunioni del Consiglio, non andandosi così a creare un vero e proprio rapporto continuativo tra ministro che partecipa alle riunioni europee e commissione dello stesso settore<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Cfr. F. SCUTO, *L'evoluzione del rapporto parlamento-governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1., 2015, p. 14 s.

<sup>44</sup> Cfr. F. SCUTO, *op. cit.*, p. 15 s.

<sup>45</sup> Cfr. *Ibidem*.

Al contrario, come si vedrà, sembrano aver dato buona prova le comunicazioni preventive del Presidente del Consiglio prima delle riunioni del Consiglio europeo, attraverso il coinvolgimento diretto delle assemblee e una certa attenzione mediatica per le parole del Presidente del Consiglio, che ha portato alla previsione di dirette televisive delle sedute delle Camere in questione. Inoltre, a tale rilevanza ha corrisposto un uso particolarmente elevato della possibilità riconosciuta di poter presentare atti di indirizzo, nella specie risoluzioni, per poter impegnare il governo sui temi europei<sup>46</sup>.

#### **4. Le Comunicazioni del Presidente del Consiglio prima delle riunioni del Consiglio europeo nella XVIII Legislatura**

Nella prassi la previsione normativa si è tradotta nello svolgimento di comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Camere, dopo le quali si apre un dibattito e possono essere presentate e votate apposite risoluzioni<sup>47</sup>. A tal proposito, si esamineranno i dati riguardanti la XVIII legislatura, ancora in corso, per verificare l'effettivo rendimento di tale tentativo di coinvolgimento del Parlamento<sup>48</sup>. In particolare, è opportuno soffermarsi sulla frequenza con cui è intervenuto il Presidente del Consiglio prima delle riunioni del Consiglio europeo.

Nel corso del suo primo governo, il Presidente Conte ha reso comunicazioni prima dei Consigli europei 4 volte<sup>49</sup>. È interessante notare che in totale le comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Camere, nel corso del suo primo governo, sono state 5 (comprendendo l'iniziale comunicazione dopo la quale si vota la mozione di fiducia "genetica" dell'esecutivo). Ciò vuol dire che le uniche volte in cui il Presidente del Consiglio si è presentato alle Camere per rendere comunicazioni, dopo l'assunzione della carica, sono state proprio quelle in vista dei Consigli europei.

---

<sup>46</sup> P. IANNI, *op. loc. ult. cit.*, p. 2827 s.

<sup>47</sup> L'istituto delle comunicazioni, sia in commissione che in Assemblea, viene tradizionalmente ricondotto all'ultimo comma dell'art. 64 Cost., per il quale i membri del governo devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono. A livello regolamentare, esso è disciplinato dagli artt. 22, comma 3, 30, comma 4, e 118 R.C. e 28, 46, comma 3, e 105 R.S. Sul punto, si vedano R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *op. cit.*, p. 506 ss.; R.S. DE VITIS, *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 10, Roma, 2010, p. 100 s.

<sup>48</sup> Tutti i dati sono aggiornati al 31 dicembre 2020 e sono reperiti sul sito della Camera dei Deputati, [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>49</sup> Poiché in tutti i casi esaminati le Comunicazioni sono tenute dal Presidente del Consiglio in entrambe le Camere, a titolo meramente esemplificativo si prenderanno in considerazione solo quelle svolte presso la Camera dei Deputati.

Nel corso del secondo governo Conte<sup>50</sup>, invece, le comunicazioni pre-vertice sono state 6, su un totale di 9<sup>51</sup>. È da sottolineare che le comunicazioni del Presidente sono aumentate anche a causa della necessità di riferire in merito alla crisi pandemica, ma in ogni caso le comunicazioni precedenti agli incontri europei risultano ancora la maggioranza.

Se si guarda alle riunioni del Consiglio europeo che si sono tenute nel corso della XVIII Legislatura<sup>52</sup>, tra le diverse tipologie – formali, informali, straordinarie e in videoconferenza (a causa della pandemia) – esse sono state 26<sup>53</sup>. Il Presidente Conte ha riferito alle Camere soltanto in 10 di questi casi: 9 volte prima di Consigli europei ordinari e una volta eccezionalmente prima della riunione straordinaria che si è tenuto tra il 18 e il 21 luglio 2020, in cui si è discusso e deciso in merito al programma economico “*NextGenerationEU*”, ovvero il c.d. *recovery fund*. Pertanto, come si può notare, la prassi, al di là di casi davvero straordinari, prevede l’adempimento dell’obbligo posto dalla legge n. 234 del 2012 soltanto nei casi di riunioni formali del Consiglio europeo.

Un aspetto interessante da evidenziare è che al posto di queste comunicazioni, che prevedono la possibilità di votare atti di indirizzo, si aggiungono e, talvolta, si sostituiscono le c.d. “informative urgenti”, altro strumento informativo, che però non consente, per prassi alla Camera e per espressa previsione regolamentare al Senato<sup>54</sup>, la possibilità di votare atti di indirizzo<sup>55</sup>. Spesso il ricorso a tale strumento da parte del governo avviene anche al di fuori di situazioni di vera urgenza per evitare l’approvazione di atti di indirizzo che possano limitare la propria libertà di azione<sup>56</sup>. Ciò è avvenuto, talvolta, anche a proposito di riunioni del Consiglio europeo, emergendo così un probabile contrasto con quanto disposto dalla legge n. 234, la quale, all’art. 4, come ricordato, dispone che il governo tiene conto “degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati”. Tali situazioni si sono verificate prima della videoconferenza del Consiglio europeo del 19 giugno e (a consuntivo) dopo la riunione del Consiglio europeo straordinario del 18-21 luglio, non senza creare qualche malumore tra le forze parlamentari, per la mancata possibilità di poter presentare e votare atti di

<sup>50</sup> Sul diverso atteggiamento rispetto ai temi europei dei due governi guidati dal Giuseppe Conte si vedano E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, cit., p. 443 ss.; N. LUPO, *L’intreccio delle forme di governo*, cit.

<sup>51</sup> Delle rimanenti, una riguarda le comunicazioni iniziali a seguito delle quali viene presentata la mozione di fiducia e due riguardano “la situazione epidemiologica” e “le iniziative in relazione all’emergenza da Covid-19”.

<sup>52</sup> Il riferimento temporale è al giuramento del primo governo Conte, cioè il 1° giugno 2018.

<sup>53</sup> Si tratta di 9 riunioni ordinarie del Consiglio europeo, 3 riunioni informali, 6 riunioni straordinarie e 8 riunioni in videoconferenza.

<sup>54</sup> Cfr. art. 105, comma 1-*bis*, R.S.

<sup>55</sup> Cfr., *amplius*, R.S. DE VITIS, *op. cit.*, p. 100 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 233 ss.

<sup>56</sup> In questo senso L. GIANNITI, N. LUPO, *op. loc. ult. cit.*

indirizzo all'esecutivo. Inoltre, vi è stata un'altra informativa urgente del Presidente Conte, il 2 dicembre 2019, il cui oggetto è stato la procedura di modifica del trattato internazionale riguardante il M.E.S., o c.d. "fondo salva-Stati"<sup>57</sup>. Difatti, anche per le procedure informative riguardanti il M.E.S. e, in generale, gli strumenti intergovernativi indirettamente riconducibili alle politiche europee sono previsti procedimenti finalizzati al coinvolgimento degli organi parlamentari nei processi decisionali<sup>58</sup>. A tal proposito, un aspetto sicuramente problematico, come notato in dottrina, riguarda le discussioni parlamentari che hanno avuto ad oggetto le modifiche al M.E.S. Difatti, nella percezione generale esse si sono spesso confuse con i dibattiti riguardanti i Consigli europei, nel senso che esse sono state svolte contestualmente alle comunicazioni previste dall'art. 4, comma 1, della legge n. 234 del 2012. Ciò è dovuto al fatto che le riunioni dell'*Eurosummit* avvengono, di solito, negli stessi giorni dei Consigli europei. Di conseguenza, il Presidente del Consiglio si reca un'unica volta alle Camere e queste votano risoluzioni che impegnano il governo in riferimento alle riunioni di entrambi gli organi, determinando con ciò più di qualche fraintendimento<sup>59</sup>.

Un ulteriore punto interessante è offerto dall'analisi del seguito degli atti di indirizzo parlamentari. Un seguito apparentemente obbligatorio sembrerebbe esserci, come visto, nei casi in

<sup>57</sup> Sulla riforma del M.E.S. si veda, da ultimo, G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi.it*, n. 34, 2020. Com'è noto, il "Meccanismo europeo di stabilità" non rientra all'interno del perimetro del diritto dell'Unione. Si tratta, infatti, di un trattato internazionale sottoscritto nel 2011, quindi di uno strumento di natura intergovernativa, anche se si può dire che esso faccia perno sull'ordinamento e sulle istituzioni dell'Unione, in quanto il perimetro di applicazione coincide bene o male con la zona Euro. Proprio per questa ragione, la sua riforma è stata discussa nei c.d. "Vertici euro" o "*Euro-Summit*" (che riuniscono i capi di Stato o di governo dei paesi della "zona Euro", il Presidente del "Vertice euro" e quello della Commissione europea) e nelle riunioni dell'"*Eurogruppo*" (formato dai ministri delle finanze dei paesi della zona Euro, anche se molte delle riunioni sono avvenute nel c.d. "*inclusive format*" ovvero con i ministri dei 27 Stati membri). Cfr., sul punto, L. BARTOLUCCI, *Il Parlamento italiano nella vicenda del Meccanismo Europeo di Stabilità: un coinvolgimento con qualche ambiguità*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2020, p. 154 ss.

<sup>58</sup> A tal proposito la legge n. 234 del 2012 è intervenuta prevedendo procedure sull'informazione e sulla consultazione delle Camere in riferimento ad accordi e ipotesi di accordi intergovernativi tra Stati membri dell'Unione e su accordi in materia finanziaria o monetaria (artt. 4, comma 4, *lett. c*), e 5). Tali articoli sembrano proprio essere stati introdotti a causa dello scarso coinvolgimento parlamentare avuto per l'approvazione del *Fiscal Compact*. Sul punto, si veda E. MOAVERO MILANESI, *Introduzione. L'Italia in Europa, dopo la legge n. 234 del 2012*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *op. cit.*, p. 12. In generale, sullo scarso coinvolgimento parlamentare nella governance economica europea si veda, da ultimo, C. FASONE, *La debolezza della rappresentanza democratica nell'unione economica e monetaria: lezioni da trarre e sviluppi possibili per i parlamenti*, in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri, Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, p. 203 ss.

<sup>59</sup> Cfr. L. BARTOLUCCI, *op. cit.*, p. 155. Al contrario, non si sono registrate comunicazioni del Ministro dell'Economia prima delle riunioni dell'*Eurogruppo*, confermando la tendenza a non utilizzare lo strumento informativo per quanto riguarda le riunioni europee a livello ministeriale, creando così una sorta di "buco nero" dell'informazione parlamentare in questo settore, cfr. *ibidem*.

cui il Governo non abbia potuto attenersi agli indirizzi delle Camere, attraverso l'obbligo di riferire "tempestivamente ai competenti organi parlamentari, fornendo le adeguate motivazioni della posizione assunta", in applicazione della formula del "*complain or explain*" prevista ai sensi dell'art. 7. Allo stesso modo, sempre l'art. 4 prevede, in via generale, che "il Governo informa i competenti organi parlamentari sulle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse".

La prassi attuativa di tali disposizioni prevede che dopo le riunioni del Consiglio europeo (esclusivamente quelle ordinarie) vi sia una comunicazione da parte dell'esecutivo presso gli organi parlamentari coinvolti. Nello specifico, ormai, tali comunicazioni vengono rese per lo più alle Commissioni riunite in sede congiunta Affari esteri e Politiche dell'Unione europea (rispettivamente III e XIV alla Camera e 3° e 14° al Senato). Anche in questo caso, la prassi prevede che sia il Ministro per gli Affari europei a riferire, anche se nel primo governo Conte vi sono stati casi in cui si è recato a riferire il Ministro degli Affari esteri, mentre invece durante il secondo governo Conte tale competenza sembra essere stata riassunta stabilmente dal Ministro per gli affari europei.

Tuttavia, in relazione alla questione specifica del seguito dato dall'esecutivo agli indirizzi e alle proposte delle Camere, inizialmente non si è riscontrato un sistema di monitoraggio effettivo e sistematico di *feedback* delle direttive parlamentari<sup>60</sup>. Lo strumento che, almeno in teoria, dovrebbe consentire un controllo *ex post* generalizzato sugli atti di indirizzo al governo, è la "Relazione consuntiva annuale sulla partecipazione dell'Italia all'U.E.". Inizialmente, il governo non adempiva correttamente a quanto disposto dall'art 13, comma 2, *lett. d*, della legge n. 234, per cui la relazione consuntiva annuale presentata alle Camere deve contenere anche riferimenti al seguito dato agli atti di indirizzo delle Camere. Ciò costituiva, come evidenziato più volte dalla XIV Commissione della Camera, una "grave lacuna"<sup>61</sup>, in quanto non consentiva la verifica del puntuale adempimento dell'obbligo posto in capo al Governo dagli artt. 4 e 7 della l. n. 234 del 2012 di assicurare che la posizione rappresentata dall'Italia nelle istituzioni europee tenga conto degli indirizzi definiti dalle

---

<sup>60</sup> Cfr. P. IANNI, *op. cit.*, p. 2828.

<sup>61</sup> Relazione della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera, relativa alla Relazione consuntiva del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2012 (Doc. LXXXVII, n. 1-A). Tale tendenza sembrerebbe essere stata confermata anche dalle successivamente, cfr. Relazione della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera, relativa alla Relazione consuntiva del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2013 e 2014 (Doc. LXXXVII, n. 2-A).

Camere stesse. Tuttavia, è da evidenziare che nelle relazioni più recenti il governo sembra aver recepito tali moniti, provvedendo ad indicare puntualmente ed analiticamente il seguito degli atti parlamentari di indirizzo<sup>62</sup>.

### **5. Conclusioni. Verso un maggiore coinvolgimento parlamentare attraverso i procedimenti di indirizzo-controllo? Il ruolo del Parlamento nell'adozione dei d.P.C.M. nell'emergenza Coronavirus**

Come visto, la prassi seguita per l'attuazione delle disposizioni della legge n. 234 del 2012 ha portato senza dubbio ad un maggiore coinvolgimento del Parlamento nella determinazione della posizione nazionale che poi il Presidente del Consiglio "porterà a Bruxelles"<sup>63</sup>. La rilevanza di questo strumento, che spesso si avverte anche attraverso il coinvolgimento degli organi di informazione, con la predisposizione di dirette televisive delle comunicazioni del Presidente e del seguente dibattito parlamentare, è indubbia, anche perché nella maggior parte dei casi nel successivo dibattito parlamentare sono coinvolti i principali leader delle forme politiche di maggioranza e di opposizione. La pubblicità del dibattito parlamentare e il considerevole seguito mediatico che questi appuntamenti sembrano aver riscosso, soprattutto in vista di scelte assai importanti del Consiglio europeo, come quelle che di recente hanno riguardato il c.d. *Recovery fund*, hanno il senz'altro positivo effetto di determinare una certa trasparenza nella formazione della posizione politica del governo in Europa, utile, non soltanto in un'ottica di confronto/scontro con le forze di opposizione, ma anche per la creazione, all'interno della dimensione nazionale, di un sano e informato dibattito pubblico sui temi europei.

Il generale buon rendimento di tali schemi procedurali sembrerebbe potersi notare anche osservando le modalità scelte per coinvolgere il Parlamento nella procedura di adozione dei d.P.C.M., scelti come strumento emergenziale per disporre le misure di contenimento della diffusione dell'epidemia di COVID-19. Sin dai primi atti adottati, la critica principale rivolta alle

---

<sup>62</sup> Si veda ad esempio, l'ultimo atto presentato, la Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2019 (doc. LXXXVII n. 3), p. XLV ss.

<sup>63</sup> Di questo avviso N. LUPO, *I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, cit., p. 63.



modalità di gestione della pandemia da parte dell'esecutivo è stata quella della scelta dell'utilizzo dei decreti del presidente del Consiglio<sup>64</sup>, con la conseguente estromissione di qualsiasi ruolo del Parlamento nella procedura di adozione. La prima risposta a tali critiche, seppur blanda ed evidentemente inadeguata, è stata quella di prevedere nel decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 l'obbligo per il Presidente del Consiglio (o un ministro delegato) di riferire dopo l'adozione di tali atti ogni quindici giorni<sup>65</sup>. L'inadeguatezza di tale soluzione, che ha previsto solo un coinvolgimento delle Camere *a posteriori*, ha portato alla presentazione di diverse proposte emendative alla legge di conversione del decreto al fine di coinvolgere adeguatamente le Camere nell'adozione di tali atti. Una delle prime proposte avanzate in sede parlamentare prevedeva un parere delle commissioni parlamentari competenti sullo "schema di atto governativo"<sup>66</sup>, che il governo avrebbe dovuto far pervenire alle Camere prima dell'adozione dei d.P.C.M. La scelta del parere preventivo delle commissioni parlamentari sullo schema di atto ricalca il classico procedimento di coinvolgimento del Parlamento per quanto riguarda gli atti normativi del governo, come ad esempio, in alcuni casi, i decreti legislativi e i regolamenti dell'esecutivo<sup>67</sup>. Alla fine, attraverso la riformulazione in corso di seduta del c.d. "emendamento Ceccanti", poi approvato, si è previsto che l'adozione di tali atti sia preceduta da una relazione dello stesso Presidente del

<sup>64</sup> Sulle modalità di gestione della crisi sanitaria tramite Decreti del Presidente del Consiglio e i connessi aspetti problematici si vedano, tra i tanti, A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m. dal fronte (...dell'emergenza coronavirus)*, in *Federalismi.it*, n. 28, 2020; M. CAVINO, *Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza COVID-19, n. 1, 2020; F. SORRENTINO *Riflessioni minime sull'emergenza Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020; E. LONGO, M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *Federalismi.it*, Focus, *Il Governo. Prospettive organizzative e funzionali*, n. 28, 2020; E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020; A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Osservatorio sulle fonti*, Fasc. speciale -*Le fonti normative dell'emergenza Covid-19*, 2020, p. 313 ss.

<sup>65</sup> Cfr. art. 2, comma 5, d.l. n. 19 del 2020 per cui "i provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisce ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate ai sensi del presente decreto".

<sup>66</sup> Si veda, a tal proposito, l'emendamento (poi riformulato in corso di seduta) presentato alla Camera dall'On. Ceccanti e altri al disegno di legge di conversione del d.l. 25 marzo 2020, n. 19. Tale emendamento (n. 2.51.) prevedeva "Al comma 1, dopo il secondo periodo aggiungere il seguente: Gli schemi di decreto di cui al presente comma sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano nel termine di sette giorni, decorso il quale il decreto può essere comunque adottato". In senso parzialmente analogo si veda anche l'emendamento n. 2.80. presentato dall'On. Lollobrigida e altri.

<sup>67</sup> Sul punto, cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 283 ss.

Consiglio (o del Ministro della Salute) su cui le Camere possono votare atti d'indirizzo<sup>68</sup>. L'applicazione pratica di tale disposizione ha visto per 9 volte il Presidente del Consiglio (o il Ministro della Salute) riferire preventivamente o, in alcuni casi, successivamente alle Camere con comunicazioni o con informative urgenti<sup>69</sup>. In particolare, nei casi più recenti, le Camere hanno potuto votare atti di indirizzo, spesso con risoluzioni convergenti tra maggioranza e opposizione, che poi sono stati recepiti dal governo nella predisposizione degli atti e richiamati nelle premesse dei successi d.P.C.M.<sup>70</sup>.

Le analogie con le procedure analizzate sembrano evidenti, sottolineate soprattutto dalla scelta di non ricorrere al classico *iter* previsto per gli atti normativi, con parere delle Commissioni, ma di utilizzare l'istituto delle comunicazioni (o delle informative), con classici atti d'indirizzo, per lo più, preventivi all'adozione degli atti<sup>71</sup>. Pertanto, anche in virtù di queste recenti evoluzioni, sembrerebbe che vi sia una generale tendenza che prevede che il coinvolgimento del Parlamento, in campi in cui altrimenti rimarrebbe escluso, passi più per procedure riconducibili all'attività di indirizzo-controllo, che attraverso l'esercizio del potere legislativo, su cui il Parlamento sembrerebbe aver perso o, comunque, fortemente attenuato il proprio ruolo trainante<sup>72</sup>.

<sup>68</sup> Cfr. art. 2 comma 1 decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, come convertito dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 per cui "Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, riferisce alle Camere ai sensi del comma 5, secondo periodo". Su tale evoluzione normativa, cfr. V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento – Governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, p. 271 ss.

<sup>69</sup> Il ricorso a tali procedure è avvenuto nella quasi totalità dei casi attraverso il coinvolgimento di entrambi i rami del Parlamento, solo per il d.P.C.M. del 7 agosto 2020 si è svolta una sola informativa del Ministro della Salute presso il Senato. Cfr., sul punto, N. LUPO, *Audizione resa il 5 novembre 2020 presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato nella prima seduta dedicata all'affare assegnato n. 588, "Sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata": Come evitare l'auto-emarginazione del Parlamento nell'emergenza attuale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2020, p. 13; V. LIPPOLIS, *op. loc. ult. cit.*

<sup>70</sup> Ciò è avvenuto nel caso del d.p.c.m. del 3 novembre e in quello del 3 dicembre 2020. Su tali procedure cfr. N. LUPO, *Audizione resa il 5 novembre 2020*, cit., p. 12 ss.

<sup>71</sup> Cfr., però, N. LUPO, *Audizione resa il 5 novembre 2020*, cit., p. 15, che ritiene insufficiente tale procedura e sottolinea la necessità, pure proposta in più sedi, di «istituzione di una commissione bicamerale "ad hoc", composta da un numero limitato di senatori e deputati, sul modello del COPASIR-Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, istituito dalla legge n. 124 del 2007, composto paritariamente da parlamentari di maggioranza e opposizione (5 senatori e 5 deputati), e presieduto, secondo quanto espressamente dispone il legislatore, da un parlamentare appartenente a un gruppo di opposizione».

<sup>72</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020, p. 59 s. il quale ritiene che ormai la funzione di controllo «si espande quasi ad assorbire l'attività legislativa». Per una breve ma esaustiva analisi dello stato di salute del procedimento legislativo si veda N. LUPO, *Le quindici tappe di un processo legislativo che non funziona*, in *Policy Brief della Luiss School of Government*, n. 13, *Open LUISS*, 2020.