

SULLE PROPOSTE VOLTE AD ADEGUARE LA LEGGE N. 11 DEL 2005 E I REGOLAMENTI PARLAMENTARI AL TRATTATO DI LISBONA

di Cristina Fasone*

SOMMARIO: 1. Premessa. L'adeguamento al Trattato di Lisbona tra paradossi e potenziali spinte innovatrici per l'ordinamento. – 2. Verso un'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo in materia di affari europei. – 3. La verifica del rispetto del principio di sussidiarietà. – 3.1. Le prospettive di adeguamento del Parlamento italiano. – 3.2. Il Trattato di riforma come “grimaldello” per il riconoscimento di un ruolo dei Consigli regionali dinanzi al Parlamento. – 4. Le norme dei Trattati di cui (quasi) nessuno parla: il necessario “intarsio” tra legge e regolamenti parlamentari.

1. Premessa. L'adeguamento al Trattato di Lisbona tra paradossi e potenziali spinte innovatrici per l'ordinamento

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, rappresenta l'esito della lunga stagione di riforma dei Trattati europei. Tutto è iniziato nel 2002 con la convocazione della Convenzione sull'avvenire dell'Europa (se non già con la Dichiarazione di Laeken del 2001), è proseguito con la firma del Trattato costituzionale ad ottobre 2004, poi con il suo abbandono dopo i referendum francese e olandese nel 2005, e infine si è “concluso” a dicembre 2007 con la firma di un nuovo Trattato di riforma¹, che costituisce una soluzione per certi versi *minimal*² anche se “necessitata”³. Gran parte dei contenuti del Trattato costituzionale vengono recuperati⁴, lasciando da parte solo quelli più “scomodi” (la denominazione di Costituzione, di leggi e leggi quadro europee, di Ministro degli esteri, l'inclusione della Carta dei diritti fondamentali nel corpo del Trattato, il riconoscimento espresso in una norma di rango primario del principio del primato del diritto comunitario – ora declassato in una dichiarazione – e il riferimento ai simboli dell'Unione)⁵.

* Dottoranda di ricerca in Diritto Pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Siena.

¹ La firma del Trattato è espressione dell'impegno assunto dai Governi degli Stati membri a ratificarlo. Come è noto, affinché il Trattato entri in vigore, è poi necessario che sia ratificato da tutti i 27 Stati che compongono l'Unione europea. Il processo di ratifica è proseguito più o meno celermente in tutti i Paesi (anche passando per riforme costituzionali, come in Francia) ad eccezione della Germania e della Repubblica Ceca a causa del ricorso alla Corte costituzionale (nel secondo caso la Corte si è dovuta pronunciare due volte), dell'Irlanda per l'esito negativo del primo referendum e della Polonia essenzialmente per decisione del Presidente della Repubblica, che ha voluto attendere i risultati del secondo referendum irlandese.

² Su tale profilo si sofferma J. ZILLER, che parla di un “ritorno a Lilliput”, in *Il nuovo Trattato europeo*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 167 ss.

³ L'aggettivo è di A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 431 ss.

⁴ Ne viene abbandonata, invece, la struttura: il Trattato costituzionale avrebbe comportato la collocazione delle previsioni dei precedenti Trattati e della Carta di Nizza in un unico documento formale, mentre con il Trattato di Lisbona rimane la suddivisione del *corpus* delle norme di diritto primario in due Trattati, TUE e TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), sottoposti a *restyling* e, in un caso, quello del vecchio TCE anche ad una modifica della denominazione in TFUE.

⁵ Per una sintesi delle novità principali si vedano F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., spec. p. 47 ss. e J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, cit., spec. 27 ss.

Ciò avrebbe lasciato immaginare che, al termine della fase di transizione, si fosse pronti per garantire una tempestiva applicazione delle nuove norme, senza negare comunque la necessità di un'accurata riflessione sulle procedure e sugli strumenti più idonei per garantire un tale risultato, riflessione che si è avuta tutto il tempo di compiere durante gli oltre quattro anni trascorsi tra la ratifica italiana del Trattato costituzionale e il 1° dicembre 2009. Contrariamente alle previsioni, però, almeno in Italia, si è ancora lontani dall'effettiva attuazione delle disposizioni del Trattato di Lisbona.

La situazione appare ancora più anomala, se si guarda al Parlamento italiano in rapporto all'entrata in vigore dei meccanismi di partecipazione dei Parlamenti degli Stati membri agli affari europei. Esiste un'evidente aporia tra il fatto che entrambe le Camere del Parlamento italiano abbiano approvato all'unanimità e in tempi assai brevi (il Senato il 23 luglio e la Camera il 30 luglio 2008) la legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Lisbona⁶ e la tendenziale stasi, seppur con qualche eccezione, nell'adeguamento dell'ordinamento interno alle rilevanti novità da esso previste per quanto riguarda il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea⁷.

È senz'altro vero che esistono delle ragioni di carattere politico che rallentano l'adozione delle misure attuative: tra esse, la difficoltà per il Governo di ridefinire il proprio ruolo nei confronti del Parlamento, verso cui è gravato da nuovi obblighi informativi e con il quale deve tentare di coordinarsi per tenere posizioni omogenee in sede europea, e le ormai prossime elezioni regionali, che rendono ardua in questa fase l'individuazione di interlocutori disponibili. Tali ragioni comunque appaiono recessive rispetto all'esigenza di non posticipare ulteriormente – dopo i ritardi derivanti dall'ondivago processo di ratifica – il momento in cui le disposizioni del Trattato sul nuovo assetto del sistema costituzionale europeo inizieranno a dispiegare i loro effetti⁸.

Le modalità di partecipazione dei Parlamenti degli Stati membri alla formazione delle politiche dell'Unione possono essere classificate a seconda del tipo di effetto prevalente che sono in grado di produrre⁹: si distinguono quindi gli interventi in chiave cooperativa, sia nei

⁶ A tal riguardo, si veda L. GIANNITI, *La ratifica italiana del Trattato di Lisbona*, in *Quad. cost.*, 2009, p. 407 ss., il quale enfatizza come il consenso unanime di tutte le forze politiche, riscontrato per la prima volta con riferimento ad un Trattato europeo, sia riconducibile primariamente all'assenza di alcuni attori politici dalla rappresentanza in Parlamento, come il partito di rifondazione comunista, tradizionalmente contrario al processo di integrazione europea. Invero anche gruppi parlamentari, come quello della Lega Nord Padania, che si erano espressi contro il Trattato costituzionale, in questa occasione, invece, data la revisione "al ribasso" operata dal Trattato di riforma del 2007, hanno votato a favore. Inoltre, la risoluzione Gottardo ed altri n. 6-00017, approvata dalla Camera il 22 aprile 2009, richiamava l'attenzione sull'attuazione delle disposizioni relative al ruolo dei Parlamenti nazionali previste dal Trattato di Lisbona, posta come una *priorità assoluta*.

⁷ Con una felice espressione si è osservato infatti che i Parlamenti nazionali sono diventati "istituzioni indirette" dell'Unione europea: si veda, a tal proposito, A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rass. parl.*, 2009, p. 1172.

⁸ I Paesi nei quali tali misure di adeguamento sono già state adottate, almeno con riferimento alla posizione dei Parlamenti nazionali, sono comunque pochi finora: la Francia, la Germania (dove il processo di ratifica è stato fortemente condizionato dalla pronuncia del Tribunale costituzionale federale del 30 giugno 2009), il Portogallo, il Regno Unito e la Spagna. Per un'analisi dell'evoluzione del ruolo del Parlamento italiano negli affari europei in comparazione con altri ordinamenti, cfr. L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti degli Stati Membri dell'Unione europea*, in C. DECARO – N. LUPO (a cura di), *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009, spec. p. 292 ss. e P. GAMBALE, *Le "garanzie parlamentari" nella fase ascendente del diritto comunitario: cenni di diritto comparato e novità dell'ordinamento italiano*, in *Rass. parl.*, 2006, p. 833 ss.

⁹ Nel presente contributo non si prenderà in considerazione, invece, la "fase discendente" e perciò le proposte di modifica relative, ad esempio, ai contenuti della legge comunitaria, in quanto, sebbene indirettamente riguardati dalle novità del Trattato di Lisbona, lo sono, per l'appunto, solo di riflesso, mentre le norme nazionali sulla "fase ascendente" sono suscettibili di subire profonde trasformazioni.

confronti degli altri Parlamenti nazionali che delle Istituzioni dell'Unione, e gli interventi con funzione oppositiva, ossia volti a determinare, con un diverso grado di approssimazione, il rallentamento o perfino il blocco dei processi decisionali europei anche potenzialmente in contrasto con la posizione dei rispettivi Esecutivi. Nella prima categoria rientrano senz'altro il coinvolgimento dei Parlamenti nella Convenzione per la revisione ordinaria dei Trattati, la cooperazione interparlamentare attraverso la COSAC e le altre sedi di "dialogo" da istituire con il Parlamento europeo, in particolare in tema di spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il controllo politico di Europol e la valutazione delle attività di Eurojust e la comunicazione sulle domande di adesione. In questi ultimi casi, in ossequio al principio di leale cooperazione, anche se i Parlamenti non sono chiamati a pronunciarsi, essi sono comunque resi partecipi di scelte di fondo assunte dalle Istituzioni europee, prima che queste si esprimano in via definitiva. Di contro, sono riconducibili alla seconda categoria l'azione "indiretta" dei Parlamenti dinanzi alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà, l'intervento per l'applicazione delle c.d. clausole passerella e per l'adozione di misure riguardanti il diritto di famiglia e aventi implicazioni transnazionali. Più incerta è invece la collocazione della procedura di *early warning* e del suo possibile corollario, consistente nell'arresto della procedura di co-decisione¹⁰. Da un lato, infatti, si suppone che, come afferma l'art. 12 TUE, poiché i Parlamenti nazionali "contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione", l'espressione di eventuali pareri negativi è diretta a garantire una attenta ponderazione nell'adozione di misure da parte dell'Unione europea, anche al fine di legittimarne maggiormente l'azione. Dall'altro, i Parlamenti nazionali non sono in grado da soli, anche con il raggiungimento della soglia della maggioranza semplice dei voti contrari, di determinare il blocco della procedura legislativa ordinaria: è necessario comunque che il Parlamento europeo a maggioranza dei voti espressi e/o il Consiglio a maggioranza del 55% dei suoi membri ritengano che la proposta legislativa violi il principio di sussidiarietà. Invero, appare improbabile persino che si giunga a sollevare su una proposta il c.d. "cartellino giallo", pari in generale ad un terzo dei voti negativi attribuiti alle Camere e ad un quarto dei voti, limitatamente allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'adeguamento dell'ordinamento interno al Trattato di Lisbona rappresenta anche un'opportunità per superare l'*impasse* che si riscontra a livello nazionale nell'approvazione di alcune importanti riforme. Molte disposizioni del Trattato sono suscettibili di incidere sulla forma di governo italiana (nonché su quella dell'Unione europea) in direzione opposta rispetto all'attuale tendenza al rafforzamento dell'Esecutivo e ai tentativi più o meno evidenti di svilire il ruolo del Parlamento¹¹. Ci si riferisce in particolare ai numerosi obblighi informativi posti a carico del Governo¹².

Inoltre, anche sul fronte della "manutenzione" del bicameralismo italiano si riscontrano, almeno potenzialmente, alcune disposizioni rilevanti: le previsioni sul ricorso alle c.d.

¹⁰ Invero, anche l'applicazione della c.d. clausola di flessibilità, nella misura in cui l'art. 352 TFUE richiama la procedura di controllo del principio di sussidiarietà, si situa "a metà strada" tra le procedure cooperative e quelle potenzialmente oppostive.

¹¹ Cfr. C. TUCCIARELLI, *La cooperazione interparlamentare nell'Unione europea: uno strumento in trasformazione*, in C. DECARO – N. LUPO (a cura di), *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009, spec. p. 442 ss. e A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, cit., p. 1120.

¹² Su tale profilo insistono gli orientamenti parlamentari di Copenaghen: "Orientamenti per i rapporti tra Governi e Parlamenti sugli affari comunitari (standard minimi indicativi), approvati a Bruxelles il 27 gennaio 2003, in occasione della XXVIII COSAC. Gli orientamenti sono stati pubblicati sulla GUCE del 2 luglio 2003, serie C 154/1.

clausole passerella, richiedendo, se del caso, un intervento del Parlamento e non delle singole Camere – come ad esempio avviene per il ricorso alla Corte di giustizia e per la verifica della sussidiarietà – impongono l'assunzione di una posizione unitaria dei due rami del Parlamento e, pertanto, richiedono la creazione di nuove procedure e/o organi bicamerali o quanto meno l'aggiornamento di quelli esistenti.

Si prospettano delle novità anche sul fronte dei rapporti tra autonomie territoriali e Parlamento, in particolare con i Consigli regionali. Questa potrebbe essere l'occasione per giungere, dopo tante proposte di riforma costituzionale e in minor misura dei regolamenti parlamentari, ad una integrazione della composizione del Senato con i rappresentanti dei Consigli regionali o, qualora tale obiettivo si presentasse come irrealizzabile date le contingenze politiche, al riconoscimento dello *status* di interlocutori ufficiali di una o di entrambe le Camere in tema di affari europei e non solo.

I tre profili innovativi appena enunciati si ritrovano nei paragrafi seguenti ora come temi specificamente analizzati ora, come nei parr. 3 e 4, quali “materie trasversali” riguardanti più di un istituto introdotto dal Trattato.

2. Verso un'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo in materia di affari europei

Il dato più evidente derivante dai Trattati, come modificati, e dai protocolli sulla nuova posizione dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea consiste nella maggiore autonomia (almeno in via di principio) acquisita da tali Assemblee nei confronti dei rispettivi Governi. Che poi tale autonomia non si possa esplicitare nell'assoluta indifferenza delle prime nei confronti dei secondi e che, anzi, ogni iniziativa vada convenientemente concordata, è questione indiscussa e che trova riscontro nelle disposizioni costituzionali nazionali, nel diritto internazionale e in ragioni di opportunità politica: questi rendono i Governi nell'ambito della politica estera – e quindi anche a livello europeo – gli organi deputati ad esprimere all'esterno la volontà unitaria dello Stato. È fuor di dubbio, però, che, da un lato, la garanzia dell'autonoma acquisizione di informazioni sul procedimento di formazione degli atti dell'Unione – sia per quanto riguarda la programmazione delle attività attraverso il Programma legislativo e di lavoro e la Strategia politica annuale della Commissione europea, sia sulla presentazione di proposte legislative e di documenti di consultazione – e, dall'altro, il riconoscimento di poteri di intervento nei processi decisionali europei senza la mediazione degli Esecutivi, consentono ai Parlamenti di poter valutare con maggior discernimento la legittimità e l'appropriatezza delle misure comunitarie da adottare e, al tempo stesso, impongono ai Governi di consultare e considerare i pareri e gli eventuali atti di indirizzo parlamentari al fine di non essere “smentiti” da loro una volta in sede europea.

I Trattati prevedono, infatti, che – a prescindere da quanto stabilito da ciascun ordinamento nazionale – le istituzioni dell'Unione trasmettono ai Parlamenti nazionali i documenti di consultazione (essenzialmente della Commissione europea, che quindi provvede all'invio), gli strumenti di programmazione legislativa e di strategia politica nonché i progetti di atti legislativi (artt. 1 e 2 del protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali). Per questi ultimi, oltre alla Commissione europea, titolare in via generale del potere di iniziativa legislativa, procedono all'invio anche il Consiglio per le proposte provenienti da almeno un quarto degli Stati membri in tema di cooperazione di polizia e

giudiziaria in materia penale (art. 76 TFUE)¹³, la BCE, la Corte di giustizia e la BEI, laddove espressamente previsto dai Trattati (art. 2, par. 5, protocollo n. 1). La Commissione europea, nonostante il blocco delle ratifiche del Trattato costituzionale, da settembre 2006 procede all'invio diretto ai Parlamenti di progetti di atti legislativi, programmi e documenti di consultazione, una volta disponibili nelle lingue ufficiali (come ha specificato nella lettera inviata ai Presidenti dei Parlamenti il 1° dicembre 2009 per rendere note una serie di questioni sull'applicazione dei protocolli nn. 1 e 2). Si riscontra così un doppio flusso di informazioni della stessa natura verso le Camere, da parte del Governo – attraverso il Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le politiche europee¹⁴ –, e da parte delle istituzioni dell'Unione, che rappresenta però un'inevitabile anomalia (peraltro non solo italiana, ma presente in tutti gli Stati membri, dal momento che non è ipotizzabile un'esclusione dell'Esecutivo dalla trasmissione e un affidamento alle sole istituzioni europee).

In vista di una riforma del regolamento che dia conto di tutte le novità post-Lisbona, la Giunta per il regolamento della Camera – il Senato non ha assunto un'analoga iniziativa, ma il Presidente del Senato ha indirizzato ai Presidenti delle Commissioni una lettera in cui fornisce indirizzi sullo svolgimento del controllo di sussidiarietà e, al momento in cui si scrive, è stato costituito un gruppo ristretto, composto da un rappresentante per gruppo, in seno alla Giunta per il regolamento – il 6 ottobre 2009 ha adottato una procedura sperimentale, come ormai avviene con una certa frequenza, per disciplinare in via transitoria anche la trasmissione di documenti dall'Unione alla Camera e le procedure per il loro esame. Soffermandosi al momento sul primo aspetto, quello dell'invio di documenti, è stato ampliato sia il numero di atti trasmessi, non solo progetti normativi, ma anche documenti di consultazione¹⁵, sia il novero dei soggetti che, in base al Trattato, hanno titolo ad intervenire. Si fa così riferimento alle “istituzioni dell'Unione”, che per la prima volta fanno la loro comparsa nel diritto parlamentare italiano – non trattandosi ancora di modifica regolamentare – sotto questa veste, vale a dire con un ruolo attivo-propositivo, e non in quella abituale e passiva di soggetti auditi¹⁶.

¹³ Questa ipotesi, peraltro, si è già riscontrata il 1° febbraio 2010, quando il Consiglio ha inviato ai Parlamenti due proposte legislative sottoscritte da 12 Stati membri e riguardanti, rispettivamente, l'ordine di protezione europeo e il diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali. La seconda delle due proposte era già stata presentata dalla Commissione europea l'8 luglio 2009 e sottoposta al controllo sulla sussidiarietà coordinato dalla COSAC. Il Senato italiano, che aveva partecipato alla verifica di luglio sulla proposta della Commissione approvando allora un parere favorevole con osservazioni, ha riscontrato che nella proposta di iniziativa statale si è tenuto conto di alcuni suoi rilievi formulati nel parere reso il 30 luglio 2009.

¹⁴ Come indicato in tutte le proposte di riforma della l. n. 11/2005 e dei regolamenti parlamentari, a seguito della “successione” dell'Unione europea, che acquista la personalità giuridica, alla Comunità europea, si propone la sostituzione dell'aggettivo “comunitario” con quello di “europeo”, quale attributo per leggi, procedimenti e organi che riguardano la partecipazione all'Unione europea. Si tratta in questo caso di emendamenti orizzontali ai testi vigenti.

¹⁵ Un'altra novità consiste poi nel fatto che per la trasmissione non occorre attendere la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, essendo sufficiente la traduzione in tutte le lingue ufficiali dell'Unione.

¹⁶ Peraltro, per quanto riguarda le audizioni, nel parere adottato dalla Giunta per il regolamento della Camera si prevede un'interpretazione estensiva anche dell'art. 127-ter reg. Cam. nel senso di “comprendere nell'ambito di applicazione della norma regolamentare, oltre ai componenti della Commissione europea, espressamente contemplati, anche tutte le istituzioni e gli organi riconosciuti dai Trattati europei (tale dizione è idonea a comprendere, in particolare, Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, Corte di giustizia, Corte dei conti, BCE e BEI)”.

Queste considerazioni potrebbero portare a ritenere che si sia di fronte “ad alterazioni della forma di governo nazionale attraverso i Trattati comunitari”¹⁷. Peraltro, a livello nazionale, gli obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento sono stati rafforzati attraverso modifiche della legge “quadro” sui rapporti tra Italia e Unione europea, la l. n. 11 /2005, in occasione dell’approvazione di ogni legge comunitaria annuale ad essa successiva, a partire da quella per il 2006 (legge n. 13/2007) per finire con quella per il 2009 attualmente all’esame della Camera in seconda lettura (A.C. 2449-B). Tra le novità più rilevanti si segnala quella dell’art. 7 del dell’A.C. 2449-B (di modifica dell’art. 15 della l. 11/2005), ovvero lo scorporo della tradizionale relazione annuale sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea in due distinte relazioni, una da presentarsi entro il 31 dicembre di ogni anno, come bilancio preventivo delle attività che il Governo intende svolgere e delle posizioni che pensa di tenere l’anno successivo¹⁸; l’altra, da presentarsi entro il 31 gennaio, a consuntivo con contenuti simili a quelli dell’attuale relazione esaminata durante la sessione comunitaria (in “fase discendente”). È interessante notare come nel definire i contenuti della prima relazione si faccia espresso riferimento al programma legislativo e di lavoro della Commissione europea e agli altri strumenti di programmazione dell’Unione – che, dal 2005, sono esaminati con procedure diverse da entrambe le Camere¹⁹ –, favorendo l’introduzione, secondo alcuni²⁰, di una sorta di “sessione comunitaria in fase ascendente” in cui la relazione governativa è esaminata contestualmente ai programmi europei.

Per quanto riguarda la seconda relazione, oltre ad arricchirne i contenuti – stabilendo, ad esempio, che si indichino i Consigli europei e quelli dei Ministri che si sono tenuti nell’anno di riferimento, le date, i partecipanti per l’Italia e i temi trattati; che si riporti l’elenco dei principali progetti legislativi dell’Unione in corso di elaborazione, ma non

¹⁷ Si veda C. TUCCIARELLI, *Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea al termine della XV legislatura*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 628.

¹⁸ Più precisamente tale relazione deve contenere a) gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire nell’anno successivo con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea, ai profili istituzionali e a ciascuna politica dell’Unione europea, tenendo anche conto delle indicazioni contenute nel programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea e negli altri strumenti di programmazione legislativa e politica delle istituzioni dell’Unione. Nell’ambito degli orientamenti e delle priorità, particolare e specifico rilievo è attribuito alle prospettive e alle iniziative relative alla politica estera e di sicurezza comune e alle relazioni esterne dell’Unione europea; b) gli orientamenti che il Governo ha assunto o intende assumere in merito a specifici progetti di atti normativi dell’Unione europea, a documenti di consultazione ovvero ad atti preordinati alla loro formazione, già presentati o la cui presentazione sia prevista per l’anno successivo nel programma legislativo e di lavoro della Commissione europea; c) le strategie di comunicazione del Governo in merito all’attività dell’Unione europea e alla partecipazione italiana all’Unione europea. Previsione praticamente identiche sono contenute nell’A.C. 2862, di iniziativa del deputato Stucchi ed altri, presentato il 27 ottobre 2009, nell’A.C. 2888, presentato dal deputato Gozi e altri il 5 novembre 2009 e nell’A.C. 3055, di iniziativa del deputato Gozi ed altri, presentato a dicembre 2009.

¹⁹ Alla Camera la Giunta per il regolamento ha stabilito che il programma legislativo e di lavoro della Commissione europea è esaminato, per le parti di rispettiva competenza, dalle Commissioni di merito e dal Comitato per la legislazione, che approvano un parere. La XIV Commissione, invece, svolge un esame di carattere generale e predispone una relazione per l’Assemblea, che, a sua volta, può approvare atti di indirizzo al Governo. Al Senato, invece, l’esame si svolge in base all’art. 144, c. 4, reg. Sen. e prevede l’assegnazione del programma in via principale alla 14ª Commissione e per il parere a quelle di settore. La Commissione Politiche dell’Unione europea può approvare una risoluzione, che può essere rimessa in Assemblea su richiesta del Governo o di un terzo dei componenti della Commissione. In una Camera, quindi, il programma giunge senz’altro in Assemblea, nell’altra solo eventualmente.

²⁰ Cfr. A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, cit., p. 1164. L’espressione è stata utilizzata anche nel parere approvato dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati il 6 ottobre 2009 sulla procedura sperimentale di adeguamento al Trattato di Lisbona.

ancora definiti; che si diano indicazioni in merito alla partecipazione dell'Italia alle diverse politiche settoriali e alla politica di coesione economica e sociale con una valutazione di merito sui risultati conseguiti in termini di efficacia ed efficienza –, si esplicita il fine perseguito: “fornire al Parlamento tutti gli elementi necessari per valutare la partecipazione dell'Italia all'Unione europea (art. 7, c. 2)”.

Diverso è invece l'orientamento contenuto nella proposta di modifica del regolamento della Camera dei deputati di iniziativa del deputato Buttiglione (doc. II, n. 15, XVI leg., presentata il 10 novembre 2009) ove non solo si mantiene il carattere unitario della relazione, ma addirittura si accorpa il suo esame con quello del disegno di legge comunitaria, del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea nonché dei documenti di programmazione del Consiglio (nuovo art. 126-ter, c. 1, reg. Cam.) all'interno della “sessione parlamentare europea”. Durante la sessione, che, secondo la proposta di modifica, dovrebbe durare 45 giorni a decorrere dalla data di distribuzione dei documenti, ogni deliberazione sui progetti di legge di attuazione della normativa europea da parte dell'Assemblea e delle Commissioni in sede legislativa è sospesa, con l'eccezione di quelli la cui mancata approvazione può chiamare in causa la responsabilità dello Stato italiano per inadempimento. La programmazione dei lavori parlamentari è volta a consentire la conclusione dell'esame del disegno di legge comunitaria entro il termine. Il nuovo art. 126-quinquies disciplina invece l'esame della relazione annuale (unitaria) e dei programmi messi a punto dalle istituzioni europee: questi sono assegnati per l'esame generale alla XIV Commissione e per l'esame delle parti di rispettiva competenza alle Commissioni di settore, le quali devono approvare un parere da trasmettere alla Commissione Politiche dell'Unione europea entro i quindici giorni successivi: decorso invano tale termine la XIV Commissione può iniziare l'esame che, anche in questo caso, deve terminare in massimo quindici giorni, predisponendo però due relazioni separate: una sulla relazione annuale e una sui programmi, a cui si allegano gli eventuali pareri resi dalle altre Commissioni. In Assemblea i documenti sono discussi congiuntamente e può essere approvata una risoluzione.

Per quanto concerne la documentazione a disposizione delle Camere e la selezione degli atti per l'avvio dell'esame in “fase ascendente”²¹, le tre proposte di modifica della l. n. 11/2005 presentate durante la XVI legislatura in tema, seppur con alcune sfumature che le differenziano (per quanto riguarda i termini per la trasmissione della relazione, ad esempio), sono atte ad accrescere gli elementi conoscitivi a disposizione del Parlamento. Vi è da dire, comunque, che un progetto di atto legislativo della Commissione europea non giunge ai Parlamenti sguarnito, ma è accompagnato da una motivazione, da una relazione sulla sussidiarietà, in ossequio all'omonimo protocollo, oltre che da una relazione tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione. Le informazioni garantite dal Governo hanno invece anche un'altra funzione, quella di garantire un raccordo tra la posizione dell'Esecutivo e la posizione, in via di formazione, del Legislativo, sull'atto in questione. In altri termini il Parlamento valuta il progetto all'esame tenendo conto sia della prospettiva della Commissione europea che di quella del Governo, che non necessariamente sono coincidenti. In base all'A.C. 2862 (art. 3), all'A.C. 2888 (art. 4) e all'A.C. 3055 (art. 4), quando trasmette le proposte legislative e i documenti di consultazione, il Governo deve anche segnalare quali di esse presentano una particolare rilevanza, motivando la scelta. Inoltre, solo per le proposte legislative dell'Unione ed entro 10 o 15 giorni (a seconda della

²¹ Occorre precisare che a gennaio del 2008 è intervenuto un Accordo interistituzionale tra il Ministro delle politiche comunitarie e i Presidenti delle due Camere per ridurre il numero dei documenti trasmessi al Parlamento, prevedendo l'esclusione di alcune categorie di atti come le proposte di risoluzione del Parlamento europeo.

proposta di modifica della l. n. 11/2005 considerata) dalla trasmissione²², il Presidente del Consiglio o il Ministro per le politiche europee presenta alle Camere una relazione che dà conto della correttezza della base giuridica scelta e quindi del rispetto del principio delle competenze di attribuzione; del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (sebbene di quest'ultimo i Trattati non prescrivano un controllo da parte dei Parlamenti nazionali); dell'impatto sull'ordinamento statale, regionale e locale, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, sulle imprese e sui cittadini.

Vi è poi da parte dei progetti di legge esaminati, in questo caso anche del disegno di legge comunitaria, un riconoscimento potenziato rispetto al passato dell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo da parte delle Camere. Come già avviene da tempo, sui progetti normativi europei e i documenti di consultazione ciascuna Camera può formulare osservazioni o adottare atti di indirizzo al Governo, in base a quanto stabilito nei rispettivi regolamenti²³. Significativamente si prevede che la posizione italiana in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione "sia conforme agli indirizzi forniti dalle Camere" durante la "fase ascendente". Si aggiunge anche che, se il Governo in sede europea si discosta dall'indirizzo fornito dal Parlamento, deve riferire tempestivamente agli organi parlamentari competenti, motivando sulla posizione assunta (A.C. 2449-B, 2862, 3055). Nonostante la novità di tale previsione, qualora entrasse in vigore, l'Italia non si sposterebbe all'interno del modello del mandato parlamentare (*mandate system*) tipico di diversi Stati nord europei (*in primis* Danimarca e Finlandia), rimanendo pur sempre ancorata ad un sistema fondato sull'esame degli atti preparatori e delle proposte legislative dell'Unione (*document-based scrutiny*)²⁴, ma senz'altro si prospetta un cambiamento importante quanto al valore delle deliberazioni delle Camere nei confronti del Governo. Un'altra questione, tuttavia, desta qualche preoccupazione: si dice infatti che il Governo si conforma agli indirizzi delle Camere in sede di Consiglio: ma cosa accadrebbe se, in un'ipotesi neppure troppo remota, i due rami del Parlamento esprimessero indirizzi diversi? Il bicameralismo italiano non garantisce infatti un'opzione *exit* dall'*impasse* o dalla scelta di campo del Governo in questo caso. Ad oggi i pareri espressi dalle Camere sulle stesse proposte europee hanno quasi sempre presentato una certa convergenza (alcune differenze si riscontrano nelle osservazioni) e non ci sono mai stati pareri negativi o evidentemente contrapposti (se non all'inizio da parte della Camera quando, ritenendo *ultra vires* l'applicazione delle disposizioni del Trattato costituzionale prima dell'entrata in vigore, si rifiutò di procedere al primo test sulla sussidiarietà promosso dalla COSAC²⁵). Le due Camere, in verità, soprattutto nell'ultimo anno, sembrano essere interessate all'esame di proposte almeno in parte diverse tra loro, salvo pronunciarsi poi entrambe sui pacchetti di direttive e regolamenti (ad. es. in tema di energia) e sulle proposte "condivise" in sede COSAC. Quello del coordinamento tra le Camere è uno dei settori nei quali i regolamenti parlamentari necessitano di un aggiornamento, anche per il profilo inerente ai rapporti con l'Unione europea.

²² L'A.C. 2888 e l'A.C. 3055 (artt. 4) prevedono che ciascuna Camera possa chiedere al Governo la presentazione della relazione anche con riferimento ad atti e progetti di atti che le sono stati trasmessi, ma che non hanno natura legislativa.

²³ Il disegno di legge comunitaria per il 2009 contiene una formulazione molto simile per quanto riguarda il programma nazionale di riforma per l'attuazione in Italia della Strategia di Lisbona (nuovo art. 4-ter della l. n. 11/2005).

²⁴ Il modello di riferimento, per certi versi, potrebbe essere individuato nel rapporto Parlamento-Governo sugli affari europei per come regolato nel Regno Unito.

²⁵ La COSAC, Conferenza degli organismi parlamentari specializzati negli affari comunitari, è stata istituita nel 1989 ed è la principale sede di cooperazione interparlamentare nell'Unione europea.

Quanto alla funzione di controllo sia sul Governo nazionale che sulle attività delle istituzioni europee, le tre proposte di iniziativa parlamentare (invece il disegno di legge comunitaria per il 2009 tace sul punto) stabiliscono che il Governo informi tempestivamente – non si prevedono termini o sanzioni nel caso in cui non lo faccia – “i competenti organi parlamentari”, quindi le Commissioni, sull’*iter* di progetti legislativi europei; sulle posizioni dichiarate dal Governo in occasione delle consultazioni pubbliche della Commissione europea; sull’esame in Consiglio di iniziative e questioni riguardanti la PESD. Si propone di rendere mensile, mentre ora è semestrale, la cadenza con la quale il Presidente del Consiglio o il Ministro per le politiche europee illustra alle Camere i temi di maggiore interesse dibattuti in ambito europeo.

Considerando, infine, forse lo strumento di controllo più rilevante a disposizione del Parlamento, ancorché sottostimato dato lo scarso uso che se ne è fatto, la riserva d’esame parlamentare, le proposte di modifica della l. n. 11/2005 si orientano nel senso di estendere da venti a trenta giorni il periodo “riservato” all’esame parlamentare (A.C. 2862) o di disciplinare le modalità attraverso cui le Camere comunicano al Governo la loro richiesta di riserva (A.C. 2888 e procedura sperimentale della Camera del 6 ottobre 2009). Come stabilito dalla Giunta per il regolamento della Camera affinché il termine possa decorrere, a garanzia della certezza dei tempi per l’esame parlamentare, non fa fede l’iscrizione della materia all’ordine del giorno o l’assegnazione, ma l’inizio effettivo dell’esame in Commissione.

3. La verifica del rispetto del principio di sussidiarietà

3.1. Le prospettive di adeguamento del Parlamento italiano

Il 25 settembre 2009 la Commissione europea ha presentato la 16^a relazione sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità relativa al 2008, in cui si dà conto, tra gli altri, del grado di partecipazione dei Parlamenti nazionali al meccanismo di *early warning*, sebbene in anticipo rispetto all’entrata in vigore del Trattato. L’introduzione di tale meccanismo, rispetto a quanto previsto dal Trattato di Amsterdam, è stato forse uno dei profili più dibattuti durante la fase di ratifica del Trattato.

Si attribuisce ai Parlamenti degli Stati membri, infatti, il ruolo di controllare se, in tema di competenze concorrenti – nelle materie di competenza esclusiva, invece, i Parlamenti possono intervenire se intendono sindacare la scelta di una base giuridica sbagliata, che ha fatto erroneamente inquadrare una proposta tra quelle oggetto di competenza esclusiva anziché concorrente –, l’Unione sia legittimamente intervenuta o se, al contrario, per la realizzazione di una determinata azione sarebbe stata più appropriata una misura adottata a livello locale, regionale o statale: in questo caso al raggiungimento delle soglie indicate nel protocollo n. 2 consegue il riesame della proposta e la decisione, da parte del soggetto proponente, di mantenerla così com’è, di modificarla o di ritirarla o, se vi sono i numeri (ossia se la maggioranza semplice dei voti dei Parlamenti è contro di essa), di rimettere la scelta di bloccare o proseguire la procedura ai co-legislatori. Tutti questi aggravati procedurali, discutibili per quanto riguarda l’allungamento della procedura di co-decisione²⁶, avranno forse il merito di costituire un deterrente contro l’inflazione legislativa

²⁶ Sottolinea principalmente tale profilo negativo A. MANZELLA, *I parlamenti nazionali nella vita dell’Unione*, in S. MICOSI – G.L. TOSATO, *L’Unione europea nel XXI secolo. “Nel dubbio, per l’Europa”*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 339.

nell'Unione europea e contro un uso un po' "disinvolto" della base giuridica prescelta per l'adozione degli atti.

I Parlamenti degli Stati membri, su impulso della COSAC e per emulazione rispetto ai Parlamenti nord europei – che, in quanto euroscettici, si sono attivati per primi – dal 2005 esaminano sistematicamente i progetti legislativi dell'Unione e i documenti di consultazione, inviando alla Commissione europea i loro pareri e ricevendo da questa una risposta motivata. Vi è da dire che, a dispetto degli allarmismi iniziali, sinora le famigerate soglie non sono mai state raggiunte ed è comunque difficile che lo saranno in futuro, se la tendenza attuale di massimo 3 pareri negativi per proposta sarà confermata.

Nella classifica dei Parlamenti più attivi, stilata dalla Commissione europea – che nel 2008 ha ricevuto complessivamente 200 pareri – il Senato e la Camera si posizionano all'ottavo e al decimo posto (il Parlamento più produttivo è quello portoghese, seguito dal *Bundesrat* tedesco e da diverse Camere Alte²⁷, mentre il Parlamento danese, a sorpresa si colloca al sesto posto), rispettivamente con 8 e 6 pareri trasmessi. Il dato, però non è indicativo dell'attività complessivamente svolta dal Parlamento italiano nella "fase ascendente", se si pensa che dall'inizio della XVI legislatura entrambe le Camere hanno concluso ciascuna l'esame di oltre cinquanta *dossier* comunitari.

Nonostante siano impegnate da diversi anni nella verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, tanto i regolamenti parlamentari quanto la legislazione ordinaria sono rimasti pietrificati alla fase pre-Lisbona. Il disegno di legge comunitaria per il 2009 (A.C. 2449-B) propone l'introduzione dell'art. 4-*quater* nella l. n. 11/2005, sulla partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, ma sostanzialmente si limita ad aggiungere qualcosa alle disposizioni contenute nelle proposte di legge di iniziativa parlamentare a proposito delle informazioni trasmesse dal Governo dopo l'invio del progetto sul principio di sussidiarietà, sull'impatto della misura nell'ordinamento ecc. (su cui si veda *supra*, il par. 2).

Qui si prevede che il Governo, entro tre settimane dall'avvio dell'esame parlamentare sulla proposta – il termine appare invero eccessivamente lungo, dato che in alcuni casi l'esame si è concluso in 15 giorni –, fornisca adeguate informazioni sui lavori preparatori in ambito europeo e sulla posizione che ha assunto o intende assumere in merito. Le informazioni, a cura delle amministrazioni competenti per materia, *possono* essere fornite in forma scritta, quindi potrebbero essere rese eventualmente anche attraverso audizioni, ma devono contenere in ogni caso: l'evidenziazione dei punti di interesse nazionale e di quelli di cui si propone la modifica (come opportuna o come necessaria), una sorta di analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione e una tavola di concordanza – che evidentemente rende imprescindibile l'uso della forma scritta – tra la proposta legislativa dell'Unione e le corrispondenti disposizioni di diritto interno.

È pur vero, però, che aldilà di questi profili e, semmai, di quelli inerenti al rapporto Parlamento-Consigli regionali, la l. n. 11/2005 è difficile che si possa spingere. È ciascuna Camera che dovrebbe adeguare il proprio regolamento, introducendo una disciplina puntuale sul controllo di sussidiarietà e di proporzionalità²⁸. Da questo punto di vista, si può

²⁷ Nei sistemi dove c'è un bicameralismo imperfetto è soprattutto la Seconda Camera, quella meno politica e probabilmente "meno impegnata" sulla legislazione nazionale, che partecipa al controllo sulla sussidiarietà e che consulta i parlamenti regionali dotati di poteri legislativi.

²⁸ Anche se non previsto dai Trattati, come è stato osservato da A. MANZELLA, *I parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, cit., p. 342 ss., si assiste ad una "irresistibile espansione «politica» del controllo di sussidiarietà".

osservare un maggiore dinamismo della Camera dei deputati²⁹, da cui provengono tutte le attuali proposte di modifica della l. n. 11/2005 e l'unica proposta di modifica del regolamento in proposito. La Giunta per il regolamento della Camera, come anticipato, ha poi definito la procedura sperimentale, interpretando in modo estensivo le disposizioni dei regolamenti in conformità con le prassi vigenti. Si conferma il deferimento di tutti i documenti europei alla Commissione di settore per l'esame del merito e alla XIV Commissione per il parere (*ex art. 127 reg. Cam.*), anche sulla sussidiarietà (i due profili, merito e sussidiarietà, sono comunque trattati separatamente, anche se non vi sono due dispositivi come accade per prassi al Senato). Si prevede però che per l'esame di tali atti si applichino le disposizioni del regolamento sull'istruttoria legislativa in Commissione (art. 79, c. 4, 5 e 6). La XIV Commissione, per garantire l'uniformità dei principi e dei criteri di riferimento per l'esame, diventa l'organo specializzato per i profili di sussidiarietà e se la Commissione di settore ha già avviato l'esame, il relatore della proposta partecipa all'istruttoria presso la Commissione Politiche dell'Unione europea. Terminato l'esame, il Presidente della Camera trasmette alle Istituzioni europee, al Presidente del Senato e al Presidente del Consiglio il parere approvato dalla Commissione di merito e quello sulla sussidiarietà della XIV Commissione.

La proposta di modifica del regolamento della Camera (doc. II, n. 15), in particolare per quanto riguarda l'art. 127 reg. Cam., introduce delle interessanti novità che, almeno in parte, allineano la procedura di questo ramo del Parlamento a quella del Senato. Innanzitutto, l'esame dei progetti europei è svolto in sede primaria dalla Commissione di merito e in sede consultiva dalla XIV Commissione che si esprime, anche per i profili inerenti alla sussidiarietà in un termine brevissimo, di venti giorni. Il termine, a dire il vero, appare difficilmente sostenibile, dal momento che se applicato precluderebbe l'attuazione dell'art. 6 del protocollo n. 2 sulla consultazione dei Consigli regionali: perché il loro parere sia preso in considerazione, essi dovrebbero esprimersi entro 10 giorni dalla trasmissione della proposta, circostanza non realizzabile. Il termine ridotto è però funzionale alle altre fasi della procedura di esame. Infatti, con una norma che riecheggia l'art. 144, c. 5 reg. Sen., si stabilisce che, qualora la Commissione di merito non si esprima entro venti giorni, la XIV Commissione comunica il proprio parere al Presidente della Camera affinché lo trasmetta al Presidente del Senato, al Governo e, si potrebbe aggiungere, alle istituzioni europee, apparendo paradossale l'assenza nella proposta di ogni riferimento ad esse, nelle cui mani passa l'azionabilità del meccanismo di *early warning*. Lo stesso accade in caso di apposizione della riserva di esame parlamentare – che per la prima volta sarebbe menzionata nel regolamento, qualora la proposta di modifica fosse approvata –, ma per la trasmissione del parere della XIV Commissione soltanto al Governo (senza coinvolgimento, stavolta, delle istituzioni europee).

L'art. 127, c. 2-ter, introdotto dalla proposta, prevede anche l'ipotesi del coinvolgimento della Commissione di settore e dell'Assemblea nel controllo della sussidiarietà, su richiesta di centocinquanta deputati o di uno o più Presidenti di gruppo che, separatamente o congiuntamente, risultino almeno di pari consistenza numerica. La richiesta deve avvenire entro cinque giorni dal deferimento della proposta e, qualora nei ricorrano i presupposti,

²⁹ La Camera dei deputati italiana è stata anche la prima Camera nazionale ad avviare l'esame di una proposta legislativa europea, una volta entrato in vigore il Trattato: è avvenuto il 10 febbraio 2010 sull'Iniziativa di un gruppo di Stati membri sull'ordine di protezione europeo, trasmessa il 1° febbraio 2010 dal Consiglio. Il "ritardo" è dovuto all'attesa per il passaggio di consegne dalla vecchia alla nuova Commissione europea – e alla conseguente carenza di proposte legislative da esaminare –, che è ora tornata nel pieno delle sue funzioni.

l'esame congiunto del progetto da parte di entrambe le Commissioni deve concludersi entro i venti giorni successivi con l'approvazione di una relazione all'Assemblea. Quest'ultima deve esaminare la relazione entro i quindici giorni seguenti e può approvare una risoluzione: si vota per prima quella accettata dal Governo e la sua approvazione preclude le altre.

Al Senato invece, l'interpretazione adeguatrice del regolamento non ha ricevuto una pubblicità analoga, essendo contenuta in una lettera inviata dal Presidente del Senato ai Presidenti di Commissione. Si stabilisce che il Presidente assegna in via diretta – e non più solo loro richiesta – i progetti legislativi europei alle Commissioni competenti per il merito e alla XIV Commissione per il parere e per l'esame della sussidiarietà. Inoltre, per assicurare il tempestivo esame delle proposte – che deve concludersi entro otto settimane – assegna un termine, decorso il quale, se la Commissione di merito non si è espressa, la 14^a Commissione può comunque attivarsi in base all'art. 144, c. 5 reg. Sen., inviando il proprio parere al Governo e alle istituzioni europee per il tramite del Presidente del Senato. Si sottolinea inoltre, l'esigenza di celerità delle procedure per l'avvio dell'esame, affermando che occorre “valorizzare al massimo il disposto dell'art. 29, c. 2-*bis* reg. Sen. per adeguare il calendario dei lavori delle Commissioni all'esigenza di un tempestivo esame degli atti preparatori della legislazione dell'Unione”. Si rileva inoltre che, anche se il termine previsto dalla procedura di *early warning* è scaduto, si invieranno ugualmente i pareri alle istituzioni dell'Unione giacché, secondo l'art. 7, par. 1 del protocollo n. 1 annesso al Trattato, le istituzioni europee sono obbligate a tenerne conto, anche se ciò sembra essere smentito per i rilievi giunti in ritardo dalla stessa lettera del 1° dicembre 2009 della Commissione europea.

Dalla rassegna delle ipotesi di modifica presentate si rileva la presenza di alcuni profili che sarà necessario approfondire, come il coinvolgimento dell'Assemblea e il coordinamento tra le due Camere. Sul primo punto, la stessa Giunta per il regolamento della Camera nel suo parere di ottobre 2009 ha rinviato ad un momento successivo, quello della modifica formale del regolamento, la decisione sulle modalità e sui casi di intervento dell'Aula nella “fase ascendente” e soprattutto nella verifica del rispetto del principio di sussidiarietà. Come proposto nel doc. II, n. 15, un'ipotesi è quella del coinvolgimento su richiesta di un numero abbastanza elevato di parlamentari (un sesto del totale), del Governo e/o della XIV Commissione, quanto intenda sottoporre al *plenum* determinati profili critici di una proposta. A questo criterio si potrebbe aggiungere quello della rilevanza del documento, ad esempio se si tratta del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea, che alla Camera è sempre esaminato anche in Assemblea. Certamente le ipotesi devono essere circoscritte, altrimenti si rischia di allungare eccessivamente i tempi di esame.

L'altra questione – su cui si tornerà brevemente *infra*, nel par. 5, a proposito delle procedure che contemplano l'opposizione dei Parlamenti – è quella del rapporto tra bicameralismo, univocità della posizione tenuta dall'Italia e speditezza delle procedure parlamentari. Ai fini della verifica sul rispetto del principio di sussidiarietà è opportuno che le due Camere e il Governo assumano una posizione, se non identica, molto simile. Il rapporto tra Parlamento e Governo, a tal proposito, sarebbe senz'altro agevolato se la l. n. 11/2005 fosse modificata nel senso indicato dalle diverse proposte illustrate. Il problema fondamentale attiene al raccordo tra i due rami del Parlamento. La Giunta per il regolamento della Camera il 6 ottobre 2009 ha prospettato diverse soluzioni, non tutte ugualmente appetibili, per sua stessa ammissione: una prima possibilità è quella di istituire un organo bicamerale che si occupi di tale controllo (sul modello spagnolo, belga e irlandese), ma appare difficilmente percorribile in Italia per la forza che le Commissioni, sia

per le Politiche dell'Unione europea, sia quelle di settore, hanno assunto nell'esame in "fase ascendente" e, in generale, per il fatto che lo stesso Trattato di Lisbona (il protocollo n. 1, art. 10) fa espressamente riferimento ad esse, valorizzandone il ruolo nell'ambito delle politiche europee; una seconda ipotesi, che però è tendenzialmente da scartare perché ritarda eccessivamente l'adozione di un parere o di un atto di indirizzo, è quella che si svolge secondo una sorta di *navette* tra le due Camere, su intesa dei Presidenti: una Camera delibera in successione all'altra cercando di accordarsi su un identico testo; una terza soluzione, che è forse quella più appropriata, fa salvo uno degli aspetti migliori del nostro bicameralismo, vale a dire la possibilità di esaminare contestualmente lo stesso atto da parte di entrambe le Camere, minimizzando gli sprechi di tempo. Con la terza opzione saranno massimizzate necessariamente tutte le occasioni di contatto tra i due rami del Parlamento. La programmazione dei lavori delle Commissioni di merito e di quelle per le Politiche dell'Unione dovrebbe essere concordata; si dovrebbe garantire lo scambio reciproco di informazioni e si dovrebbero effettuare riunioni congiunte delle Commissioni durante l'istruttoria. Questi accorgimenti consentirebbero di scongiurare il rischio di giungere all'approvazione su un'identica proposta di due documenti conclusivi dal contenuto eterogeneo.

3.2. Il Trattato di riforma come "grimaldello" per il riconoscimento di un ruolo dei Consigli regionali dinanzi al Parlamento

Il Trattato di Lisbona garantisce un rafforzamento delle posizioni delle Regioni sia nelle procedure decisionali che nella formulazione delle politiche dell'Unione, introducendo nuove disposizioni rispetto ai Trattati previgenti e riformulandone altre.

A titolo di esempio, l'art. 4, par. 2 TUE nel sancire l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi ai Trattati assicura il rispetto dell'identità nazionale di ciascuno di essi, "compreso il sistema delle autonomie locali e regionali". Anche il contenuto del principio di sussidiarietà (art. 5, par. 3 TUE) è stato rivisto nel senso di tenere conto, per la valutazione della legittimità dell'azione dell'Unione europea, che gli obiettivi prefissati "non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale". Proprio in relazione a tale profilo, infatti, l'art. 2 del protocollo n. 2, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, afferma che la Commissione europea prima di proporre un atto legislativo deve effettuare ampie consultazioni, tenendo conto "*se del caso*, della dimensione regionale e locale delle azioni previste"; identiche considerazioni valgono per lo svolgimento dell'analisi di impatto della regolamentazione per quanto riguarda gli oneri, amministrativi e finanziari, che possono gravare sugli enti regionali e locali a causa di una misura normativa dell'Unione (protocollo n. 2, art. 5).

Il Trattato di Lisbona, inoltre, prevede un coinvolgimento diretto dei "*parlamenti regionali con poteri legislativi*" nel controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, attraverso la loro consultazione da parte dei Parlamenti nazionali nella c.d. "fase ascendente" (protocollo n. 2, art. 6), durante il periodo di otto settimane dedicato all'esame delle proposte legislative dell'Unione.

Le Regioni, poi, attraverso il Comitato delle Regioni, possono adire la Corte di giustizia per ottenere l'annullamento di un atto normativo dell'Unione – per la cui adozione i Trattati prevedono la consultazione del Comitato – qualora violi il principio di sussidiarietà (protocollo n. 2, art. 8).

In particolare, tali ultime due previsioni consentono alle Assemblee legislative regionali degli Stati membri³⁰, da un lato, di pronunciarsi – come già gran parte di esse ha iniziato a fare – sulle proposte legislative dell’Unione che ricadono nelle materie oggetto della loro potestà legislativa esclusiva e concorrente (con le dovute distinzioni di significato che l’uso di tali termini impone a seconda dell’ordinamento nazionale), in modo da intervenire prima che l’atto potenzialmente lesivo delle loro competenze si formi; dall’altro, di indurre il Comitato delle Regioni a chiedere la censura dell’atto una volta che questo sia entrato in vigore. Nel primo caso, quello della consultazione in “fase ascendente”, è necessario creare delle procedure di attuazione del Trattato a livello nazionale.

In Italia la partecipazione delle Regioni agli affari europei è regolata a livello statale dalla legge n. 11/2005 che, per la prima volta, ha riconosciuto un ruolo in tale settore alle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (come organi distinti dalle rispettive Giunte, sebbene sempre in collegamento con esse) e al loro organismo di coordinamento, la Conferenza dei Presidenti. L’art. 5, infatti, prevede che i progetti di atti legislativi e i documenti di consultazione dell’Unione europea siano trasmessi – indicando la data presunta per la loro discussione – dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le politiche europee, oltre che alla Conferenza dei Presidenti delle Giunte, anche alla Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome affinché li inoltri ai Consigli regionali. Alle due Conferenze, inoltre, deve essere garantita un’informazione qualificata, tempestiva e aggiornata sui progetti trasmessi che rientrano nell’ambito delle competenze regionali.

Quindi, la Conferenza dei Presidenti delle Giunte e quella dei Presidenti dei Consigli, per conto dei rispettivi membri e nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente e residuale delle Regioni, possono trasmettere al Presidente del Consiglio o al Ministro per le politiche europee entro venti giorni dalla data di ricevimento degli atti le osservazioni che reputino necessarie ai fini della formazione della posizione italiana in sede europea. Si tratta di un termine estremamente breve per l’espressione di un parere da parte degli organi regionali, che appare, invero, non proporzionato neppure con quello di sei settimane previsto sinora dal protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità annesso al Trattato di Amsterdam. Con il Trattato di Lisbona, come è noto, il termine è stato ampliato ad otto settimane.

Non vi sono ulteriori obblighi informativi in capo al Governo e, anzi, la trasmissione di progetti normativi e documenti di consultazione comunitari senza alcun tipo di selezione, almeno fino a luglio del 2009, ha creato notevoli inconvenienti per l’esercizio della funzione di controllo da parte di Consigli regionali, investiti da un flusso documentale pressoché inutilizzabile. La situazione è leggermente migliorata dopo l’accordo interistituzionale concluso il 20 luglio 2009 tra il Ministro per le politiche europee e il Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali – accordo dal contenuto quasi identico a quello siglato tra il Ministro per le politiche europee e i Presidenti delle due

³⁰ È noto, infatti, che anteriormente alla stesura del protocollo n. 2, la denominazione “parlamenti regionali” è stata censurata dalla Corte costituzionale italiana per quanto concerne i Consigli regionali (sentenze nn. 106 e 306 del 2002). Per un’analisi comparata della partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari, si veda T. GROPPI, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in G. CARPANI – T. GROPPI – M. OLIVETTI – A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 176 ss. e, volendo, sulle Assemblee legislative regionali, C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un’analisi di diritto comparato*, in *Ist. fed.*, 2009, p. 409 ss.

Camere a gennaio del 2008 – , ma l'esigenza di una più accurata "scrematura" e catalogazione dei documenti per materia tuttora persiste.

Ad oggi, pertanto, esiste una disciplina "minimalista" sul coinvolgimento dei Consigli regionali – fermi restando gli obblighi di attuazione della normativa dell'Unione in "fase discendente" –, una buona parte dei quali (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania³¹, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana) si è attrezzata, dopo la riforma degli Statuti³², mediante legge regionale e/o regolamento consiliare per regolare la partecipazione alla "fase ascendente".

Il disegno di legge comunitaria per il 2009 (A.C. 2449-B), come anticipato, interessa soprattutto i rapporti tra il Parlamento e il Governo e il rafforzamento degli obblighi informativi a carico quest'ultimo. Stando alla proposta di modifica dell'art. 15 della l. n. 11/2005, la trasmissione delle due relazioni annuali, quella preventiva e quella a consuntivo, di cui si è detto (cfr. *supra*, il par. 2), dovrebbe riguardare, non soltanto le Camere, ma anche le Regioni. Il Presidente del Consiglio o il Ministro per le politiche europee dovrà trasmetterle annualmente entro il 31 dicembre e il 31 gennaio anche alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali (oltre che a quella dei Presidenti delle Giunte).

La proposta di introdurre l'art. 4-*quater*, invece, sulla partecipazione della Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, non contiene alcun cenno alla consultazione dei Consigli regionali, come prevista dal protocollo n. 2 annesso al Trattato di Lisbona. Anche laddove si garantisce al Parlamento, entro tre settimane dall'avvio dell'esame, "un'adeguata informazione sui contenuti e sui lavori preparatori relativi alla singole proposte" e agli orientamenti che il Governo intende assumere in proposito, con particolare riguardo "agli effetti dell'intervento europeo sulle realtà regionali e territoriali", non si fa alcuna menzione dei Consigli regionali. Non a caso la Commissione parlamentare per le questioni regionali nel parere favorevole reso il 16 febbraio 2010 sul disegno di legge comunitaria ha rinviato alle Commissioni di merito la valutazione circa l'opportunità di un coinvolgimento delle Regioni nel processo di elaborazione della posizione italiana da rappresentare in sede di Unione europea e di "una più incisiva partecipazione delle autonomie regionali nella fase di elaborazione delle politiche settoriali".

Le proposte di legge di iniziativa parlamentare, gli A.C. 2854 e 2862, assegnati alla XIV Commissione della Camera in sede referente – ma dei quali ancora non è iniziato l'esame –

³¹ La l. reg. Campania n. 18/2008, invero, è stata approvata prima dell'entrata in vigore del nuovo Statuto regionale, approvato in seconda deliberazione il 20 febbraio 2009. L'art. 2 della l. reg. n. 18/2008 prevede, però, che sia la Giunta e non il Consiglio regionale l'organo competente a formulare osservazioni sui progetti normativi dell'Unione europea. Anche la Regione Molise, in assenza di un nuovo Statuto, ha provveduto con legge a disciplinare la partecipazione regionale alla formazione degli atti normativi europei e alle procedure di attuazione delle politiche comunitarie. L'art. 2 della l. reg. Molise n. 32/2008, infatti, prevede che la Giunta e il Consiglio regionale definiscono d'intesa le osservazioni della Regione sulle proposte legislative comunitarie.

³² Anche se l'aggiornamento della normativa si presenta più complesso per le Regioni a Statuto speciale, a causa della "blindatura" della loro norma fondamentale, alcune di esse dopo il 2001 hanno approvato leggi regionali (o si apprestano a farlo) relative alla partecipazione alla "fase ascendente" oltre che a quella "discendente": è questo il caso del Friuli-Venezia Giulia, con la l. reg. n. 10/2004, che, però, all'art. 2 non fa riferimento al Consiglio regionale, bensì al ruolo della Giunta nella formazione della delegazione italiana per lo svolgimento delle attività del Consiglio dei Ministri dell'Unione e della Commissione europea, e della Valle d'Aosta che, attraverso la l. reg. n. 8/2006, riconosce un ruolo pressoché esclusivo alla Giunta nell'ambito della "fase ascendente" (art. 8), se si esclude il documento pluriennale di indirizzo approvato dal Consiglio regionale (art. 4). L'Assemblea regionale siciliana, invece, è in procinto di avviare l'esame in Aula del disegno di legge n. 379 del 6 marzo 2009 recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione siciliana al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari e di attuazione delle politiche comunitarie".

e l'A.C. 3055, ancora da assegnare, confermano la disciplina contenuta nel disegno di legge comunitaria per il 2009 sulla trasmissione delle relazioni annuali da parte del Governo anche alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali. Le proposte ampliano leggermente, da venti a trenta giorni, l'esiguo termine per la presentazione da parte delle due Conferenze rappresentative delle Giunte e dei Consigli delle osservazioni sui progetti normativi europei al Presidente del Consiglio o al Ministro per le politiche europee – il termine ampliato vale anche per l'attuazione della riserva di esame regionale – e inseriscono la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee tra i soggetti destinatari della comunicazione del Governo sulle materie inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione. Inoltre, sempre, in aggiunta a quanto stabilito nel disegno di legge governativo, le Conferenze rappresentative degli organi regionali saranno destinatarie anche delle informazioni sulle procedure giurisdizionali e di pre-contenzioso riguardanti l'Italia (previsione che appare giustificata dall'esistenza di un'azione di rivalsa dello Stato nei confronti delle Regioni per violazione degli obblighi comunitari).

L'A.C. 2862, di iniziativa del deputato Stucchi (LNP) e altri, propone, però, anche l'introduzione di una serie di obblighi informativi a carico del Governo con una disciplina pressoché identica a quella indicata per il Parlamento: in caso di approvazione della proposta di legge, per i progetti di atti legislativi europei di particolare rilievo regionale, il Presidente del Consiglio o il Ministro per le politiche europee trasmetteranno alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali (nonché a quella dei Presidenti delle Regioni) una relazione che indichi la base giuridica dell'atto proposto, la conformità o meno ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità (il riferimento a questo principio, pur nel silenzio dei Trattati, conferma l'estensione del controllo in "fase ascendente" anche ad esso), le prospettive del negoziato svolto presso l'Unione e l'impatto del progetto sull'ordinamento regionale e delle autonomie locali³³. Si tace invece sulla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e sul coinvolgimento dei Consigli regionali.

All'art. 18-ter della l. n. 11/2005, qualora sia modificata, si introduce anche un ricorso per violazione del principio di sussidiarietà su istanza regionale (non disciplinato dai Trattati che prevedono questa possibilità solo per il Comitato delle Regioni), ma ancora una volta senza alcuna consultazione degli organi legislativi regionali, direttamente riguardati dall'indebita sottrazione della competenza: la richiesta deve provenire da un terzo dei componenti della Conferenza Stato-Regioni.

Venendo però all'applicazione sia delle norme regionali in tema che di quelle nazionali attualmente in vigore (comprese quindi le procedure sperimentali della Camera e del Senato), si rileva una certa difficoltà nell'attivare i nuovi meccanismi. Se la normativa delle Regioni a Statuto ordinario è ormai adeguata a garantire la partecipazione dei Consigli regionali al processo di formazione delle politiche europee – occorre valutare in ogni caso l'opportunità di un aggiornamento al Trattato di Lisbona e al controllo sulla sussidiarietà in rapporto al Parlamento nazionale –, meno scontata, invece, è la sua tempestiva applicazione. Oltre agli ostacoli derivanti dal "centro" (un flusso tendenzialmente caotico di

³³ La medesima proposta di legge, inoltre, intende riformare anche la disciplina del CIACE, ridenominato "Comitato per l'Unione europea (CUE), nel senso di introdurre al suo interno anche una rappresentanza regionale, ma sempre a livello di Esecutivi, nella persona del Presidente della Conferenza dei Presidenti della Regioni o di un suo delegato.

informazioni e l'assenza di un interlocutore ben identificato³⁴, specie dopo l'entrata in vigore del Trattato di riforma), i Consigli regionali, infatti, devono affrontare anche il rapporto con le Giunte, non sempre disposte a cedere informazioni e quote di potere in tema di affari europei.

Alcuni Consigli però hanno già consolidato la prassi di esaminare progetti normativi e documenti di consultazione dell'Unione europea, presentando le loro osservazioni nell'ambito dei test sulla sussidiarietà promossi dal Comitato delle Regioni con cadenza almeno semestrale (i Consigli regionali dell'Emilia-Romagna, delle Marche, della Sardegna e della Toscana)³⁵. In un caso, nell'ambito dell'esame della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera (COM(2008)414 def.), l'Assemblea legislativa regionale dell'Emilia Romagna nel 2009 ha presentato le proprie osservazioni ad entrambe le Camere – dando così un'applicazione anticipata all'art. 6 del Protocollo n. 2 –, sebbene anche l'esame parlamentare si sia svolto al di là del termine di otto settimane dalla presentazione della proposta. La Camera dei deputati ha fatto seguito ai rilievi presentati attraverso l'audizione del Presidente della Commissione Bilancio, Affari generali e istituzionali dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna da parte della XIV Commissione³⁶.

Nonostante tali iniziative, si riscontra una certa inerzia tanto nella modifica della l. n. 11/2005 quanto dei regolamenti parlamentari nel senso di assecondare questa tendenza³⁷. La Camera dei deputati nella procedura sperimentale messa a punto il 6 ottobre 2009 – in attesa dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e di un successivo intervento sul regolamento – ha fatto riferimento ai Consigli regionali solo per prevedere l'eventuale ricorso allo “strumentario” dell'istruttoria legislativa in Commissione (art. 79, c. 4, 5 e 6 del Regolamento) ai fini della loro consultazione nell'ambito della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà. Non si prevede quindi una disciplina *ad hoc* che, sia pur transitoria, riconosca formalmente ai Consigli regionali un ruolo ben determinato nei loro rapporti con le Camere o comunque che li distingua per lo *status* e/o per la partecipazione ai processi decisionali dalla generica categoria dei gruppi di interesse³⁸.

³⁴ I Consigli regionali, infatti, d'ora in avanti dovranno “dialogare” non solo con il Governo ma anche con il Parlamento.

³⁵ Dal 2005, infatti, il Comitato delle Regioni ha creato la rete per il monitoraggio della sussidiarietà, una piattaforma telematica alla quale le autonomie territoriali degli Stati membri dell'Unione europea, prevalentemente Governi e Assemblee regionali dotate di poteri legislativi (ma anche loro associazioni), possono iscriversi come *partner* al fine di esaminare in modo coordinato nel periodo di tempo indicato, ormai di otto settimane, progetti normativi e documenti di consultazioni europei afferenti ai diversi settori di competenza dell'Unione. Le osservazioni dei *partner* sono pubblicate sul sito internet del *network* e sono liberamente consultabili (<http://subsidiarity.cor.europa.eu/>).

³⁶ Nel parere favorevole con osservazioni approvato nella stessa seduta, il 26 febbraio 2009, dalla XIV Commissione, tuttavia, non si dà conto delle osservazioni proposte dal Consiglio regionale. Più recentemente, in occasione della consultazione avviata dalla Commissione europea sul libro verde sul diritto di iniziativa legislativa dei cittadini europei (COM (2009) 622 def.), conclusasi il 31 gennaio 2010, alcune Assemblee legislative regionali, oltre ad aver trasmesso i loro pareri alla Commissione europea, li hanno anche inviati alle due Camere (Assemblee dell'Abruzzo, dell'Emilia-Romagna, delle Marche e della provincia autonoma di Trento).

³⁷ Come si è avuto modo di vedere, l'unica proposta di modifica dei regolamenti parlamentari volta ad attuare le novità previste dal Trattato di Lisbona è quella di iniziativa del deputato Buttiglione (UDC), doc. II n. 15, che tuttavia trascura completamente i profili interenti al raccordo tra Consigli regionali e Camere nazionali nella “fase ascendente”.

³⁸ Nel Regolamento della Camera l'audizione di una rappresentanza di un Consiglio regionale è espressamente prevista soltanto all'art. 104, c. 1, come aggravio procedurale eventuale deciso della Commissione Affari costituzionali nell'ambito dell'esame di un disegno di legge per la valutazione della sua conformità a Costituzione.

A differenza delle Assemblee legislative regionali degli altri Stati membri, che si rapportano in modo privilegiato con la Camera Alta (anche laddove, come nel Regno Unito, essa non è rappresentativa delle autonomie regionali), nell'attuazione del protocollo n. 2, finora la Camera dei deputati italiana è stato il ramo del Parlamento maggiormente attivo, senza escludere che in futuro la situazione possa cambiare o addirittura invertirsi anche per effetto di una riforma del Senato. Di recente, peraltro, durante la seduta del 17 febbraio 2010, la XIV Commissione della Camera nell'ambito della prima verifica sul rispetto del principio di sussidiarietà dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si è interrogata sull'opportunità di procedere alla consultazione dei Consigli regionali. La proposta esaminata, di iniziativa di 12 Stati membri (il nuovo art. 76 TFUE, infatti, consente anche ad un gruppo di almeno un quarto degli Stati membri di presentare progetti di atti legislativi in tema di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale), era stata ufficialmente trasmessa ai Parlamenti nazionali dal Consiglio dei Ministri dell'Unione il 1° febbraio, invitandoli a trasmettere i loro pareri e prevedendo che il controllo parlamentare si concludesse entro il consueto termine di otto settimane. Tuttavia, nel corso dell'esame, ritenendosi che l'Iniziativa per una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ordine di protezione europeo (17513/09 COPEN 247, COR 1 e PE-CONS 2/10) rientrasse nelle materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato, si è escluso il coinvolgimento dei Consigli regionali.

La riforma tanto della l. n. 11/2005 quanto dei regolamenti parlamentari dovrà in ogni caso chiarire quale sarà l'interlocutore regionale nei confronti delle Camere nell'ambito della "fase ascendente": se la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee, le Assemblee individualmente o il Comitato paritetico istituito mediante protocollo di intesa del 28 luglio 2007, firmato dai Presidenti delle Camere e dal Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e recentemente ampliato nella composizione. In base all'ultimo rinnovo del protocollo, il 21 luglio 2009, tale organo è composto da 5 deputati e da 5 senatori designati dai rispettivi Presidenti delle Assemblee, dal Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali e da cinque Presidenti di Consigli regionali, designati dalla Conferenza che li riunisce (possono essere invitati a partecipare anche cinque europarlamentari eletti in Italia e scelti dai Presidenti della Camera e del Senato d'intesa con il Presidente del Parlamento europeo). Il Comitato, che si riunisce con cadenza almeno semestrale – è presieduto collegialmente da un rappresentante per ciascuna delle componenti –, è competente, tra gli altri, anche per quanto riguarda i rapporti del Parlamento italiano e dei Consigli regionali con l'Unione europea. Esso sostanzialmente supplisce alla mancanza di un Senato delle Regioni e della mai integrata Commissione parlamentare per le questioni regionali (in base all'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001). Per la natura un po' anfibia che ancora presenta, per la mancanza di assiduità delle sue riunioni e per l'assenza di poteri vincolanti di decisione – è sostanzialmente un sede di dibattito politico e per la negoziazione di accordi tra Assemblee – sembra che possa essere escluso dal novero dei soggetti chiamati a dare diretta attuazione all'art. 6 del protocollo n. 2, sebbene sia importante che ne segua l'evoluzione e che continui a dibattere di questi temi. La scelta più appropriata, allora, potrebbe essere quella di assegnare sia alle singole Assemblee che alla loro Conferenza, la possibilità di interloquire con le Camere, preferibilmente – come accaduto sinora – mediante la trasmissione di pareri. La Conferenza

si esprimerà solo quando vi sarà una convergenza di vedute tra Consigli sull'esito del controllo sulla sussidiarietà.

Per quanto concerne, invece, l'interlocutore all'interno delle Camere, questo sarà l'organo che adotterà, salvo l'intervento dell'Aula, il parere sulla sussidiarietà: entrambi i rami del Parlamento, seppur a regolamenti invariati, si sono orientati per il riconoscimento di tale ruolo in capo alle Commissioni politiche dell'Unione europea, sebbene non si possa escludere la trasmissione degli eventuali pareri regionali per conoscenza anche alla Commissione di merito e a quella parlamentare per gli affari regionali.

Venendo al termine per l'invio del parere, che riguarderà senz'altro tanto le proposte rientranti nella potestà legislativa residuale quanto in quella concorrente delle Regioni, esso può oscillare, a parere di chi scrive, tra le quattro e le cinque settimane dalla data di trasmissione della proposta. Quattro settimane è infatti il termine minimo indicato anche nelle proposte di legge per l'invio delle osservazioni al Governo e per la durata della riserva di esame regionale. Altri ordinamenti, come quello spagnolo, nella legge n. 24 del 2009, di modifica della l. n. 8 del 1994 sulla Commissione mista per l'Unione europea ai fini dell'adeguamento al Trattato di Lisbona, hanno previsto proprio un termine di quattro settimane.

4. Le norme dei Trattati di cui (quasi) nessuno parla: il necessario "intarsio" tra legge e regolamenti parlamentari

Del Trattato di Lisbona si sottolineano quasi sempre, quando si parla di Parlamenti nazionali, i rischi e le virtù del meccanismo di *early warning* con le sue diverse soglie. L'enfasi posta è dovuta al fatto che tale meccanismo è associato alla procedura legislativa ordinaria, quella di co-decisione, e alla possibilità di bloccarla. L'arresto eventuale della procedura, però, come anticipato, avviene con il concorso delle istituzioni dell'Unione e non per esclusiva responsabilità dei Parlamenti. In ogni caso il c.d. "cartellino arancione" sarà azionato solo in *extrema ratio* per le ragioni dette poc'anzi, in particolare per il fine sostanzialmente cooperativo che il meccanismo presenta, essendo diretto a garantire una più ampia legittimazione nazionale – anche parlamentare – dei processi decisionali comunitari, una maggiore ponderazione nella presentazione delle proposte legislative e una più agevole attuazione in "fase discendente"³⁹. Non è questa procedura, quindi, il vero "pericolo".

Piuttosto, maggiori *chance* di successo potrebbero riscontrarsi per le citate procedure oppositive, ad esempio le c.d. "clausole passerella", che consentono di "transitare", in assenza del veto dei Parlamenti, dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata in Consiglio (ad eccezione dei settori PESC e PESD) o da una procedura legislativa speciale a quella ordinaria (art. 48, par. 7, TUE). Qui l'opposizione di un solo Parlamento nazionale blocca la procedura: tale contrarietà in realtà non rivela necessariamente il tentativo del Parlamento di sconfessare il proprio Governo, ma potrebbe riscontrarsi una comunione di intenti tra Esecutivo e Legislativo, contrari ad una "comunitarizzazione" della procedura in un determinato settore. I Parlamenti infatti intervengono su un'iniziativa del Consiglio europeo che fa seguito, a sua volta, ad una richiesta di un Governo nazionale, del Parlamento europeo o della Commissione. La decisione del Consiglio europeo è adottata,

³⁹ A tal riguardo, si veda L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti degli Stati Membri dell'Unione europea*, cit., p. 292.

all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo a maggioranza dei suoi membri, solo quando è decorso il termine di sei mesi durante i quali il veto parlamentare può essere opposto. Pertanto, ciascuno Stato membro dispone di due strumenti di blocco, prima parlamentare e, in caso di fallimento del primo, governativo all'interno del Consiglio europeo.

Identica è la *ratio* dell'art. 81, par. 3 TFUE, sull'adozione di misure di diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali (anche se interviene il Consiglio e non il Consiglio europeo, come nel caso precedente, su proposta della Commissione). Vi è peraltro un importante precedente del 2006 in materia: allora, su impulso della COSAC, i Parlamenti nazionali esaminarono la proposta di regolamento del Consiglio di modifica del regolamento CE n. 2201/2003 limitatamente alla competenza giurisdizionale e che introduce norme sulla legge applicabile in materia matrimoniale (COM (2006) 399 def.). La proposta aveva come base giuridica l'art. 65 TCE, il corrispettivo del vigente art. 81 TFUE, che però non assegnava ai Parlamenti degli Stati membri un potere di opposizione nella procedura (potevano soltanto esprimere un parere). Il risultato fu che il Senato belga, le due Camere del Parlamento olandese, la Camera dei deputati ceca e la *House of Lords* rilevarono una violazione del principio di sussidiarietà, prendendo una posizione contro la misura. Con il Trattato di Lisbona in vigore il voto negativo del Parlamento olandese avrebbe impedito l'adozione della proposta.

In Italia al momento soltanto l'A.C. 2862 presenta due proposte ("fotocopia") in tal senso, ossia tanto per le "clausole passerella" quanto per il diritto di famiglia: la disciplina, come proposta, si presenta insufficiente perché manca "l'intarsio" necessario con i regolamenti parlamentari. Ci si limita a disciplinare, come è normale che sia per una legge "quadro", soltanto gli obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento. Pertanto occorre mettere il Parlamento nella condizione di poter esercitare un suo potere, intervenendo sui regolamenti e sul sistema bicamerale: occorre valutare se è adeguata per l'Italia la soluzione francese, con due deliberazioni di identico contenuto da parte di entrambe le Camere o se, invece, è il caso di istituire un organo bicamerale *ad hoc*. Come osservato con riferimento alla procedura di *early warning*, la prima opzione sembra preferibile attraverso una stretta associazione nelle attività degli organi parlamentari che nelle due Camere svolgono l'istruttoria sul provvedimento.

Un altro esempio significativo di veto parlamentare o, meglio, di "censura" parlamentare, intervenendo quando l'atto già si è formato ed ha iniziato a dispiegare i suoi effetti, è quello del ricorso di annullamento dinanzi alla Corte di giustizia su istanza di una Camera di un Parlamento nazionale per violazione del principio di sussidiarietà (protocollo n. 2, art. 8). In questo caso tutto dipende da come la Corte di Lussemburgo interpreterà il principio di sussidiarietà e, in primo luogo, se accetterà di buon grado di pronunciarsi su di esso, considerando che sinora ha cercato di evitare di farlo. Come osservato in dottrina⁴⁰, la "circolare interpretativa" della procedura di *early warning* trasmessa il 1° dicembre 2009 dalla Commissione europea ai Presidenti dei Parlamenti nazionali, sembrerebbe svalutare la portata giuridica del principio, dal momento che per il raggiungimento dei *quorum* dei voti dei Parlamenti si conteranno i pareri negativi espressi sul rispetto del principio di sussidiarietà a prescindere dalla diversità delle norme su cui i rilievi contrari si appuntano.

⁴⁰ Cfr. A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, cit., p. 1141.

Non si impone tra i requisiti per il ricorso l'eccezione della violazione del principio di sussidiarietà nella "fase ascendente" né ciò potrebbe desumersi dalla lettura del Trattato.

Tale previsione è uno strumento a cui possono fare facilmente ricorso soprattutto i Parlamenti del nord europa, che tradizionalmente contestano la scelta della base giuridica delle proposte e l'incompetenza dell'Unione. Le proposte di modifica della l. n. 11/2005 (A.C. 2862, 2888, 3055) scelgono nettamente tra due alternative: quella di attribuire alla deliberazione parlamentare un valore vincolante per il Governo, che è tenuto ad espletare il ricorso dinanzi alla Corte (come è avvenuto in Germania e in Francia), anziché attribuire all'Esecutivo un potere discrezionale di decisione. Anche in questo caso, però, mancano proposte di riforma dei regolamenti parlamentari che ne rappresentino il contraltare. Bisogna stabilire chi ha l'iniziativa, se occorre prevedere, come sembra opportuno, la pronuncia dell'Assemblea e in questo caso, se debba avvenire a maggioranza semplice o assoluta.

Mancano invece del tutto, con un'eccezione, tentativi di adeguamento dell'ordinamento interno al coinvolgimento dei Parlamenti sul piano cooperativo. Naturalmente non è pressante oggi l'esigenza di disciplinare le modalità di convocazione della Convenzione per la revisione ordinaria dei Trattati e per la determinazione della composizione delle delegazioni parlamentare e governativa italiana, data la recente entrata in vigore di un nuovo Trattato di riforma. Diversa è la questione, a parere di chi scrive, per le previsioni sulla cooperazione interparlamentare⁴¹, per la supervisione parlamentare sulle domande di adesione, per il controllo di Europol e la valutazione di Eurojust (in quest'ultimo caso occorre valutare se il "Comitato Schengen" possa avere ruolo), che riguardano la vita ordinaria dell'Unione e che sono quindi la leva centrale della partecipazione dei Parlamenti agli affari europei. Normalmente, invece, si è portati a sottovalutare queste funzioni riconosciute dai Trattati perché meno vistose e non produttive di effetti giuridicamente vincolanti o di veto.

L'unica proposta di legge che fa eccezione è quella di iniziativa del deputato Buttiglione (A.C. 2854, art. 2), che prevede la trasmissione da parte del Governo (che deve attivarsi a tal fine presso la Commissione europea), previa traduzione in italiano, delle eventuali deliberazioni dei Parlamenti degli altri Stati membri sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte di una proposta legislativa dell'Unione. Fa *pendant* con questa previsione quella contenuta nella proposta di modifica del regolamento della Camera (doc. II, n. 15, nuovo art. 127-*sexies*), secondo la quale i pareri degli altri Parlamenti sono stampati, distribuiti ed inviati, a soli fini conoscitivi, alla Commissione competente per materia e alla XIV Commissione.

⁴¹ Il tema della cooperazione interparlamentare attiene anche ai rapporti con il Parlamento europeo, a cui già si è fatto qualche cenno (l'audizione di europarlamentari da parte del Parlamento italiano e la loro potenziale partecipazione al Comitato paritetico insieme a deputati, senatori e Presidenti di Consigli regionali). Non si può trascurare infatti l'influenza del Parlamento europeo, ancorché interpretata in senso fortemente restrittivo dalla sentenza del 30 giugno 2009 del Tribunale costituzionale tedesco sul Trattato di Lisbona – il testo in inglese della sentenza è disponibile all'indirizzo <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/index.html> -, sulla vita democratica dell'Unione, anche attraverso la cooperazione con i Parlamenti nazionali, nell'ambito della quale rimane protagonista. La proposta di modifica del regolamento del Parlamento europeo, approvata il 25 novembre 2009 ai fini dell'adeguamento al Trattato di Lisbona, conteneva originariamente alcune disposizioni, poi stralciate, volte a garantire un dialogo costante tra le Commissioni parlamentari omologhe dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo sia nella "fase ascendente" che durante l'attuazione della normativa europea. Per quanto concerne, invece, il controllo sulla sussidiarietà e il raccordo tra Parlamenti, questo è regolato dal nuovo art. 38-*bis* del regolamento del Parlamento europeo, che da settembre 2009 ha iniziato ad esaminare i pareri inviati dalle Camere nazionali.

Significativo, infine, sotto il profilo della cooperazione, sebbene con riferimento alle amministrazioni (anche parlamentari, quindi), è quanto prevede l'art. 7 dell'A.C. 2854, di modifica dell'art. 32 del d.lgs. n. 165 del 2001, che rispetto a quanto stabilito oggi favorisce e incentiva maggiormente il personale delle amministrazioni pubbliche a svolgere temporaneamente esperienze all'estero, lavorando presso istituzioni europee e internazionali, presso le amministrazioni di altri Stati membri dell'Unione, di quelli candidati all'adesione e degli Stati terzi con cui l'Italia intrattiene rapporti di collaborazione.