

## LA RIFORMA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI DOPO IL TRATTATO DI LISBONA: UN'OCCASIONE MANCATA

di Guido Rivosecchi\*

SOMMARIO: 1. Le carenze dei regolamenti quanto a sedi e procedure di raccordo tra Parlamento nazionale e consigli regionali rispetto al Titolo V della parte seconda della Costituzione... 2. ...e rispetto alle tappe più recenti del processo di integrazione europea, con particolare riferimento al Trattato di Lisbona. 3. Qualche proposta per colmare le lacune: la riforma delle procedure comunitarie finalizzata al riconoscimento dell'apporto delle assemblee regionali nella fase ascendente. 4. L'idoneità della fonte regolamentare a costituire strumento di raccordo tra Parlamento nazionale e consigli regionali nella prospettiva della partecipazione e del controllo delle assemblee elettive nella costruzione europea.

### 1. *Le carenze dei regolamenti quanto a sedi e procedure di raccordo tra Parlamento nazionale e consigli regionali rispetto al Titolo V della parte seconda della Costituzione...*

La perdurante inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – volto ad integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali<sup>1</sup> – non costituisce che l'ultima vicenda particolarmente esemplificativa di una tradizionale attitudine del Parlamento nazionale non sempre caratterizzata da particolare sensibilità nei confronti del sistema regionale e locale.

Troppo spesso, infatti, a scapito degli elementi fondativi del patto costituzionale<sup>2</sup>, il Parlamento italiano ha finito per caratterizzarsi per una consistente separatezza rispetto alla dimensione pluralistica territoriale<sup>3</sup>, connotandosi, in tal modo, come “luogo” di massima espressione del sistema politico-istituzionale, ma privo di proficui raccordi con

---

\* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

<sup>1</sup> Di vera e propria “promessa costituzionale” (successivamente mancata) parla R. BIFULCO, *In attesa della seconda Camera federale*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi – M. Olivetti, Torino, Giappichelli, 2001, 211. Sul successivo dibattito, si vedano, tra i tanti, P. CARETTI, *Editoriale. La lenta nascita della “bicameralina”, strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2003, 352 s.; S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 315 ss.; R. BIFULCO, *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, 350 s.; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, 318 ss; nonché, su versanti opposti, V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, 61 ss.; e N. LUPO, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, 357 ss.

<sup>2</sup> Su cui, in riferimento alle autonomie, cfr. V. ATRIPALDI, *Il patto costituzionale in Assemblea costituente: i dati fisionomici del modello di struttura politica*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, tomo I, Milano, Giuffrè, 1987, 13 ss.

<sup>3</sup> Così, U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le regioni*, 1996, 430.

gli altri canali di partecipazione territoriale e sociale<sup>4</sup>.

In particolare, a fronte di quanto previsto dall'art. 5 Cost. sul necessario adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione al principio autonomistico<sup>5</sup>, si riscontra nei regolamenti parlamentari l'assoluta carenza di procedure volte ad assicurare il coinvolgimento diretto e obbligatorio delle autonomie regionali sia all'interno del procedimento legislativo, sia al di fuori di esso<sup>6</sup>.

Da questo punto di vista colpisce, nei regolamenti di entrambi i rami del Parlamento, la decisamente anacronistica impostazione della disciplina, che rivela profonde lacune nel raccordo con i consigli regionali, recentemente valorizzata, invece, nel diritto dell'Unione europea.

Quanto al regolamento della Camera, in primo luogo si segnala il paradosso che vede nell'ambito dei 5 articoli che compongono il capo XXII ("Delle Procedure Relative alle Questioni Regionali"), ben 4 (artt. 103-106) disciplinare la procedura di approvazione, con legge statale, degli statuti regionali ordinari: procedura ormai, come è noto, venuta meno a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999<sup>7</sup>.

In secondo luogo, l'ultimo tentativo di adeguare le funzioni della Commissione parlamentare per le questioni regionali alle esigenze dell'autonomia, attribuendole più incisivi poteri consultivi nel procedimento di esame dei disegni di legge concernenti a vario titolo il rapporto tra Stato e regioni, risale ormai alla riforma dell'art. 102 del regolamento realizzata nel 1998<sup>8</sup>. Non hanno infatti avuto alcun seguito le proposte di modificazione dell'articolo successivamente presentate e, soprattutto, l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 orientato ad assicurare l'integrazione dell'organo con i rappresentanti delle autonomie territoriali e il relativo potenziamento delle funzioni consultive.

Al Senato, invece, il regolamento dedica ancora largo spazio alla disciplina dell'impugnativa di leggi regionali da parte del Governo per contrasto con l'interesse nazionale davanti alle Camere (art. 137 reg. Sen.), nonché al "seguito" in Parlamento dei c.d. "voti regionali", che possono concludersi con un atto di indirizzo o con l'abbinamento a determinati disegni di legge già assegnati in commissione (art. 138 reg. Sen.)<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> In questo senso, le significative considerazioni di M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno, Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, 2001, 114 ss., che sottolinea le tensioni a cui sono sottoposti parlamenti e rappresentanza nelle democrazie pluralistiche ed auspica, pur nella necessità storica della rappresentanza politica, l'innesto su questo troncone di ulteriori "rami partecipativi". Su questi limiti nei processi di rappresentanza del Parlamento nazionale rispetto alle istanze territoriali, sia consentito un rinvio anche a G. RIVOSECCHI, *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1121 ss.

<sup>5</sup> Sul punto, cfr. già A. MANZELLA, *Sul lavoro della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *La via italiana alle regioni*, a cura di D. Serrani, Milano, Ed. Comunità, 1972, 101 ss.

<sup>6</sup> Così, N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento: la mancata adozione di metodi della legislazione adeguati alle esigenze delle autonomie (e le sue conseguenze nefaste sull'attuazione del Titolo V Cost.)*, in *Città, province, regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, a cura di V. Antonelli, Roma, Donzelli, 2009, 98.

<sup>7</sup> Così, N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento*, cit., 98 s.

<sup>8</sup> Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, 140 ss.

<sup>9</sup> Così, N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento*, cit., 99.

Come noto, la prima procedura, finalizzata dal previgente art. 127 Cost. a tutelare il limite di merito dell'interesse nazionale, che era opponibile al legislatore regionale e sanzionabile dal Parlamento, non ha mai avuto alcun seguito nella storia della Repubblica ed è stata peraltro espunta dalla riforma della disposizione costituzionale operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Anche le procedure di "voto" regionale, finalizzate a consentire alle regioni di esprimere osservazioni alle Camere, sono state disattivate nella prassi parlamentare, fundamentalmente perché le regioni hanno preferito rappresentare le loro istanze al Parlamento attraverso canali di comunicazione maggiormente flessibili ed informali<sup>10</sup>.

Da questi esempi risulta chiaramente il mancato adeguamento della disciplina dei regolamenti parlamentari non soltanto al Titolo V della parte seconda della Costituzione come riformato nel 2001, ma anche allo stesso art. 5 Cost., e, più in generale, al principio autonomistico che viene a permeare l'essenza della Carta e il modo di essere della Repubblica<sup>11</sup>.

## 2. ...e rispetto alle tappe più recenti del processo di integrazione europea, con particolare riferimento al Trattato di Lisbona

Anche nelle procedure di collegamento con gli organismi comunitari, i regolamenti di Camera e Senato nulla hanno ancora disposto in merito al coinvolgimento delle assemblee regionali, né nella fase ascendente, né in quella discendente. Dal primo punto di vista, si tratta di assicurare l'apporto dei consigli nel procedimento di formazione degli atti normativi comunitari. Sotto il secondo profilo, l'adeguamento al riparto di competenze delineato dal diritto dell'Unione europea e dal Titolo V comporterebbe almeno una rivisitazione dell'articolazione per materia delle commissioni permanenti<sup>12</sup>, vero centro motore del procedimento legislativo nei parlamenti contemporanei<sup>13</sup>.

A fronte delle più recenti tappe del processo di integrazione, che individuano – soprattutto con il Trattato di Lisbona – la valorizzazione dei parlamenti nazionali e delle assemblee regionali come uno dei tasselli più significativi nell'architettura istituzionale dell'Unione<sup>14</sup>, le norme regolamentari appaiono assolutamente inadeguate a garantire il

<sup>10</sup> Anche su questi aspetti, si veda N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento*, cit., 99.

<sup>11</sup> Secondo la lezione di C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 73 ss.; e di G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca, Principi fondamentali, Art. 1-12*, Bologna-Roma, Zanichelli – Il Foro Italiano, 1975, 285 ss.

<sup>12</sup> Cfr. M. MIDIRI, *Le competenze delle Commissioni permanenti alla luce della riforma dei Ministeri e della revisione del Titolo V della Costituzione*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, 123 ss.

<sup>13</sup> Cfr., ad esempio, L. ELIA, voce *Commissioni parlamentari*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, Giuffrè, 1960, 895 ss., spec. 901; Y. MENY, *Istituzioni e politica. Le democrazie: Germania, Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia*, II Ed., Maggioli, Rimini, 1995, 316 ss.

<sup>14</sup> In questa prospettiva, ad esempio, A. MAUER, *National Parliaments in the European Architecture: from Latercomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change?*, in *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?*, a cura di A. Mauer e W. Wessels, Baden Baden, Nomos, 2001, spec. 33 ss.; T. GROPPI, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, a cura di G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti e A. Siniscalchi, Bologna, Il Mulino, 2007, 188 ss.; A. RINELLA – C. BARBERA, *Le assemblee*

necessario raccordo tra i diversi livelli delle assemblee elettive.

Infatti, nonostante il duplice processo – comunitario e nazionale – volto al riconoscimento del ruolo delle assemblee regionali nella costruzione europea, il coinvolgimento dei consigli regionali nelle procedure comunitarie appare ancora inadeguato e sembra fundamentalmente scontare la centralità degli Esecutivi che, in materia comunitaria, aggrava ulteriormente la debolezza delle assemblee elettive nelle procedure di cooperazione<sup>15</sup>.

Nel processo di necessario adeguamento dei regolamenti parlamentari si dovrebbe quindi partire dalle novità previste dal Trattato di Lisbona<sup>16</sup>.

Per quanto riguarda la fase ascendente, il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato, assicura infatti il pieno coinvolgimento dei parlamenti regionali, in quanto titolari di poteri legislativi, nella procedura di controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle competenze comunitarie, affermando espressamente che “spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna Camera dei Parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali dotati di poteri legislativi” (art. 6).

Quanto invece alla fase discendente, è sufficiente considerare come oggi il riparto di competenze tra Unione europea, Stati e regioni finisca per demandare l'attuazione di circa i due terzi della normativa comunitaria ad enti territoriali infrastatali dotati di poteri legislativi<sup>17</sup>.

A fronte di queste tendenze e di questi dati, che dovrebbero rappresentare uno stimolo per il Parlamento nazionale ai fini del necessario reinserimento dei consigli regionali nella fase ascendente e nelle procedure di controllo sulla sussidiarietà, le norme regolamentari, da un lato, dettano invece ben poche disposizioni di raccordo con le istituzioni europee; dall'altro, sono assolutamente prive di forme di coordinamento con le assemblee regionali.

Esse si limitano infatti a disciplinare troppo genericamente la fase ascendente, prevedendo l'assegnazione alle commissioni di merito e alle commissioni politiche dell'Unione europea dei progetti di atti normativi comunitari ai fini dell'espressione dei pareri (artt. 127 reg. Cam.; 144 reg. Sen.), nonché la facoltà di provocare l'intervento del Ministro competente in previsione dell'inserimento di proposte della Commissione

---

*legislative territoriali negli ordinamenti federali*, Padova, Cedam, 2008, *passim*, spec. 1 ss. In specifico riferimento alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, v. anche M.T. NIGRO, *Parlamento e Unione europea*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2009, 156 ss.

<sup>15</sup> Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. RIVISECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, Relazione al Convegno di Studi “Nuove regole per nuovi consigli regionali”, tenutosi a Roma presso la “Luiss Guido Carli” il 4 maggio 2009, in corso di pubblicazione ne *Il Filangieri – Quaderno 2009*.

<sup>16</sup> In questa prospettiva, anche C. FASONE, *I raccordi tra parlamento e autonomie territoriali nell'attività legislativa: per la sostituzione di procedure obsolete*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., 195.

<sup>17</sup> In questo senso, i dati desumibili dagli studi più recenti in materia, nonché dai pareri del Comitato delle regioni: cfr., ad esempio, il parere del Comitato delle Regioni del 16 novembre 2005 sugli “Orientamenti per l'applicazione e il controllo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità” (CdR 220/2004 fin.). Sottolinea questi dati quantitativi C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, Comunicazione al Convegno di Studi “Nuove regole per nuovi consigli regionali”, tenutosi a Roma presso la “Luiss Guido Carli” il 4 maggio 2009, in corso di pubblicazione ne *Il Filangieri – Quaderno 2009*.

europea all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri delle Comunità europee (art. 126-*bis* reg. Cam.).

Nel disciplinare il rapporto tra Commissione politiche dell'Unione europea e commissioni di merito, il regolamento del Senato sembra comunque riservare maggiori garanzie ai fini dell'esercizio della funzione consultiva sui progetti di atti comunitari, in quanto consente alla prima, anche nel silenzio delle seconde, di inviare comunque i pareri al Governo ai fini dell'intervento nel processo di formazione dell'atto normativo comunitario (cfr. art. 144, comma 5, reg. Sen.).

Del tutto carenti appaiono invece i regolamenti di entrambi i rami del Parlamento quanto alla partecipazione dei consigli regionali, che dovrebbe essere garantita non soltanto sotto il profilo del controllo della sussidiarietà secondo quanto previsto dall'apposito Protocollo (che richiederebbe specifiche riforme regolamentari), ma, più in generale, rispetto al contributo regionale nella fase ascendente, valorizzato dall'art. 117, quinto comma, Cost., e dall'art. 5 della legge n. 11 del 2005.

In questa prospettiva, desta non poche perplessità il parere adottato dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati nella seduta del 6 ottobre 2009. Infatti, in quell'occasione, nell'avviare l'esame delle questioni concernenti le procedure di raccordo tra la Camera e le istituzioni europee, l'organo non si è minimamente soffermato sul ruolo delle assemblee regionali<sup>18</sup>.

In particolare, i risultati del lavoro istruttorio (relatori Calderisi - Pdl - e Bressa - Pd) sulle ipotesi di adeguamento del regolamento della Camera, discusse e fatte proprie dalla Giunta nel parere, si concentrano sui seguenti aspetti: potenziamento delle commissioni permanenti nella fase ascendente; estensione delle disposizioni sull'istruttoria legislativa alle procedure comunitarie; ridefinizione della tempistica di esame dei progetti di atti normativi comunitari, anche in connessione con quanto previsto dall'art. 4 della legge n. 11 del 2005, sulla c.d. riserva di esame parlamentare, che consente al Governo nazionale di rimettere alle Camere gli atti in discussione in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea, ai fini dell'apposita pronuncia parlamentare.

Dal primo punto di vista, la tendenza a rafforzare il ruolo delle commissioni permanenti potrebbe andare a scapito di quello della Commissione politiche dell'Unione europea, che invece – come si è visto – il regolamento del Senato tende maggiormente a garantire nella fase ascendente. E' infatti proprio facendo leva sull'art. 144, comma 5, reg. Sen., che la Commissione specializzata negli affari comunitari di quel ramo del Parlamento ha recentemente avviato – pur in assenza di apposite disposizioni regolamentari – una sorta di scrutinio sulla sussidiarietà, che emerge dall'esame dei più recenti pareri resi nella fase ascendente<sup>19</sup>. Appare invece contraddittorio quanto previsto dal parere della Giunta per il regolamento della Camera che, da un lato, prevede un'analogia "anticipazione", in via sperimentale, della procedura di controllo sulla sussidiarietà in sede di XIV Commissione, ma, dall'altro, continua a ribadire la centralità delle commissioni permanenti nelle procedure comunitarie.

---

<sup>18</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, Resoconti delle giunte e delle commissioni parlamentari, Resoconto della seduta della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009, in [www.camera.it/dati/leg16/lavori/bollet/200910/1006/html/15/comunic.htm](http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/bollet/200910/1006/html/15/comunic.htm), 7 ss.

<sup>19</sup> Sul punto, cfr. L. GIANNITI – R. MASTROIANNI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2008, 166 s., spec. nota 5 (anche per ulteriori indicazioni sulla prassi).

Vero è che il potenziamento della prima nei confronti delle seconde comporterebbe un sostanziale ribaltamento del rapporto tra commissioni che, alla Camera, contraddistingue la materia comunitaria, rispetto ad altre procedure speciali come quella di bilancio (che vede invece un più incisivo ruolo della Commissione bilancio rispetto alle commissioni di merito). Occorre tuttavia chiedersi se oggi abbia ancora senso ribadire questo nesso di strumentalità della Commissione politiche dell'Unione europea nei confronti delle commissioni di merito – a cui fa ancora riferimento la Giunta per il regolamento<sup>20</sup> – quando le procedure comunitarie, soprattutto nella fase ascendente, richiederebbero, invece, il rafforzamento di un organo di interlocuzione diretta con il Governo nazionale e con le istituzioni europee<sup>21</sup>.

Anche in merito all'estensione delle norme regolamentari sull'istruttoria legislativa (art. 79, commi 4, 5 e 6, reg. Cam.) all'esame dei progetti di atti normativi comunitari, l'intento di fondo pare quello di potenziare il ruolo delle commissioni permanenti, piuttosto che quello della Commissione specializzata negli affari comunitari. Inoltre, mentre appare opportuno sottoporre all'istruttoria delle commissioni permanenti, per la parte di rispettiva competenza, i progetti di atti normativi comunitari al fine di garantire l'esame sulla conformità della disciplina rispetto alla Costituzione e al diritto dell'Unione europea (art. 79, comma, lett. b), reg. Cam.), appare maggiormente discutibile estendere le norme sull'istruttoria legislativa anche sotto il profilo della necessità dell'intervento legislativo, della congruità tra mezzi e fini dell'atto e, soprattutto, degli oneri e della relativa copertura finanziaria del progetto (art. 79, comma 4, lett. a) e c), reg. Cam.), che – anche nella prospettiva delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona – non costituiscono aspetti di competenza del Parlamento nazionale nei procedimenti legislativi comunitari.

Infine, anche sotto il profilo della ridefinizione della tempistica delle procedure comunitarie, sarebbe probabilmente opportuna un'ulteriore valorizzazione del ruolo della Commissione politiche dell'Unione europea, con particolare riferimento alla procedura sulla c.d. riserva di esame parlamentare. Il coinvolgimento delle Commissioni specializzate negli affari comunitari potrebbe infatti consentire un più incisivo e tempestivo coinvolgimento di un organo del Parlamento nazionale, anche alla luce dello scarso lasso temporale (20 giorni) individuato dall'art. 4, comma 3, della legge n. 11 del 2005. Al riguardo nulla vieterebbe che i regolamenti parlamentari, in attuazione della disposizione di legge, costruiscano procedure di coordinamento intercamerale finalizzate a consentire la determinazione dell'indirizzo parlamentare mediante un atto bicamerale non legislativo<sup>22</sup>; o, addirittura, mediante parallele risoluzioni votate dalle Commissioni politiche dell'Unione europea dei due rami del Parlamento in esito ad un'istruttoria congiunta sui progetti di atti normativi comunitari, sul modello di quanto avviene, ad esempio, per il documento di programmazione

<sup>20</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, Resoconti delle giunte e delle commissioni parlamentari, Resoconto della seduta della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009, cit., 11.

<sup>21</sup> In questa chiave di lettura, per un approfondimento sia consentito il rinvio a G. RIVISECCHI, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, a cura di A. Lucarelli – A. Patroni Griffi, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2003, spec. 298 ss. Analogamente, sulla valorizzazione delle commissioni permanenti, v. anche M.T. NIGRO, *Parlamento e Unione europea*, cit., 175 s.

<sup>22</sup> Sulla potenziale espansione di tale categoria di atti, sia consentito un rinvio a G. RIVISECCHI, voce *Atti bicamerali non legislativi*, in *Dizionario sistematico di Diritto costituzionale*, a cura di S. Mangiameli, Milano, Il Sole 24 Ore, 2008, 123 ss., spec. 126 ss.

economico-finanziaria, espungendo, però, la fase del procedimento in Assemblea<sup>23</sup>.

In ogni caso, ciò che tuttavia colpisce maggiormente nel dibattito in corso e nel parere della Giunta per il regolamento della Camera è la totale assenza di qualsiasi riferimento al ruolo delle assemblee regionali, che invece – in base al diritto dell’Unione europea – costituiscono ormai parte integrante delle procedure concernenti la fase ascendente e il controllo sulla sussidiarietà.

### 3. *Qualche proposta per colmare le lacune: la riforma delle procedure comunitarie finalizzata al riconoscimento dell’apporto delle assemblee regionali nella fase ascendente*

Nella prospettiva dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i regolamenti parlamentari e quelli dei consigli regionali dovrebbero invece costruire procedimenti di raccordo finalizzati ad individuare termini congrui per l’esercizio della funzione consultiva dei consigli regionali rispetto alle otto settimane previste dal Protocollo per la procedura di controllo sulla sussidiarietà, nonché definire le modalità attraverso cui si svilupperanno le forme di coordinamento tra Parlamento nazionale e assemblee regionali nella fase ascendente.

Sarebbe forse auspicabile utilizzare proprio la sede regolamentare ai fini della definizione di tali procedure, in quanto tale fonte consentirebbe probabilmente una maggiore flessibilità nell’introduzione e nel progressivo sviluppo delle prassi di cooperazione. A tal fine, sembra anzitutto preferibile accantonare l’ipotesi di ricorrere a moduli bilaterali (tra i singoli consigli e il Parlamento nazionale) entro cui collocare l’esercizio della funzione consultiva delle assemblee regionali nel controllo sulla sussidiarietà, che trovano comunque qualche conferma nel diritto comparato<sup>24</sup>. Alla luce dell’esperienza italiana e del ruolo che sta assumendo la Conferenza dei presidenti dei consigli regionali come strumento di raccordo orizzontale, sembra infatti preferibile optare per formule “multilaterali”, attraverso, cioè, pareri concertati preventivamente tra i consigli regionali da rendere al Parlamento nazionale per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle assemblee. Tale scelta sarebbe infatti maggiormente coerente non soltanto con quanto previsto dall’art. 5 della legge n. 11 del 2005, giunta, tra l’altro, all’espresso riconoscimento normativo della Conferenza dei Presidenti dei consigli regionali, ma anche con la necessità di rafforzare forme di cooperazione orizzontale tra i consigli regionali, su cui – specie alla luce del quadro comparatistico degli Stati composti – il sistema italiano sembra rivelare profonde lacune<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Al riguardo, sulla possibile estensione delle procedure intercamerali, spunti in G. RIVOCCHI, *Bicameralismo e procedure intercamerali*, in ASTRID, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, Il Mulino, 2007, 70 ss.

<sup>24</sup> Si vedano, in particolare, il ruolo del Parlamento scozzese nella sperimentazione delle procedure di *early warning* nelle quali tale Parlamento si relaziona autonomamente alla Camera dei Comuni nell’esercizio della funzione consultiva, nonché, soprattutto, il modello austriaco che vede, di volta in volta, un’assemblea regionale “capofila” – *ratione materiae* – nel rendere pareri al *Bundesrat*: su questi aspetti, cfr. C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un’analisi di diritto comparato*, Comunicazione al Convegno di Studi “Nuove regole per nuovi consigli regionali”, tenutosi a Roma presso la “Luiss Guido Carli” il 4 maggio 2009, in corso di pubblicazione ne *Il Filangieri – Quaderno 2009*.

<sup>25</sup> In questa prospettiva, cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni*

In secondo luogo, anche in considerazione dello scarso lasso temporale previsto dalla procedura per il controllo sulla sussidiarietà, e, più in generale, nella consapevolezza che tanto più efficace risulta la partecipazione delle assemblee elettive quanto più è loro consentito di incidere in tempi rapidi sui progetti di atti comunitari durante la fase ascendente, sarebbe auspicabile decentrare l'esercizio delle funzioni di controllo in commissione, utilizzando, cioè, le commissioni politiche dell'Unione europea dei due rami del Parlamento piuttosto che le assemblee.

Anche in sede scientifica si è infatti da tempo riconosciuto che ad un decentramento della funzione in commissione non necessariamente corrisponde un depotenziamento del controllo parlamentare<sup>26</sup>. Anzi, l'esame degli atti comunitari che a vario titolo pervengono al parlamento – anche per il carattere molto spesso *bipartisan* delle votazioni finali – è forse la materia che più efficacemente dimostra come, dietro un apparente rafforzamento, la concentrazione del controllo parlamentare in assemblea finisca spesso per affievolire l'efficacia del controllo stesso.

Al riguardo, potrebbero soccorrere talune esperienze maturate nei consigli regionali. La soluzione ad esempio adottata dall'art. 6, comma 2, della legge n. 16 del 2008 della regione Emilia-Romagna consente infatti di determinare la posizione dell'assemblea legislativa nella fase ascendente – esprimendo le relative osservazioni sui progetti di atti comunitari, ai sensi di quanto previsto dall'art. 5, comma 3, della legge n. 11 del 2005 – mediante apposita risoluzione votata dalla Commissione consiliare competente in materia di formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea. La disciplina, in quel caso, è poi integrata dall'art. 38 del regolamento interno dell'assemblea, che comporta un ulteriore potenziamento del ruolo del consiglio nella fase ascendente: sia mediante una procedura di coinvolgimento delle commissioni permanenti (per le parti di rispettiva competenza) nella valutazione del programma legislativo annuale della Commissione europea, sia mediante un rinvio esplicito alle iniziative di cooperazione interistituzionale e interparlamentare, specie per quanto concerne il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nell'esame dei progetti di atti normativi comunitari.

In definitiva, valorizzando questo esempio di proficuo intarsio tra legge statale, legge regionale e fonte regolamentare, si potrebbe immaginare che, mediante riforme dei regolamenti parlamentari e dei regolamenti delle assemblee regionali, la funzione di controllo nella fase ascendente (e, in particolare, sulla sussidiarietà) si concretizzi in procedure di raccordo tra le commissioni politiche dell'Unione europea dei due rami del Parlamento e le commissioni permanenti (o speciali) competenti per gli affari comunitari dei consigli regionali. Ciò consentirebbe alle assemblee legislative di esprimere, in tempi rapidi, pareri indirizzati al governo nazionale, facendo comunque eventualmente salva – con un'apposita clausola prevista dai regolamenti camerali – la facoltà di rimettere la procedura rispettivamente alle assemblee statali e regionali.

---

*intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1995, 225 ss. e 260 ss.; ID., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, 239 s.; L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2007, 711 s.

<sup>26</sup> In questa prospettiva, ad esempio, C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974, 187 s.; S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2002, 967 s.

#### 4. *L'idoneità della fonte regolamentare a costituire strumento di raccordo tra Parlamento nazionale e consigli regionali nella prospettiva della partecipazione e del controllo delle assemblee elettive nella costruzione europea*

Il coinvolgimento delle assemblee regionali nel processo decisionale europeo è stato per ora assicurato soltanto in alcuni aspetti della legge statale e delle leggi regionali di procedura, ma prevalentemente attraverso il loro rapporto con gli organi esecutivi (regionali e/o statali). Rimane invece quasi del tutto scoperto il versante dei rapporti *diretti* tra le assemblee regionali e i parlamenti nazionali<sup>27</sup>, che potrebbe costituire anzitutto strumento di rafforzamento dell'apporto informativo dei consigli ai fini dei poteri di indirizzo e di controllo sulle giunte regionali.

Da questo punto di vista, nel caso italiano, anche la legge n. 11 del 2005, che per altro verso ha costituito un momento di rilevante valorizzazione delle regioni nella fase ascendente, rappresenta senza dubbio un'occasione mancata, non contenendo alcun riferimento alla cooperazione tra Parlamento nazionale e consigli<sup>28</sup>, nonché, più in generale, alla cooperazione interparlamentare, che appare invece centrale nell'architettura istituzionale delineata dal Trattato di Lisbona.

E' proprio dalla fase ascendente che dovrebbe invece muovere un processo di istituzionalizzazione della collaborazione tra le assemblee legislative regionali e il Parlamento nazionale, anche ai fini dell'attivazione delle procedure di controllo sulla sussidiarietà.

Nella prospettiva da ultimo richiamata, gli Stati membri dovrebbero dotarsi di un'apposita disciplina finalizzata ad assicurare il raccordo tra parlamenti nazionali e assemblee regionali. Lasciare infatti questo tema a non meglio definite prassi di coordinamento tra assemblee rischia di pregiudicare gli strumenti della cooperazione interparlamentare, depotenziando il contributo delle assemblee regionali e favorendo un'interpretazione in termini meramente facoltizzanti del coinvolgimento dei parlamenti regionali previsto dall'art. 6 del citato Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Lisbona.

Si tratterà di decidere se irrigidire tale contributo riformando le leggi di procedura o se lasciarne la definizione ai regolamenti delle assemblee (parlamenti nazionali e consigli regionali).

Come si è tentato di dimostrare, l'opzione di riforma dei regolamenti camerali sembra forse quella maggiormente idonea ad assicurare quella flessibilità nell'instaurazione delle procedure di raccordo di cui le origini e gli sviluppi della cooperazione interparlamentare ed interistituzionale sembrano costantemente nutrirsi. Lasciare il tema a non meglio definite prassi e convenzioni rischia infatti da un lato di depotenziare gli strumenti, e, dall'altro, di avallare striscianti riforme dei regolamenti parlamentari – sul tema cruciale della cooperazione interassembleare – prive della necessaria copertura costituzionale<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Su queste carenze, cfr. anche C. FASONE, *I raccordi tra parlamento e autonomie territoriali nell'attività legislativa*, cit., 196 ss.

<sup>28</sup> Sotto questo profilo, cfr. V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione europea*, Relazione al Convegno di Studi "Nuove regole per nuovi consigli regionali", tenutosi a Roma presso la "Luiss Guido Carli" il 4 maggio 2009, in corso di pubblicazione ne *Il Filangieri – Quaderno 2009*.

<sup>29</sup> Da quest'ultimo punto di vista, cfr. C. FASONE, *I raccordi tra parlamento e autonomie territoriali nell'attività legislativa*, cit., 209, la quale sottolinea come nella materia di sia proceduto "con particolare cautela al fine di evitare modificazioni *ultra vires* dei regolamenti parlamentari".

In questo quadro, colpisce indubbiamente l'inidoneo coinvolgimento delle assemblee regionali nella fase ascendente e nelle procedure di controllo, soprattutto a fronte delle novità previste dal Trattato di Lisbona, e alle funzioni di controllo sulle giunte che esse vanno assumendo nelle forme di governo regionali. La partecipazione nella fase di elaborazione del diritto comunitario e l'esercizio delle relative funzioni di controllo dovrebbe infatti essere sempre più ricollocabile su un triplice livello di assemblee elettive, anche alla luce dei tratti peculiari della costruzione europea, sempre maggiormente caratterizzati da competenze a vario titolo "condivise" tra i diversi livelli di governo.

In questo processo, appare difficile assicurare un'incisiva funzione di controllo attraverso i tradizionali moduli bilaterali finalizzati a far valere la responsabilità di un organo di fronte ad un'assemblea parlamentare<sup>30</sup>, non foss'altro perché il processo decisionale europeo trova come motore un "potere esecutivo" a struttura complessa che poggia – come ha recentemente ribadito anche la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona – sui governi degli Stati membri. Ma proprio per questo la partecipazione delle assemblee elettive postula il superamento del tradizionale schema duale in favore di forme "multilaterali" – tra organi esecutivi dell'Unione, governi degli Stati membri, parlamento europeo, parlamenti nazionali e assemblee regionali – in cui il controllo parlamentare dovrebbe essere riportato alla peculiare struttura dell'Unione europea che salvaguarda gli Stati e ne limita il potere<sup>31</sup>.

In altre parole, il controllo/partecipazione dei parlamenti nella costruzione europea sembra piuttosto rimodellarsi nelle strutture e nei procedimenti di coordinamento e di cooperazione interparlamentare in cui, alla centralità dell'imputazione soggettiva della funzione ad una determinata assemblea, si sostituisce l'oggettiva funzione di contropotere condivisa tra parlamento europeo, parlamenti nazionali e assemblee regionali nell'equilibrio costituzionale dell'Unione.

---

<sup>30</sup> Cfr., tra i tanti, A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970, 97 ss.; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, cit., 165 ss. e 192 ss.; S. SICARDI, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, Utet, 1989, 105 ss.; M. CARDUCCI, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, Cedam, 1996, 79 ss.

<sup>31</sup> Sul punto, cfr. J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003, 576.