

# L'INFLUENZA DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI PER LE POLITICHE EUROPEE SUL PROCESSO DECISIONALE DELL'UNIONE EUROPEA: LE SOLUZIONI DELLA POLONIA

MACIEJ SEROWANIEC

SOMMARIO: 1. Gli organi parlamentari specializzati in materia comunitaria in Europa: uno sguardo d'insieme ai modelli esistenti – 2. Il ruolo delle commissioni parlamentari “europee” in Polonia e la natura della loro attività – 3. Considerazioni conclusive

## **1. Gli organi parlamentari specializzati in materia comunitaria in Europa: uno sguardo d'insieme ai modelli esistenti**

La genesi e lo sviluppo delle cosiddette “commissioni per le politiche europee” sono legati alla tendenza dei parlamenti nazionali ad incrementare l'influenza che gli organi legislativi nazionali hanno sul processo decisionale dell'UE<sup>1</sup> e a garantire una supervisione sulle azioni intraprese dai propri governi in ambito europeo.

Le commissioni per le politiche europee, infatti, essendo una sorta di “ponte” tra la legislazione dell'UE e gli organi rappresentativi nazionali<sup>2</sup>, costituiscono attualmente l'elemento principale che collega i parlamenti al processo decisionale dell'Unione europea<sup>3</sup>. Esse contribuiscono in questo modo a garantire una “legittimazione democratica” del processo decisionale dell'UE.

Essendo organi del parlamento dotati di un ampio grado di autonomia e di indipendenza, le commissioni per le politiche europee hanno, inoltre, la facoltà di intraprendere determinate azioni, in conformità alle discipline normative statali che definiscono i principi di cooperazione tra il parlamento e il governo nell'ambito delle questioni legate all'appartenenza all'Unione europea. Svolgendo il ruolo di

---

<sup>1</sup> Cfr. W. ORŁOWSKI, *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, ed. Konsorcjum Akademickie, Kraków-Rzeszów-Zamość, 2011, p. 316.

<sup>2</sup> Cfr. R. GRZESZCZAK, *Parlamenti narodowe w Unii Europejskiej*, ed. Uniwersytet Wrocławski, Wrocław, 2004, p. 123.

<sup>3</sup> Per ulteriori informazioni cfr. T. BERGMAN, *National parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variation and competing explanations*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n. 3/1997, DOI: 10.1080/13501769780000051.

“camere parlamentari *sui generis*”<sup>4</sup>”, esse diventano di fatto il partner principale del governo nell’attività in ambito europeo degli organi dello Stato<sup>5</sup>.

Per questo motivo, in alcuni sistemi parlamentari la denominazione delle commissioni responsabili delle politiche europee è accompagnata dal termine “grande”, sottolineando ulteriormente il fatto che il loro significato va ben oltre il ruolo tradizionale, e cioè quello di organo ausiliario del parlamento per quanto riguarda il contributo al processo decisionale dell’UE<sup>6</sup>. Attualmente queste commissioni sono presenti con denominazioni diverse in tutti i parlamenti degli Stati membri. Tra i tredici parlamenti bicamerali, soltanto i parlamenti nazionali del Belgio, della Spagna e dell’Irlanda hanno deciso di creare commissioni comuni, che rappresentano, cioè, entrambe le camere.

In dottrina si sottolinea giustamente che lo status giuridico delle commissioni per le politiche europee deriva sia dalla posizione politica del parlamento stesso sia dalle normative statali adottate dai singoli Stati membri, che definiscono le modalità in cui il parlamento deve collaborare con il governo nelle questioni legate all’appartenenza all’Unione europea<sup>7</sup>. Tali normative, in vigore nei singoli Stati membri e che definiscono i principi di cooperazione tra il parlamento e il governo nell’ambito delle questioni legate all’appartenenza all’UE, attribuiscono alle commissioni per le politiche europee un ruolo centrale nella supervisione parlamentare dei processi decisionali dell’UE, inserendole nel complesso delle attività del parlamento in campo europeo.

In base alle soluzioni adottate, lo status giuridico di una commissione per le politiche europee non dipende soltanto dal fatto che tali commissioni operino come organi interni del parlamento. Il loro carattere peculiare è determinato innanzitutto dal particolare fondamento giuridico che determina il funzionamento di queste commissioni, l’ambito delle loro competenze e la loro capacità di influire sul governo nelle questioni della politica europea. Generalizzando, infatti, si può notare che lo status delle commissioni per le politiche europee, nel momento in cui il loro campo d’azione supera quello delle tradizionali commissioni parlamentari, è definito dalle norme costituzionali o dalle leggi. Dal momento che, in nome del parlamento o di una delle sue camere, queste commissioni intraprendono determinate iniziative, definite dalle normative che regolano i principi di cooperazione tra il parlamento e il governo nelle questioni legate all’appartenenza all’UE, esse sostituiscono di fatto il parlamento nella sua attività collegata al processo decisionale dell’UE, diventando il partner principale del governo nel

---

<sup>4</sup> Cfr. R. GRZESZCZAK, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP*, in *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, a cura di S. Biernat - S. Dudzik - M. Niedźwiedz, ed. Zakamycze, Kraków, 2003, p. 217.

<sup>5</sup> Cfr. J. MARSZAŁEK-KAWA, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*, ed. Elipsa, Warszawa, 2012, p. 45.

<sup>6</sup> Cfr. J. JASKIERNIA, *Wielka Komisja Europejska w parlamencie państwa członkowskiego UE i jej znaczenie w procesie tworzenia prawa*, in *Przegląd Legislacyjny*, n. 4(38)/2003, p. 22.

<sup>7</sup> Cfr. J. MARSZAŁEK-KAWA, *Parlament Europejski V kadencji (1999-2004) a parlamenty narodowe w państwach członkowskich Unii Europejskiej (pozycja ustrojowa, kompetencje, organizacja wewnętrzna)*, ed. Mado, Toruń, 2004, p. 307.

quadro della cooperazione relativa alle questioni europee (p. es. la Commissione per le Politiche Europee del *Folketing* danese, la Commissione Generale del Consiglio Nazionale austriaco o la Commissione per le Politiche europee del *Seimas* lituano). Per questo motivo, in dottrina queste commissioni vengono definite parlamenti “minori” o “di riserva”.

Invece, nel caso di commissioni per le politiche europee, il cui fondamento giuridico è basato principalmente sulle disposizioni dei regolamenti parlamentari, il loro status non è significativamente diverso da quello delle commissioni parlamentari classiche. Infatti, in genere il loro campo d'azione non va oltre le forme classiche di supervisione parlamentare<sup>8</sup>. Il ruolo di tali commissioni, dunque, è ridotto “soltanto” all'esercizio di competenze pari a quelle delle altre commissioni parlamentari, ma con un campo di applicazione materiale differente (p. es. la Commissione degli Affari Esteri ed Europei, della Difesa, della Cooperazione e dell'Immigrazione della Camera dei Deputati lussemburghese, la Commissione degli Affari Esteri ed Europei della Camera dei Rappresentanti di Malta o la Commissione Speciale Permanente per le Politiche Europee in Grecia). In questo caso una commissione per le politiche europee, così come le commissioni parlamentari tradizionali, svolgerà “soltanto” il ruolo di organo ausiliario del parlamento, costituito allo scopo di esaminare e gestire alcune questioni concrete che costituiscono l'oggetto del lavoro del parlamento, come anche di esprimere un proprio parere sulle questioni indicate dal parlamento<sup>9</sup>.

Alla luce delle norme vigenti che definiscono i principi della cooperazione tra il governo e il parlamento nell'ambito del processo decisionale dell'Unione europea, nella stragrande maggioranza dei casi tale cooperazione è realizzata mediante azioni di carattere consultivo. Bisogna sottolineare, però, che il sistema consultivo non è omogeneo. Esso assume, infatti, numerose forme nella pratica parlamentare, forme che differiscono sia per quanto riguarda il campo di applicazione del mandato (alcune commissioni conferiscono il mandato relativamente a tutti i progetti comunitari, altre, invece, selezionano soltanto i documenti di particolare significato per lo Stato membro), che per i suoi limiti temporali o per il suo carattere (talvolta i mandati hanno un carattere strettamente vincolante; nel caso in cui il mandato conferito dalla commissione per le politiche europee non sia stato osservato, il governo deve presentare alla commissione i chiarimenti necessari).

Analizzando l'influenza che le commissioni per le politiche europee possono avere sul processo decisionale dell'UE, come anche il valore giuridico delle decisioni politiche da esse prese, possiamo distinguere tre categorie di modelli. Il primo gruppo è costituito da quelle commissioni per le politiche europee che possono influire sul processo decisionale dell'UE esercitando il proprio diritto ad assumere, in nome del parlamento, posizioni strettamente vincolanti, che

---

<sup>8</sup> Cfr. W. ORŁOWSKI, *op. cit.*, p. 329.

<sup>9</sup> Cfr. P. KIIVER, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, The Hague: Kluwer Law International, 2006, pp. 43-62. Cfr. anche J. KARLAS, *Parliamentary control of EU affairs in Central and Eastern Europe: explaining the variation*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 18, n. 2, 2011, pp. 258-273.

obbligano il governo ad agire in base al contenuto del mandato negoziale adottato: è il caso delle commissioni per le politiche europee del *Folketing* danese e del *Seimas* lituano. Il secondo modello è quello rappresentato dalle commissioni parlamentari che esprimono un parere relativamente vincolante nei confronti dei rappresentanti del governo in seno al Consiglio dei ministri europeo. L'opinione di una determinata commissione, dunque, dovrebbe essere la base sulla quale il governo formula la propria posizione nel corso di una negoziazione o in sede di voto presso il Consiglio dell'UE. Bisogna notare, però, che il governo può andare contro tale opinione, nel caso in cui sussistano motivi validi nell'ambito delle politiche di integrazione. In questo caso un membro del governo deve fornire ogni volta le dovute spiegazioni per la mancata applicazione sul campo dell'UE della posizione definita in precedenza dalla commissione. E' questo il caso, per esempio, della Commissione Generale del Consiglio Nazionale austriaco, della Commissione delle Politiche Europee del Consiglio Federale austriaco, della Grande Commissione dell'*Eduskunta* finlandese, della Commissione per le Politiche dell'Unione Europea del *Bundestag* tedesco, nonché della Commissione per le Politiche Europee dell'Assemblea Nazionale ungherese. Infine, il terzo modello è quello delle commissioni per le politiche europee che svolgono le proprie funzioni (p. es., nel parlamento del Belgio, di Cipro, del Lussemburgo, di Malta o dell'Italia), adottando indicazioni non vincolanti, dal carattere strettamente consultivo<sup>10</sup>.

## **2. Il ruolo delle commissioni parlamentari “europee” in Polonia e la natura della loro attività**

Alla luce delle disposizioni contenute nella legge di cooperazione in vigore in Polonia, il meccanismo di collaborazione tra il Consiglio dei Ministri, la Camera dei Deputati e il Senato al fine di intervenire nel processo decisionale dell'Unione europea si realizza principalmente mediante atti di carattere consultivo. In conformità alle disposizioni di legge, durante lo svolgimento del procedimento decisionale comunitario gli organi della Camera e del Senato specializzati nelle politiche europee possono emanare tre categorie di pareri. Con l'avvio formale del processo decisionale comunitario, le commissioni per le politiche europee possono esprimere un'opinione sul progetto di un atto normativo europeo nonché sul progetto di un atto normativo adottato ai sensi dell'art 352 par. 1 del TFUE (art. 7 par. 4 della suddetta legge). In seguito, a seconda della fase di avanzamento del processo decisionale comunitario, esse possono esprimersi sulle posizioni assunte dal Consiglio dei Ministri (art. 10 par. 2 della suddetta legge) o sulla posizione che il Consiglio dei Ministri intende assumere durante l'esame del progetto nel corso di

---

<sup>10</sup> Cfr. A. MAUER, *National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by Process*, in *Paper for Working Group Meeting*, XXIV edizione del COSAC, 8-9 aprile 2001, p. 11. Cfr. anche J. JASKIERNIA, *Parlament i procesy integracyjne*, in *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, a cura di Z. Jarosz, Wyd. Sejmowe, Warszawa, 2006, p. 185.

una seduta del Consiglio dell'UE (art. 11 par. 1 e art. 12 par. 1 della suddetta legge) o del Consiglio Europeo (art. 12 par. 2 della suddetta legge).

Una volta che gli organi comunitari hanno trasmesso formalmente i progetti degli atti normativi dell'UE, nonché i progetti degli atti dell'UE adottati ai sensi dell'art. 1 del TFUE, tali progetti possono essere esaminati da parte della Commissione della Camera dei Deputati per le Politiche dell'Unione Europea (*sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej, SUE, N. d. T.* – di seguito anche SUE) e della Commissione del Senato per le Politiche dell'Unione Europea (*senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej, KSUE, N. d. T.* – di seguito anche KSUE; art. 7 par. 4 della suddetta legge). La legge di cooperazione ha inoltre imposto al Consiglio dei Ministri l'obbligo di presentare alla Camera e al Senato, entro la scadenza prescritta<sup>11</sup> (art. 7 parr. 1 e 2), i progetti sulla posizione che assumerà la RP (*Rzeczpospolita Polska – Repubblica di Polonia, N. d. T.*) in merito ai progetti dei suddetti atti normativi dell'UE. Il governo è tenuto, inoltre, ad allegare al progetto di posizione anche una congrua motivazione che comprenda un'analisi degli effetti giuridici che potrebbe avere nell'ordinamento polacco l'atto dell'UE, nonché dei suoi effetti sociali, economici e finanziari per la Repubblica. Inoltre, il progetto di posizione del governo deve contenere un'informazione sulla tipologia di procedura legislativa relativamente all'atto adottato, sulle modalità di votazione presso il Consiglio e sulla sua conformità al principio di sussidiarietà (art. 7 par. 3 della suddetta legge). La motivazione allegata al progetto di posizione della RP deve indicare alla SUE le conseguenze dell'adozione dell'atto normativo dell'UE sul sistema giuridico polacco e sul sistema socio-economico, mentre l'analisi della sua conformità al principio di sussidiarietà, allegata al progetto, deve fungere da ausilio per le commissioni parlamentari nel processo di valutazione della conformità del progetto dell'UE al principio di sussidiarietà<sup>12</sup>.

Alla luce della prassi attuale, si può osservare che, analizzando il progetto dell'atto normativo dell'UE, le commissioni prendono in considerazione sia i criteri sostanziali, analizzando la legittimità dell'adozione di un determinato atto da parte degli organi comunitari, che i criteri formali e legali, per esempio indicando correttamente il fondamento giuridico dell'atto in esame.

Dal punto di vista del rafforzamento delle competenze consultive delle commissioni per le politiche europee, rimane significativa la questione dell'estensione del termine temporale per l'espressione di un'opinione secondo le

---

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 7 parr. 1 e 2 della legge di cooperazione, il Consiglio dei Ministri è tenuto a trasmettere alla Camera dei Deputati e al Senato i progetti di posizione della Repubblica di Polonia relativamente ai suddetti progetti di atti normativi dell'UE, prendendo in considerazione le scadenze che emergono dal diritto dell'UE, non oltre, però, i 14 giorni dalla ricezione dei progetti.

<sup>12</sup> Per ulteriori informazioni sul procedimento parlamentare di valutazione della conformità degli atti legislativi comunitari al principio di sussidiarietà cfr. M. SEROWANIEC, *Mechanizm wczesnego ostrzegania po wejściu w życie traktatu z Lizbony w świetle praktyki parlamentarnej Sejmu i Senatu RP*, in *Studia Iuridica Toruniensia*, vol. XIII (2013), pp. 167-196, nonché Z. WITKOWSKI - M. SEROWANIEC, *Przesłanki naruszenia zasady pomocniczości przez akty ustawodawcze Unii Europejskiej w świetle uzasadnionych opinii przyjętych przez Sejm i Senat RP*, in *Gdańskie Studia Prawnicze*, vol. XXXI (2014), pp. 997-1007.

modalità espresse nell'art. 7 par. 4. In base alle disposizioni dell'articolo in esame, infatti, le commissioni per le politiche europee possono esprimere un'opinione entro 49 giorni dalla trasmissione del progetto alla relativa camera<sup>13</sup>. È stato ampliato anche il termine temporale per l'espressione da parte delle commissioni di un'opinione sui progetti ai quali la Commissione europea ha applicato una scadenza inferiore ai 56 giorni per la realizzazione di una valutazione da parte degli Stati membri. In questo caso, il Consiglio dei Ministri è tenuto a presentare la propria posizione entro un termine pari a  $\frac{1}{4}$  di quello stabilito dalla Commissione europea. In entrambi i casi indicati, l'estensione del termine temporale per l'espressione di un'opinione serve a garantire che gli organi del parlamento responsabili delle politiche europee abbiano tempo sufficiente per prendere visione del progetto dell'atto normativo e della posizione del governo ad esso allegata, in modo da concedere al Consiglio dei Ministri una reale possibilità di apportare modifiche alla propria posizione nel caso di un'opinione negativa da parte della Commissione della Camera dei Deputati per le Politiche dell'Unione Europea<sup>14</sup>.

Sul modello della normativa precedente, è stato stabilito *expressis verbis* che la mancata presa di posizione da parte delle commissioni entro i termini stabiliti dalla legge è da considerarsi equivalente a una mancata introduzione di modifiche al progetto (art. 7 par. 5 della suddetta legge).

Nel corso del processo decisionale dell'UE le commissioni per le politiche europee sono state a loro volta coinvolte nell'esame delle posizioni assunte dal Consiglio dei Ministri a nome della Repubblica Polacca nell'ambito delle procedure legislative dell'UE (art. 10 par. 2 della suddetta legge). L'obbligo di consultazione della commissione da parte del Consiglio dei Ministri durante il processo legislativo comunitario assicura, *prima facie*, agli organi interni del parlamento la possibilità di monitorare questi processi. Esso serve anche a rafforzare la supervisione parlamentare dell'attività del governo presso l'UE nelle varie fasi delle procedure legislative dell'UE. Come dimostra l'attuale pratica parlamentare, le commissioni, sfruttando le possibilità espresse nell'art. 10 par. 2 della suddetta legge, si pronunciano più spesso nel caso in cui dalla relazione sullo svolgimento delle procedure legislative, trasmessa dal Consiglio dei Ministri, si evince che sono state apportate delle modifiche significative al testo del progetto

---

<sup>13</sup> Nella legge di cooperazione dell'11 marzo 2004 la SUE poteva esprimersi entro 21 giorni a partire dalla trasmissione alla relativa camera del progetto di posizione del Consiglio dei Ministri (art. 6 par. 4 della legge di cooperazione in vigore in quel periodo). Nel caso della nuova legge di cooperazione, la SUE è tenuta a rispettare una scadenza di 49 giorni a partire dalla trasmissione alla Camera dei Deputati del progetto di atto normativo dell'UE. In pratica, la SUE esamina i progetti degli atti legislativi dell'UE soltanto dopo che il Consiglio dei Ministri ha presentato la propria opinione. Il Consiglio dei Ministri è tenuto a trasmettere la propria posizione in merito al progetto in esame entro 14 giorni dalla presentazione del progetto alla Camera, quindi la SUE ha fondamentalmente 35 giorni di tempo per valutare l'atto.

<sup>14</sup> Secondo Z. Cieřlik e B. Pańłowski, l'estensione della scadenza per l'espressione di un'opinione da parte della SUE su un progetto di atto normativo dell'UE, ai sensi dell'art 6 par. 1 del Protocollo n. 2 e dell'art. 4 secondo comma del Protocollo n. 1, dovrebbe assicurare al parlamento polacco un'applicazione più efficiente del diritto di sottoporre il progetto dell'atto normativo a un'ulteriore analisi da parte delle istituzioni comunitarie.

dell'UE, oppure nel momento in cui, nel corso dell'esame di un progetto di atto normativo dell'UE, il Consiglio dei Ministri abbia assunto posizioni differenti rispetto a quelle precedenti<sup>15</sup>.

Il Consiglio dei Ministri, inoltre, è ora tenuto a consultarsi con gli organi competenti in base al regolamento della Camera e del Senato sulla posizione che il governo intende assumere durante l'esame dei progetti di atti legislativi comunitari o dei progetti di atti dell'UE adottati sulla base dell'art. 352 del TFUE, che sono stati preparati per essere approvati durante la seduta del Consiglio dell'UE. L'obbligo di consultazione delle commissioni per le politiche europee da parte del Consiglio dei Ministri nella fase finale della procedura legislativa comunitaria, da una parte deve assicurare loro la possibilità di poter influire su determinati atti del diritto comunitario nella fase della loro ratifica, dall'altra deve garantire un monitoraggio più intenso dell'attività del governo in ambito europeo da parte delle commissioni. Anche in questo campo è ancora in uso la prassi, secondo cui un rappresentante del Consiglio dei Ministri presenta la posizione adottata dal governo sia nel corso delle sedute della Commissione della Camera dei Deputati per le Politiche dell'Unione Europea, che nel corso di quelle della Commissione del Senato per le Politiche dell'Unione Europea.

Vale la pena sottolineare che l'art. 11 della legge di cooperazione, tuttavia, non precisa *expressis verbis* i requisiti specifici in merito alla forma o alla scadenza entro la quale le commissioni per le politiche europee possono esaminare la relazione, presentata in forma scritta, sulla posizione presa dal governo. La questione dei tempi di cui dispone la Commissione della Camera dei Deputati per le Politiche dell'Unione Europea per esprimersi secondo queste modalità è definita indirettamente dalle normative contenute nel regolamento della Camera.

Ai sensi dell'art. 148b par. 2 punto 3 del regolamento della Camera dei Deputati, infatti, il Presidente della Camera dei Deputati, trasmettendo alla SUE la relazione sulle posizioni che il Consiglio dei Ministri intende adottare durante l'esame del progetto presso il Consiglio, stabilisce l'agenda dei lavori alla Camera, prendendo in considerazione le scadenze definite nelle altre leggi. In conformità con le risoluzioni presenti nel regolamento della Camera, il procedimento viene definitivamente archiviato nel caso la Commissione non rispetti le scadenze stabilite dal Presidente della Camera e previste nell'agenda (art. 148b par. 3 del regolamento della Camera dei Deputati).

L'obbligo di consultazione imposto al Consiglio dei Ministri, tuttavia, non ha un carattere assoluto; data l'organizzazione del lavoro degli organi dell'UE, infatti, il Consiglio dei Ministri può prendere posizione senza che sia necessaria una consultazione, ad eccezione di quelle questioni in cui il Consiglio delibera all'unanimità e di quelle che implicano un onere sostanziale sul bilancio dello stato. Nel caso in cui la consultazione non sia necessaria, però, il rappresentante del Consiglio dei Ministri è tenuto a presentare immediatamente la posizione presa alla

---

<sup>15</sup> Nella letteratura sull'argomento, tra i presupposti per una presa di posizione secondo queste modalità viene indicato, inoltre, un eventuale cambiamento significativo della situazione politica o economica.

SUE e alla KSUE (art. 11 par. 3 della suddetta legge)<sup>16</sup>, oltre ad un chiarimento delle motivazioni alla sua base.

Bisogna anche osservare che nella nuova legge di cooperazione l'obbligo di presentare la posizione presa, oltre alle motivazioni per cui la consultazione della commissione competente non è stata ritenuta necessaria, non spetta più a un membro del Consiglio dei Ministri, ma a un suo rappresentante (art. 11 par. 3 della suddetta legge). Secondo le premesse del legislatore, l'adozione di questa soluzione era stata motivata dalla necessità di garantire un minimo di elasticità nell'adempimento di questo obbligo, ma nella prassi parlamentare, come è stato più volte sottolineato dai membri delle Commissioni, l'adozione di questa formula contribuisce, di fatto, al ridimensionamento della procedura che impone di presentare tali chiarimenti.

Nel quadro della procedura di consultazione, il Consiglio dei Ministri è stato obbligato a consultarsi con la commissione per le politiche europee prima di presentare presso il Consiglio dell'UE (par. 1) o presso il Consiglio Europeo (par. 2) le posizioni della RP secondo le modalità specifiche indicate dall'art. 12 della legge suddetta. A una consultazione obbligatoria, dunque, devono essere sottoposte le posizioni della RP assunte ai sensi dell'art. 3 par. 2 del Protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie allegato al TUE, al TFUE e al TCEEA, che riguardano una modifica della formula di voto a maggioranza qualificata presso il Consiglio dell'UE, passando dalla cosiddetta regola della doppia maggioranza alla formula di Nizza. L'obbligo di consultazione della commissione per le politiche europee riguarda anche le posizioni assunte secondo le modalità previste dall'art. 1 o 4 della decisione del Consiglio in merito all'applicazione dell'art. 16 par. 4 del TUE e dell'art. 238 par. 2 del TFUE nel periodo tra il 1 novembre 2014 e il 31 marzo 2017 e a partire dal 1 aprile 2017, e cioè allo sfruttamento della clausola di Ioannina durante il periodo di transizione.

Questo obbligo riguarda anche le posizioni adottate dalla RP in merito ai progetti di direttiva volti a definire i requisiti minimi necessari a facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni dei tribunali, nonché la collaborazione degli organi di polizia e del sistema della giustizia nelle questioni di materia penale e di carattere internazionale che riguardano ulteriori aspetti specifici del procedimento penale, definiti precedentemente dal Consiglio dell'UE mediante delibera (art. 82 par. 2 lettera d del TFUE); l'obbligo riguarda anche le posizioni relative ai progetti legati alla definizione di altri settori della criminalità che soddisfino determinati criteri (forme particolarmente gravi di criminalità internazionale – nota di M. S., art. 83 par. 1 terzo comma del TFUE). Il Consiglio dei Ministri è tenuto a consultarsi con gli organi competenti in base al regolamento

---

<sup>16</sup> Come si sottolinea in letteratura, l'idea di una mancata consultazione va intesa solo come una mancata consultazione della commissione competente, ma anche come un'azione intrapresa dal Consiglio dei Ministri senza tener conto dell'opinione delle Commissioni. Cfr. B. PAWŁOWSKI, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej: ustawa z dnia 11 marca 2004 r. z komentarzem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2009, p. 76.



della Camera e del Senato, previa presentazione di un'informazione scritta da parte del governo contenente la motivazione di tale presa di posizione (art. 12 par. 2 della suddetta legge), anche prima di presentare al Consiglio la posizione adottata dalla RP in merito a un progetto di decisione del Consiglio Europeo volto ad estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, considerando anche le integrazioni che ne derivano relativamente all'individuazione, alla persecuzione e al rinvio a giudizio degli autori e dei complici di crimini gravi con ripercussioni in più stati membri (art. 86 par. 4 TFUE).

Neanche l'obbligo di consultazione imposto al Consiglio dei Ministri dall'articolo 12 della legge di cooperazione ha un carattere assoluto. Infatti, data l'organizzazione del lavoro degli organi dell'UE, il Consiglio dei Ministri può prendere posizione senza la necessità di una consultazione, escluse le questioni in cui il Consiglio delibera all'unanimità e quelle che implicano un onere sostanziale sul bilancio dello stato. In questo caso il rappresentante del Consiglio dei Ministri è tenuto a presentare immediatamente la posizione presa alla SUE e alla KSUE unitamente a un chiarimento delle motivazioni della mancata consultazione (art. 12 par. 3 della suddetta legge).

Alla luce della legge di cooperazione in vigore, le posizioni adottate vanno intese come opinioni degli organi competenti della Camera e del Senato, presentate a nome e su autorizzazione delle rispettive camere relativamente a un determinato progetto di atto normativo (art. 7 par. 4 della suddetta legge) o a una determinata posizione della RP (art. 10 par. 1 e art. 12 parr. 1 e 2 della suddetta legge).

Analizzando la natura giuridica delle opinioni della SUE bisogna sottolineare che esse non hanno un carattere assoluto e vincolante<sup>17</sup>. Allo stesso tempo, come sottolinea parte della dottrina, non si può affermare che si tratti di una tipica opinione non vincolante. Ai sensi dell'art. 13 della legge di cooperazione, infatti, le opinioni della SUE dovrebbero costituire la base della posizione adottata dalla RP in qualsiasi fase del procedimento. Questa constatazione si riferisce tanto ai pareri relativi a un progetto di atto normativo (art. 7 par. 4) quanto a quelli relativi alle posizioni della RP adottate dal Consiglio dei Ministri durante le procedure legislative dell'UE (art. 10 par. 2), come anche ai pareri sulla posizione della RP che il Consiglio dei Ministri intende adottare durante l'esame di un progetto presso il Consiglio dell'UE (art. 11 par. 1 e art. 12 par. 1 della suddetta legge) o il Consiglio Europeo (art. 12 par. 2 della suddetta legge). La posizione adottata dalla Commissione dovrebbe contenere l'opinione della SUE in merito alla posizione

---

<sup>17</sup> W. Sokolewicz ha fatto giustamente notare che l'attribuzione alla Commissione della Camera per le Politiche dell'Unione Europea del diritto di emanare opinioni "vincolanti" per il governo sarebbe eccessiva, le concederebbe, infatti, la possibilità di interferire (in maniera autoritaria, dunque) con il parlamento in questioni che fanno parte della sostanza del potere esecutivo, infrangendo il principio costituzionale di separazione del potere legislativo ed esecutivo (art. 10 della Costituzione), sia per quanto riguarda l'aspetto funzionale (separazione delle funzioni) che quello strutturale (separazione degli organi che esercitano tali funzioni). Cfr. W. SOKOLEWICZ, *Opinia w sprawie możliwości określenia przez przyszłą komisję ds. europejskich stanowiska wiążącego Radę Ministrów na forum Unii Europejskiej*, in *Przegląd Sejmowy*, n. 2(61)/2004, p. 147.

adottata dal Consiglio dei Ministri<sup>18</sup>. La Commissione della Camera dei Deputati per le Politiche dell'Unione Europea ha, inoltre, il diritto formulare all'interno della posizione adottata le proprie raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio dei Ministri (art. 148c par. 2 del regolamento della Camera dei Deputati). I pareri legali della SUE vengono adottati a maggioranza di voti con la presenza di almeno 1/3 dei membri della Commissione (art. 163a par. 1 del regolamento della Camera dei Deputati). Tramite queste raccomandazioni la SUE può, dunque, tentare di fatto di influenzare una posizione concreta adottata dal rappresentante del governo presso il Consiglio dell'UE. Il valore legale dell'opinione della SUE, tuttavia, non va sopravvalutato, poiché "l'integrazione" di cui all'art. 13 indica soltanto che una posizione adottata presso il Consiglio dell'UE che non consideri l'opinione della SUE ha come sola conseguenza la necessità di chiarire immediatamente alla Commissione le motivazioni della divergenza tra la posizione adottata dal governo e il parere della SUE (art. 13 par. 2 della legge di cooperazione). Il chiarimento dei motivi di tali divergenze da parte di un membro del Consiglio dei Ministri dovrebbe avvenire immediatamente, tuttavia l'art. 13 non ne precisa le modalità. Secondo la prassi attualmente adottata, il chiarimento viene presentato di persona durante una seduta della Commissione.

Bisogna notare, però, che spesso i membri del governo non rispettano tali obblighi<sup>19</sup>. Alla luce di queste considerazioni si può affermare, tuttavia, che i pareri della Commissione della Camera dei Deputati per le Politiche dell'Unione Europea, in quanto "relativamente vincolanti"<sup>20</sup>, sono uno strumento tramite il quale la SUE può influire in maniera moderata sul Consiglio dei Ministri nel campo della politica europea. Per questo motivo, secondo C. Mik e B. Pawłowski, l'opinione emessa dalla SUE costituisce soltanto una sorta di indicazione politica per il governo<sup>21</sup>.

Analizzando la natura giuridica delle opinioni della KSUE, invece, bisogna decisamente sottolinearne il carattere non vincolante. Ai sensi dell'art. 13 della legge di cooperazione, infatti, i pareri relativi a un progetto di atto normativo dell'UE (art. 7 par. 4), quelli relativi alle posizioni della RP adottate dal Consiglio dei Ministri durante le procedure legislative dell'UE (art. 10 par. 2), come anche i pareri riguardo alla posizione della RP che il Consiglio dei Ministri intende adottare durante l'esame di un progetto presso il Consiglio dell'UE (art. 11 par. 1 e

---

<sup>18</sup> Cfr. W. ODROWĄŻ-SYPNIEWSKI, *Opinia prawna w sprawie wykładni art. 148c regulaminu Sejmu (zagadnienia tzw. zdań odrębnych opinii uchwalanych przez Komisję ds. Unii Europejskiej)*, in *Zeszyty Prawnicze del BAS (Biuro Analiz Sejmowych, Ufficio di Analisi del Parlamento – N. d. T.)* n. 3(35)/2012, p. 45.

<sup>19</sup> Cfr. *Przykłady nieuwzględnienia przez Radę Ministrów opinii SUE*, in *Wykładnia art. 9 ust. 3 ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, a cura di B. Pawłowski, in *Zeszyty Prawnicze del BAS*, n. 1 (21) 2009, pp. 101-103.

<sup>20</sup> B. BANASZAK e R. BALICKI hanno utilizzato questo termine per esprimere il proprio parere in *Przegląd Sejmowy*, n. 2, 2004, p. 137.

<sup>21</sup> Cfr. C. MIK - B. PAWŁOWSKI, *Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Komentarz*, in *Kwartalnik Prawa Publicznego*, n. 2, 2004, p. 270.

art. 12 par. 1 della suddetta legge) o il Consiglio Europeo (art. 12 par. 2 della suddetta legge), emanati dall'organo competente in base al regolamento del Senato, non costituiscono la base della posizione assunta dalla Repubblica di Polonia in una data questione. Come nota giustamente W. Sokolewicz, il carattere non vincolante di tali opinioni emerge dalla struttura della supervisione parlamentare del governo adottata nel sistema costituzionale polacco.

Bisogna anche osservare che, elaborando la propria opinione definitiva, la KSUE dovrebbe prendere in considerazione la valutazione del progetto dell'UE o della posizione assunta dal governo che è espressa dalla commissione competente. Nel caso la Commissione del Senato per le Politiche dell'UE non prendesse in considerazione l'opinione della commissione competente, tale decisione dovrà essere accompagnata dalla relativa motivazione (art. 75b par. 2 regolamento del Senato<sup>22</sup>).

Estendendo il campo di applicazione materiale della procedura consultiva, la legge di cooperazione ha anche concesso alle commissioni parlamentari per le politiche europee l'autorizzazione a esprimersi sui progetti dei cosiddetti atti non legislativi dell'UE (art. 8 par. 2 della suddetta legge). Le commissioni possono esprimere il proprio parere entro 21 giorni dalla trasmissione da parte del Consiglio dei Ministri del progetto di posizione relativo all'atto in questione. Con ciò bisogna notare che, in merito ai cosiddetti atti non legislativi, il Consiglio dei Ministri presenta i progetti di posizione della RP soltanto su richiesta della SUE o della KSUE, in quanto organi competenti in base ai regolamenti parlamentari, entro 14 dall'arrivo della richiesta (art. 8 par. 1 della suddetta legge). Nel caso in cui la posizione della RP presentata dal Consiglio dei Ministri non prenda in considerazione l'opinione della commissione della Camera dei Deputati o del Senato per le politiche europee, il rappresentante del Consiglio dei Ministri è tenuto a chiarire alla relativa commissione i motivi delle divergenze (art. 8 par. 3 della suddetta legge). Una mancata presa di posizione entro i termini di cui sopra è da considerarsi equivalente a una mancata introduzione di modifiche al progetto. Nell'attuale prassi parlamentare le commissioni, in base alle modalità espresse dall'art. 8 par. 2 della legge in esame, dopo aver ricevuto le opinioni relative ai progetti di atti non legislativi dell'UE, hanno formulato le proprie osservazioni sui progetti esaminati e hanno valutato le relative posizioni adottate dal governo<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Le soluzioni adottate si basano sul procedimento di esame della legge finanziaria in Senato e sul ruolo fondamentale della Commissione per i Bilanci e le Finanze Pubbliche (*Komisja Budżetu i Finansów Publicznych – N. d. T.*) in questa procedura.

<sup>23</sup> In conformità alle modalità in esame, la SUE ha emanato il parere n. 87 relativo alla domanda formale sul regolamento del Consiglio che riguarda i metodi di fissazione di alcune sovvenzioni, rimborsi e prezzi legati all'organizzazione comune dei mercati agricoli (regolamento unico OCM(2011)193), adottata durante la 251 seduta della Commissione del 25 maggio 2011.

### 3. Considerazioni conclusive

Riassumendo, bisogna notare che la Commissione della Camera dei Deputati per le Politiche dell'Unione Europea, in quanto "organo competente in base al regolamento della relativa camera", portando avanti determinate iniziative e azioni in nome della Camera dei Deputati e previste dalla legge di cooperazione, diviene di fatto il principale partner del Consiglio dei Ministri nell'ambito europeo dell'attività degli organi dello stato polacco<sup>24</sup>. Avendo ottenuto poteri nel campo del processo di legiferazione dell'UE, essa è stata autorizzata sia ad assumere posizioni in nome dell'intera camera, sia a influenzare le azioni intraprese dal Consiglio dei Ministri sul campo dell'UE. In letteratura si sottolinea che l'adozione di tali soluzioni costituzionali e politiche consente di definire la SUE con il nome di "piccola Camera dei Deputati", poiché in molti casi la legge di cooperazione e il regolamento della Camera dei Deputati conferiscono alla Commissione dei poteri che, tradizionalmente, dovrebbero appartenere alla Camera nella sua totalità, ma che, per semplicità di procedure, sono state attribuiti alla SUE. La Commissione del Senato per le Politiche dell'UE, invece, influisce in maniera proporzionalmente minore sulle azioni intraprese dal Consiglio dei Ministri sul campo dell'UE. Come già è stato detto, una situazione del genere emerge dalla struttura della supervisione parlamentare sul governo adottata nel sistema costituzionale polacco, e per questo motivo le opinioni formulate dalla KSUE hanno un carattere non vincolante. Cionondimeno, nella struttura interna del Senato la Commissione per le Politiche dell'UE svolge un ruolo di guida nella coordinazione delle questioni legate all'appartenenza della Polonia all'Unione europea.

#### **Formy oddziaływania parlamentarnych komisji do spraw europejskich na proces stanowienia prawa Unii Europejskiej na przykładzie rozwiązań polskich**

##### **Streszczenie**

W świetle przyjętych regulacji konstytuujących zasady współpracy rządu z parlamentem w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej w znakomitej większości przypadków kooperacja ta realizowana jest poprzez działania o charakterze opiniodawczym. Należy jednak podkreślić, że system formułowania opinii nie jest jednolity. W praktyce parlamentarnej przybiera on bowiem rozmaite formy, różniące się zarówno co do zakresu pełnomocnictwa (niektóre komisje udzielają pełnomocnictw odnośnie wszystkich projektów aktów unijnych, inne zaś dokonują selekcji wybierając jedynie dokumenty o istotnym znaczeniu dla państwa), jego granic czasowych czy charakteru (niekiedy pełnomocnictwa mają charakter bezwzględnie wiążący, w innych zaś przypadkach rząd musi złożyć

---

<sup>24</sup> Per ulteriori informazioni cfr. B. Pawłowski, *Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej*, in *Przegląd Sejmowy*, n. 3(74)/2006, p. 177 ss.

komisji wyjaśnienia w sytuacji, kiedy doszło do naruszenia mandatu udzielonego przez działającą w imieniu parlamentu komisję do spraw europejskich). Również w świetle postanowień ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w UE (tzw. ustawa kooperacyjna), za aksjomat należy uznać, że mechanizm współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w procedurze stanowienia prawa Unii Europejskiej, zasadniczo realizowany jest poprzez działania o charakterze opiniodawczym. Zgodnie z art. 13 ustawy kooperacyjnej uchwalone opinie, należy traktować jako stanowisko właściwego organu odpowiednio Sejmu i Senatu, prezentowane w imieniu i z upoważnienia tej izby, odnoszące się do określonego projektu aktu prawnego (art. 7 ust. 4 ustawy) bądź też projektu stanowiska RP (art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust 1 i 2 ustawy). Rozważając charakter prawny opinii komisji do spraw europejskich polskiego parlamentu należy jednak podkreślić, że nie mają one charakteru bezwzględnie wiążącego.

### **The influence of the EU parliamentary committees on the EU decision-making process: the case of Poland**

#### **Abstract**

What remains the basic way of compensating national parliaments for the loss of some of their legislative powers in favour of EU institutions is – as it was before the Treaty of Lisbon entered into force – their power to influence their own governments in EU affairs, especially on positions taken by the government in the course of the EU legislative procedures.

The regulatory framework currently in force in Poland is enshrined in the Act of 8 October 2010 on the cooperation of the Council of Ministers with the Sejm and the Senate in matters relating to the Republic of Poland's membership of the European Union, hereinafter referred to as the Cooperation Act. In accordance with the provisions of the Cooperation Act, the European Affairs Committee of the Sejm (SUE) and the European Union Affairs Committee of the Senat (KSUE) may express their opinion on EU draft legislative act or draft legal act under Article 352 (1) of the TFEU, positions taken in the course of EU law-making procedures and the Republic of Poland's position to be taken or presented in the Council or in the European Council. However, only an opinion expressed by the SUE within the time limits set forth in the Act, on any of the draft acts and on the positions, should provide a basis for the Republic of Poland's position. If a position taken or presented by the government in the Council or in the European Council has not taken into account the SUE's opinion, a member of the Council of Ministers [Article 13 (2)] or a representative of the Council of Ministers [Article 11 (3) and 12 (3)] are required to explain the reasons for such discrepancy to the SUE.