

INDICE

<i>Introduzione</i>	1
---------------------	---

PARTE PRIMA

I PARLAMENTI NAZIONALI DEGLI STATI MEMBRI NELL'ARCHITETTURA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO PRIMO

I PARLAMENTI NAZIONALI SULLA SCENA EUROPEA: LE TAPPE DI UN PROGRESSIVO RICONOSCIMENTO

1. Il rapporto tra Unione europea e Parlamenti nazionali: alcune considerazioni introduttive	8
2. I Parlamenti nazionali nei trattati europei	24
3. (<i>Segue</i>) Il Trattato di Maastricht	30
4. (<i>Segue</i>) Il Trattato di Amsterdam	34
5. (<i>Segue</i>) Dalla Dichiarazione di Nizza al Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa	36
6. (<i>Segue</i>) Il Trattato di Lisbona ed il nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali	45
6.1 Del diritto di informativa sui progetti di atti legislativi dell'Unione: brevi cenni e rinvio	50
6.2 Del controllo sul principio di sussidiarietà: brevi cenni e rinvio	51
6.3 Dell'attuazione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	53

6.5	Dell'informativa sulle domande di adesione all'Unione europea	58
6.6	Della cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e tra questi ed il Parlamento europeo: brevi cenni e rinvio	58
7.	Gli effetti delle previsioni del nuovo Trattato sul processo decisionale europeo	59

CAPITOLO SECONDO

**IL «DIALOGO» CON L'UNIONE EUROPEA:
FORME E PROCEDURE**

1.	<i>Premessa</i>	62
2.	La formazione della posizione nazionale da sostenere in Consiglio dei ministri: i poteri di indirizzo al Governo	65
2.1.	Gli obblighi di trasmissione e di informazione	66
2.2.	Forme, ambiti e finalità dell'intervento parlamentare: i principali modelli di <i>scrutiny</i> parlamentare	68
3.	Il «dialogo politico» con la Commissione europea: la cosiddetta «procedura Barroso»	71
4.	La procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà (<i>Early Warning System</i>)	75
4.1.	Oggetto e ambito di operatività del controllo	77
4.2.	La clausola di flessibilità di cui all'articolo 352 TFUE	83
4.3.	Gli ostacoli all'operatività del meccanismo di allerta precoce	85
4.4.	Il ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà	89

5.	L'articolo 12 TUE ed i Protocolli nn. 1 e 2 tra « <i>individual empowerment</i> » e « <i>collective responsibility</i> »	91
----	--	----

CAPITOLO TERZO

LA COOPERAZIONE INTERPARLAMENTARE

1.	I fattori che hanno contribuito al progresso della cooperazione interparlamentare a livello europeo	97
2.	Le forme e le sedi della cooperazione interparlamentare a livello istituzionale	101
	2.1. La Conferenza dei Presidenti dell'Unione Europea	106
	2.2. La Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei e comunitari dei Parlamenti dell'Unione europea (COSAC)	107
	2.2.1. Composizione e funzionamento: il regolamento interno	110
	2.2.2. Le funzioni	113
	2.2.2.a. Il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. I «progetti pilota» promossi dalla COSAC	117
	2.2.2.b I <i>test</i> coordinati sulla sussidiarietà <i>post</i> Trattato di Lisbona	121
	2.2.3. Il ruolo futuro della COSAC	124
	2.3. Le riunioni dei rappresentanti delle omologhe commissioni del Parlamento europeo e dei Parlamenti dell'Unione europea	133
	2.4. Le riunioni interparlamentari	134
3.	La cooperazione interparlamentare a livello amministrativo	135

4. Gli strumenti operativi: *Interparliamentary EU Information Exchange* (IPEX) 135

PARTE SECONDA

LA PARTECIPAZIONE DEL PARLAMENTO ITALIANO AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DELL'UNIONE EUROPEA NELL'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA E DELLA PRASSI INTERNA

CAPITOLO QUARTO

**LA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA:
DALLA «LEGGE FABBRI»
ALLA LEGGE N. 11 DEL 2005**

1. Considerazioni introduttive 137
- Sezione Prima: Il quadro normativo di riferimento*
2. I riferimenti costituzionali 144
3. La prima fase del rapporto tra Stato italiano e ordinamento comunitario: dall'inizio fino all'entrata in vigore dell'Atto unico europeo 155
4. La seconda fase dei rapporti tra Stato italiano e ordinamento comunitario. La «legge Fabbri» e la creazione del Dipartimento per le politiche comunitarie 159
5. La legge n. 86 del 1989 e l'avvio della terza fase 165
6. L'ultima fase di sviluppo: la legge n. 11 del 2005 169
- Sezione Seconda: La fase ascendente da un punto di vista dinamico. Le interazioni fra gli attori istituzionali*
7. Gli obblighi di informazione 173

7.1. Gli organi coinvolti nell'attività di informazione tra Governo e Parlamento	178
8. Le osservazioni ed i poteri di indirizzo del Parlamento	179
9. La riserva di esame parlamentare	180
9.1. La riserva parlamentare ed il mandato di arresto europeo	184
10. La partecipazione alla fase ascendente delle Regioni e degli enti locali: brevi cenni	190
<i>Sezione Terza: Prospettive di riforma</i>	
11. I progetti di legge di modifica della legge n. 11 del 2005	198

CAPITOLO QUINTO

L'ATTUAZIONE DEL TRATTATO DI LISBONA ED IL RUOLO DEL PARLAMENTO ITALIANO

1. Premessa	203
2. La disciplina dettata dai regolamenti parlamentari	205
3. Il «dialogo politico» con la Commissione europea e l'adeguamento delle procedure parlamentari	210
4. L'attuazione del Trattato di Lisbona e le «procedure sperimentali» delle due Camere	214
5. La verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e la prassi applicativa	220
6. Le questioni rimaste aperte	226
<i>Conclusioni</i>	229

<i>Bibliografia</i>	235
<i>Indice della giurisprudenza citata</i>	273
<i>Sitografia</i>	276

Introduzione

I Parlamenti nazionali hanno partecipato sin dalle origini al processo di integrazione europea, non solo mediante l'esercizio del potere di autorizzazione alla ratifica dei trattati istitutivi e di quello di riforma di questi ultimi, ma operando direttamente presso l'Assemblea consultiva delle Comunità europee mediante proprie delegazioni. È pur vero che non si trattava di un ruolo di primo piano, anzi, con le elezioni del Parlamento europeo, nel 1979, sino alla fine del secolo scorso, esso finì per essere ulteriormente marginalizzato, limitandosi ad intervenire unicamente nella cosiddetta «fase discendente» del diritto comunitario e, cioè, in quella di attuazione della normativa europea.

Tuttavia, a seguito del fallito tentativo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, probabilmente a causa del forte calo di consensi manifestato dai cittadini di alcuni Stati membri nei confronti dell'Unione europea (esemplificativo, al riguardo, è il caso dei *referendum* tenutisi in Francia e nei Paesi Bassi) in uno con il sempre più evidente allontanamento emerso tra la posizione assunta, di volta in volta, dai Governi nazionali su diversi *dossier* europei rispetto a quella delle rispettive opinioni pubbliche, il ruolo dei Parlamenti nazionali è stato rafforzato come mai era accaduto prima dal Trattato di Lisbona. Ad essi, infatti, viene ora riconosciuta la possibilità di incidere anche direttamente sul processo decisionale europeo. Più in generale, si affida ai Parlamenti nazionali il compito di contribuire “*attivamente al buon funzionamento dell'Unione*”, secondo la formula utilizzata dal nuovo articolo 12 del Trattato sull'Unione europea, interamente dedicato ai Parlamenti nazionali.

Un anno dopo l'entrata in vigore del nuovo Trattato, avvenuta il 1° dicembre 2009, le Assemblee legislative nazionali hanno, quindi, incominciato ad occuparsi di come rispondere alla «chiamata» europea in un'ottica, tuttavia, solo «individuale» e non anche «collettiva». Sotto tale profilo, si è posta, in particolare, la questione, assai dibattuta in dottrina, inerente la giusta interpretazione da dare alle nuove previsioni del Trattato di Lisbona, ovvero se con esse si sia voluto riconoscere ai Parlamenti nazionali un potere di intervento nel processo decisionale europeo da intendersi quale «*individual empowerment*», al pari del diritto di veto di

cui ciascun Parlamento (o Camera nazionale) dispone in ordine alle proposte di modifica dei trattati istitutivi o, invece, se il sistema prefigurato da tali previsioni nella forma del cosiddetto «meccanismo di allerta precoce» o «*Early Warning System*» non presupponga, piuttosto, un esercizio collettivo di detto potere configurando, altresì, una sorta di «*collective responsibility*» in ordine al suo esercizio.

Al di là della natura individuale o collettiva del diritto/dovere di intervenire nell'«*European decision-making process*», la necessità per i Parlamenti nazionali di «fare sistema» risulta, in ogni caso, evidente laddove si prendano in considerazione le modalità attraverso le quali è consentito loro di prendere parte al processo normativo europeo. Difatti, il meccanismo di allerta precoce, avente ad oggetto il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte di una proposta di atto legislativo, può svolgersi, a seconda della procedura seguita per l'adozione dello stesso (se ordinaria o meno) e della maggioranza di pareri motivati (negativi) espressi al riguardo dai Parlamenti nazionali, secondo due formule, quella del cosiddetto «cartellino giallo» o quella del cosiddetto «cartellino arancione». È chiaro che dipenderà dall'uso che i Parlamenti nazionali intendono fare di tali procedure la possibilità effettiva di incidere sulla formazione delle norme a livello europeo nonché, in ultima analisi, di rafforzare la legittimazione democratica dell'Unione europea.

Su tale ultimo punto, non può nascondersi tuttavia che, con minore o maggiore intensità, si è fatto strada tra alcuni studiosi quello che potrebbe essere definito un «pregiudizio antiparlamentare», che gioca un proprio ruolo sia a livello nazionale che a livello europeo. A livello nazionale, qualcuno ritiene che i Parlamenti siano il luogo privilegiato della difesa degli interessi particolari di natura economica, campanilistica e corporativa, mentre solo gli Esecutivi sarebbero capaci di sintesi politiche trascendenti detti interessi parziali. Parimenti, a livello europeo, sia i Parlamenti nazionali, ma ancor più il Parlamento europeo, che si caratterizza per la varietà dei suoi membri in rapporto alla loro origine, sarebbero la *sedes* privilegiata per la tutela degli interessi nazionali, potendosi, al contrario, elaborare le grandi sintesi comunitarie soltanto in istituzioni di natura differente, quali la Commissione europea ed il Consiglio dei ministri. Del resto, trattasi, com'è noto, di pregiudizi che hanno giocato, in parte, anche nella formazione dei trattati che hanno regolato l'organizzazione delle Comunità europee. Anche oggi, se pochi negano la

necessità di una legittimazione democratica dell'Unione europea mediante un nuovo metodo di elezione nonché tramite il conferimento di nuovi poteri al Parlamento europeo, è viva in più di uno la preoccupazione che, rendendosi più democratico il processo decisionale europeo per mezzo della sua «parlamentarizzazione», non si contribuisca invero a rendere più europeo il contenuto delle sue deliberazioni, quanto piuttosto a favorire una situazione di stallo a causa della conflittualità tra interessi nazionali troppo distanti.

Ora, è chiaro che il tema della partecipazione dei Parlamenti nazionali agli affari europei può essere analizzato da molteplici punti di vista. Così, ad esempio, si potrebbe prendere le mosse dalla teoria federalista o, viceversa, da quella neofunzionalista dell'integrazione europea; si potrebbe considerare un approccio intergovernativo, neo-istituzionalista o costruttivista; ancora, si potrebbero esaminare i rapporti dei Parlamenti con le istituzioni europee, con il Governo nazionale e/o con gli altri Parlamenti secondo una concezione internazionalistica del processo di integrazione europea ovvero costituzionalistica.

Nel presente lavoro di ricerca, si è scelto di limitare l'analisi ad un profilo circoscritto, rappresentato dall'incidenza del Trattato di Lisbona sui meccanismi predisposti a livello europeo per coinvolgere i Parlamenti nazionali nel circuito decisionale europeo, privilegiando pertanto l'esame della cosiddetta «fase ascendente» del diritto comunitario, cioè la fase di formazione degli atti e degli orientamenti politici. Tale approfondimento consentirà di svolgere, successivamente, un esame critico delle novità introdotte nel nostro ordinamento con la legge 4 febbraio 2005, n. 11, altrimenti nota come «legge Buttiglione» - che ha integralmente sostituito la legge 9 marzo 1989, n. 86, cosiddetta «legge La Pergola», dedicando alcune disposizioni innovative al ruolo del Parlamento italiano nella fase ascendente del processo decisionale europeo – e di formulare alcune valutazioni con riguardo alla più recente prassi applicativa.

L'approccio qui prescelto, consistente nel verificare dapprima i meccanismi europei vigenti e successivamente la reazione del nostro ordinamento, ha reso, quindi, opportuno, da un punto di vista metodologico, strutturare il presente lavoro in due parti.

In tal modo, nella *Prima Parte*, si è proceduto, anzitutto, con la disamina delle principali tappe della crescita del ruolo «europeo» dei Parlamenti nazionali

senza omettere di dar conto delle principali soluzioni elaborate nell'ambito del cantiere istituzionale circa l'esatta collocazione di tale nuovo «organo» all'interno dell'architettura costituzionale europea come ridisegnata dal Trattato di Lisbona (Capitolo Primo).

L'attenzione si è, quindi, spostata sulle modalità attraverso le quali è consentito ai Parlamenti nazionali di prendere parte all'elaborazione degli atti normativi dell'Unione europea, cui corrispondono tre differenti titoli di legittimazione: la vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà; il dialogo politico; l'indirizzo al Governo (Capitolo Secondo). In particolare, nel trattare del meccanismo di allerta precoce, ci si è posto il problema di indagare i possibili effetti che esso è in grado di spiegare sulla produzione normativa a livello europeo e, in ultima analisi, se, attraverso tale nuovo modello di partecipazione parlamentare, i Parlamenti nazionali siano in grado di influenzare «collettivamente» il processo legislativo dell'Unione. Sul punto, deve rilevarsi che, in dottrina, non v'è unanimità di vedute. Infatti, da un lato, si sostiene che l'*Early Warning System*, di fatto, non potrebbe mai condurre a risultati apprezzabili, almeno sino a quando i Parlamenti nazionali non riusciranno ad adottare un atteggiamento comune, ostacolato, in questo caso, da due ordini di problemi: l'uno, di carattere tecnico, attinente alla difficoltà di condurre l'esame di sussidiarietà in otto settimane; l'altro, di natura politica, da ricollegare alla volontà di intervenire nel processo di adozione degli atti a livello europeo già in questa fase della produzione normativa, ossia in quella di semplice formulazione della proposta di un atto da parte della Commissione europea e ancor prima, quindi, che la stessa abbia formato oggetto di esame da parte del Parlamento europeo e del Consiglio dei ministri. Tale posizione risulterebbe, peraltro, rafforzata dal dato fattuale, secondo il quale, ad oggi, non è stato mai raggiunto il *quorum* di pareri motivati necessario per attivare il meccanismo di allerta precoce nella forma del cartellino giallo ovvero di quello arancione. Dall'altro lato, si è fatto notare che tale meccanismo ha, comunque, il merito di aver ulteriormente rafforzato quel «dialogo» diretto e non mediato tra Parlamenti nazionali ed istituzioni europee che, sviluppatosi nelle forme del «dialogo politico» a seguito della decisione della Commissione europea di trasmettere, senza intermediazione alcuna, alle Assemblee legislative nazionali le nuove proposte ed i documenti di consultazione per un esame preventivo degli stessi in ordine, tra l'altro, al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, può svolgersi ora secondo lo schema più stringente del «dialogo legislativo». D'altro canto, come ha

sostenuto la stessa Commissione europea, il meccanismo del controllo di sussidiarietà ed il dialogo politico costituiscono due facce della stessa medaglia, atteso che “*il principio di sussidiarietà è parte di una relazione politica più estesa tra la Commissione e i parlamenti nazionali*”.

Utili indicazioni ai fini della nostra indagine possono, invece, rinvenirsi sul terreno della cooperazione interparlamentare (Capitolo Terzo), il cui sviluppo ha offerto un forte contributo all'affermazione del ruolo dei Parlamenti nazionali, soprattutto laddove si prendano in considerazione alcune forme più strutturate di cooperazione, quali, ad esempio, la Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei e comunitari dei Parlamenti dell'Unione europea (COSAC). Questa ha avuto un grado di attenzione maggiore rispetto alle altre forme di cooperazione interparlamentare per le sue potenzialità a strutturarsi quale «terza Camera legislativa», sede di esercizio collettivo dei poteri riconosciuti ai Parlamenti nazionali. Non poche, anche in questo caso, sono state, tuttavia, le obiezioni sollevate al riguardo, lamentandosi, nello specifico, che per tale via si verrebbe ad aggravare ulteriormente il processo decisionale europeo senza che a ciò si accompagni un reale valore aggiunto in termini di una sua maggiore democratizzazione. Ad ogni modo, i *test* sulla sussidiarietà che, a partire dal 2005, la COSAC ha condotto su alcune proposte di atti normativi dell'Unione al fine di «rodare» il meccanismo di allerta precoce in attesa che il Trattato costituzionale, prima, ed il Trattato di Lisbona, poi, entrassero in vigore hanno fornito un dato importante circa la partecipazione dei Parlamenti a questo tipo di esame congiunto. In tale contesto, un altro risultato importante è rappresentato dalla creazione del sito *Interparliamentary European Union Information Exchange* (IPEX) quale piattaforma privilegiata per lo scambio sistematico e tempestivo di informazioni anche in relazione ai poteri previsti dal nuovo Trattato.

Come anticipato, l'attuazione nell'ordinamento italiano delle nuove prerogative attribuite ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona costituisce oggetto di specifica trattazione nell'ambito della *Seconda Parte* di questo lavoro di ricerca. La valorizzazione del Parlamento nazionale nelle procedure decisionali europee è di per sé uno strumento neutro consegnato dai trattati nelle mani dell'ordinamento di ciascuno Stato membro: esso può essere regolato e, quindi, usato in modo sinergico rispetto ai meccanismi di controllo-raccordo tra Parlamento e Governo già presenti in ciascun Paese prima dell'entrata in vigore del Trattato di

Lisbona, in modo da influenzare ancora più efficacemente le decisioni delle istituzioni europee, oppure può essere lasciato sostanzialmente inerte, relegato allo sviluppo di prassi e senza procedere ad una ridefinizione di rapporti e procedure sul piano interno.

Quest'ultimo esempio è calzante per il caso italiano, anche se non può non rilevarsi che, allo stato, è in atto un processo di adeguamento del quadro normativo esistente, avviato al preciso fine di rafforzare la posizione delle Camere nella formazione e nell'attuazione della normativa europea e che si è tradotto, per ora, in una combinazione originale degli strumenti legislativi (Capitolo Quarto) e regolamentari (Capitolo Quinto) esistenti.

Un primo rilevante esito di questo processo è l'approvazione, il 6 ottobre 2009, di un parere della Giunta per il regolamento della Camera, con cui sono stati disposti alcuni importanti adattamenti delle procedure di collegamento con l'Unione europea, sia in vista dell'applicazione, in via sperimentale, di alcune previsioni del Trattato di Lisbona sia al fine di consentire la piena attuazione di alcuni istituti introdotti dalla legge n. 11 del 2005. La Giunta per il regolamento della Camera ha successivamente approvato, il 14 luglio 2010, un altro parere, con il quale è stata integrata la procedura in ordine al parere sulla verifica della sussidiarietà. Al Senato, la definizione di una procedura per l'esercizio dei poteri conferiti alle Camere dal medesimo Trattato è, invece, di derivazione presidenziale: il riferimento è, nello specifico, alla lettera del Presidente del 1° dicembre 2009, con la quale sono state fissate, in via sperimentale, le linee guida per il controllo di sussidiarietà.

Un secondo passo è costituito dalla presentazione di una serie di proposte di legge tese a riformare la legge n. 11 del 2005 e che fanno seguito alle indagini conoscitive sull'attuazione della stessa legge svolte nella XV e nella XVI legislatura nonché agli orientamenti risultanti da taluni atti di indirizzo approvati dalle medesime Camere nella legislatura in corso. Sono orientati in tal senso tanto la proposta di legge presentata al Senato (A.S. n. 2254), quanto il testo unificato (degli A.A.C. nn. 2854, 2862, 2888, 3055 e del disegno di legge del Governo, A.C. n. 3866), ora A.S. n. 2646, approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura il 23 marzo 2011. Alcune modifiche alla legge n. 11 del 2005 sono state, peraltro, già introdotte dalla legge comunitaria per il 2009.

Introduzione

In una terza fase, che potrebbe (*rectius*, dovrebbe) essere in parte contestuale alla seconda, si procederà alle modifiche dei regolamenti parlamentari nonché delle prassi relative ai rapporti interparlamentari ed al raccordo con la Commissione europea e le altre istituzioni dell'Unione europea.

In questo contesto, un dato emerge con tutta evidenza ovvero la necessità di ipotizzare forme di raccordo stabili tra Parlamento e Governo, attraverso una concertazione preventiva o, comunque, tramite una consultazione tra strutture ministeriali e strutture parlamentari. Questo dovrebbe avvenire nel periodo di otto settimane previsto dal Trattato di Lisbona, in cui il «dialogo preventivo» tra il Governo ed il Parlamento potrebbe contribuire a fissare una posizione comune. È chiaro, infatti, che se, per un verso, le nuove previsioni del Trattato di Lisbona in tema di Parlamenti nazionali prefigurano una crescita dei poteri degli Stati membri sui processi decisionali europei, vedendosi questi ultimi raddoppiare i loro strumenti di intervento (a quello governativo si aggiunge, ora, quello parlamentare, sempre che agiscano all'unisono e coerentemente tra loro), per altro verso, le medesime disposizioni associate al nuovo protagonismo dei Parlamenti nazionali rendono ancora più complessa la definizione della posizione nazionale sugli affari europei perché tendenzialmente obbligano l'Esecutivo alla consultazione ed alla concertazione con il Parlamento, dotato adesso di un autonomo canale di interlocuzione con le istituzioni europee. In tale prospettiva, quella offerta dal Trattato di Lisbona potrebbe essere, quindi, l'occasione da cogliere per rafforzare il sistema di tutela degli interessi italiani, potenziando al contempo il ruolo del Parlamento.

PARTE PRIMA

I PARLAMENTI NAZIONALI DEGLI STATI MEMBRI
NELL'ARCHITETTURA ISTITUZIONALE
DELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO PRIMO

I PARLAMENTI NAZIONALI SULLA SCENA EUROPEA: LE TAPPE DI UN PROGRESSIVO RICONOSCIMENTO

Sommario: 1. Il rapporto tra Unione europea e Parlamenti nazionali: alcune considerazioni introduttive. – 2. I Parlamenti nazionali nei trattati europei. – 3. (*Segue*) Il Trattato di Maastricht. – 4. (*Segue*) Il Trattato di Amsterdam. – 5. (*Segue*) Dalla Dichiarazione di Nizza al Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. – 6. (*Segue*) Il Trattato di Lisbona ed il nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali. – 6.1. Del diritto di informativa sui progetti di atti legislativi dell'Unione: brevi cenni e rinvio. – 6.2. Del controllo sul principio di sussidiarietà: brevi cenni e rinvio. – 6.3. Dell'attuazione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. – 6.4. Della partecipazione alla revisione dei trattati. – 6.5. Dell'informativa sulle domande di adesione all'Unione europea. – 6.6. Della cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e tra questi ed il Parlamento europeo: brevi cenni e rinvio. - 7. Gli effetti delle previsioni del nuovo Trattato sul processo decisionale europeo.

1. Il rapporto tra Unione europea e Parlamenti nazionali: alcune considerazioni introduttive

Nell'ambito delle complesse vicende che, nel tempo, hanno riguardato i rapporti tra Comunità europea (prima) ed Unione europea (poi), Stati membri che ne sono divenuti parte ed istituzioni, nazionali ed europee, la questione del ruolo da

assegnare ai Parlamenti nazionali¹, a fronte di un iniziale disinteresse, si è progressivamente imposta nell'agenda europea, al punto da costituire oggi, specie

¹ Per comprendere a pieno il significato sotteso alla tematica suindicata, oggetto di indagine in questa *Prima Parte* del presente lavoro di ricerca, è necessario considerare, in via preliminare, che la stessa va inquadrata nell'ambito del più ampio processo di integrazione europea, il quale, come vedremo, se per un verso, ha prodotto l'effetto di «mortificare» i Parlamenti nazionali privandoli in moltissimi settori della tipica funzione legislativa, per un altro, ha consentito loro di mantenere aperto un canale di comunicazione con le istituzioni europee, dapprima per il tramite di un controllo indiretto, di natura politica, sui rispettivi Governi, poi, in virtù delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, che in buona sostanza ha fatto proprie le previsioni contenute al riguardo nel «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa», per mezzo di nuovi poteri di intervento diretto. La letteratura in tema di Parlamenti nazionali, di pari passo con il crescente interesse che il tema ha suscitato a livello europeo, specie all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di riforma, è oramai assai vasta. Pertanto, senza alcuna pretesa di esaustività, sia consentito richiamare, per una ricostruzione del quadro generale in materia, i seguenti autori: P. NORTON, *Parliaments: A Framework for Analysis*, in *West European Politics*, vol. 13, 3, 1990, pp. 1-9; ID., *Introduction: The Institution of Parliaments*, in Norton P. (eds.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1998, pp. 1-15; G. NERI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo normativo dell'Unione europea*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, Camera dei deputati, 1998, pp. 145-178; J. H. H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, n. 1, pp. 5-14; R. CIPRIANI, F. MONCERI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel quadro costituzionale europeo*, in Colombini G., Nugnes F. (a cura di), *Istituzioni, Diritti, Economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione europea*, Pisa, Plus, 2004, p. 109 e ss.; A. J. CYGAN, *The role of National Parliaments in the EU's New Constitutional Order*, in Tridimas T., Nebbia P. (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century. Rethinking the New Legal Order*, Oxford, Hart Publishing, 2004, I, p. 153 e ss.; F. BRUNO, *La Costituzione europea ed i Parlamenti nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo (DPCE)*, 2005, n. 2, p. 620 e ss.; F. SALMONI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Foro italiano (FI)*, 2005, pp. 16-19; S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione Europea e parlamenti nazionali: integrazione o contrapposizione?*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali: atti del XX Convegno annuale*, Catania, 14-15 ottobre 2005, Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2007, pp. 27-101, ed. *ivi*, la bibliografia richiamata alle note nn. 2, 3, 4, 5 e 15; M. CARTABIA, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea: che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali: atti del XX Convegno annuale*, cit., pp. 103-150.

Per una più recente riflessione sul ruolo dei Parlamenti nazionali *post* Trattato di Lisbona, si vedano altresì: A. MANZELLA, *I parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in Micossi S. e Tosato G. L. (a cura di), *L'Unione Europea nel XXI secolo: "Nel dubbio per l'Europa"*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 333-349; A. MAURER, *National Parliaments in the Architecture of Europe after Constitutional Treaty*, in Barrett G. (eds.), *National Parliaments and the European Union - the Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Dublin, Clarus Press, 2008, pp. 47-66; C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *DPCE*, 2008, n. 1, pp. 83-94; R. PASSOS, *Recent developments concerning the role of national parliaments in the European Union*, in *ERA Forum*, 2008, vol. 9, n. 1, pp. 25-40; A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, in

dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (nel prosieguo, anche Trattato di riforma) nel dicembre del 2009², un tema suscettibile di giocare un ruolo ben più rilevante in futuro.

Rassegna parlamentare, 2009, n. 4, pp. 1119-1173; C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea nel decision making comunitario*, in Decaro C. e Lupo N. (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009, p. 159 e ss.; L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il trattato di Lisbona: un'opportunità o un problema?*, in «www.astrid-online.it», 29 marzo 2010; ID., *La ratifica italiana del Trattato di Lisbona*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, p. 407 e ss.; T. RAUNIO, *National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for future Research*, in *Journal of Legislative Studies*, 2009, 15, 4, pp. 317-334; S. BARONCELLI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'evoluzione dinamica dell'Unione Europea*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, Giappichelli, 2010, vol. 1, pp. 325-357; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010, n. 3, pp. 1-11; U. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei parlamenti nazionali nel trattato di Lisbona*, in Zanghì C., Panella L. (a cura di), *Il trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Messina 26-27 giugno 2009, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 213-232; ID., *L'impatto del Trattato di Lisbona sul ruolo dei Parlamenti nazionali*, in Decaro C. e Lupo N. (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, cit., pp. 407-413; P. M. KACZYNSKI, *Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*, in *CEPS Special Report*, 2011, n. 2, pp. 1-15.

Sull'intervento dei Parlamenti nazionali nel processo di formazione degli atti legislativi dell'Unione europea e sulla c.d. «procedura di allarme preventivo», altrimenti nota come «*Early Warning System*», che saranno oggetto di specifica trattazione nell'ambito del *Capitolo Secondo* di questa *Prima Parte*, si rinvia alla bibliografia *ivi* indicata, pur potendosi già in questa sede effettuare un richiamo ai seguenti autori: F. FERRARO, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea*, in *DPCE*, 2003, p. 183 e ss.; I. COOPER, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 2006, 44 (2), pp. 281-304; P. KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the principle of subsidiarity*, in *Maastricht Journal European Comparative Law (MJECL)*, 2008, n. 1, p. 77 e ss.; R. MASTROIANNI, *Procedimento legislativo comunitario e ruolo dei Parlamenti nazionali: è davvero un passo in avanti?*, in Decaro C. e Lupo N. (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, cit., pp. 339-343; A. J. CYGAN, *The Parliamentarisation of EU Decision-Making? The Impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments*, in *European Law Review (ELR)*, 2011, 36, pp. 480-499, ed. *ivi*, la bibliografia di cui alle note nn. 21, 27, 30 e 39.

² Il Trattato di Lisbona è stato firmato il 13 dicembre 2007 ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009, pubblicato in GUUE C 306 del 17 dicembre 2007 e, successivamente, con rettifiche, in GUUE C 290 del 30 novembre 2009. L'art. 1 contiene le modifiche al Trattato sull'Unione europea (TUE), che mantiene il titolo attuale; l'art. 2, quelle relative al Trattato istitutivo delle Comunità europee (TCE), che viene ridefinito «Trattato sul funzionamento dell'Unione europea» (TFUE); gli artt. 3-7, le disposizioni finali. Il Trattato di Lisbona ha, inoltre, attribuito lo stesso valore giuridico dei trattati alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata, a Nizza, dal Parlamento europeo, dalla Commissione e dal Consiglio, il 7 dicembre 2000, pubblicata in GUUE C 364 del 18 dicembre 2000, p. 1, e, successivamente, proclamata di nuovo, con talune modifiche rispetto alla versione originaria, a Strasburgo, il 12

Il Trattato di riforma, tra le altre importanti innovazioni, segna infatti la piena integrazione dei Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea, richiamandoli per la prima volta in seno ad un trattato – segnatamente, all'articolo 12³ del Trattato sull'Unione europea – e non solo nei protocolli allegati⁴, per

dicembre 2007 e ripubblicata in GUUE C 303 del 14 dicembre 2007, p. 1. Sono acclusi, infine, al nuovo Trattato diversi protocolli tra cui, per quel che qui interessa, il Protocollo «Sul ruolo dei parlamenti nazionali» (n. 1) ed il Protocollo «Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità» (n. 2). E' possibile rinvenire una versione consolidata del TUE e del TFUE nonché dei relativi protocolli e delle annesse dichiarazioni in GUUE C 83, del 30 marzo 2010. La legge italiana di ratifica è del 2 agosto 2008, n. 130, pubblicata in GU 2 agosto 2008, n. 130 L, suppl. ord..

In dottrina, per un commento generale al Trattato di Lisbona, si rinvia al volume AA.VV., *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di Bassanini F. e Tiberi G., Collana Quaderni di Astrid, Bologna, Il Mulino, 2008. Si vedano pure L. BRIASCO, D. A. CAPUANO e L. GIANNITI, *Il Trattato di Lisbona: commento e testo a fronte*, Roma, Senato della Repubblica, 2008; A. DUFF, *True guide to the treaty of Lisbon*, reperibile *on line* al seguente indirizzo «www.alde.eu/fileadmin/files/Download/True-Guide-NEW.pdf»; J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, Il Mulino, 2007; ID., *Il Trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattato costituzionale del 2004*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, fasc. 4, pp. 875-891; E. TRIGGIANI, *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Bari, Levante Editori, 2008; ID., *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, n. 1, pp. 9-34; R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Diritto dell'Unione Europea (DUE)*, 2008, p. 21 e ss.; P. CRAIG, *The Treaty of Lisbon: Process, Architecture and Substance*, in *ELR*, 2008, p. 137 e ss.; M. DOUGAN, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts*, in *Common Market Law Review (CMLR)*, 2008, p. 617 e ss.; A. LANG, B. NASCIMBENE, *Il Trattato di Lisbona: l'Unione europea a una svolta?*, in *Corriere giuridico*, 2008, fasc. 1, pp. 137-143; nonché il fascicolo speciale di *Sud in Europa*, 2008, n. 1, dedicato interamente al Trattato con scritti di U. VILLANI, G. STROZZI, L. DANIELE, R. MASTROIANNI, E. CANNIZZARO, L. S. ROSSI, F. MUNARI, R. CAFARI PANICO, C. MORVIDUCCI, M. C. BARUFFI, P. PUOTI, G. CAGGIANO, C. GABRIELLI. Quanto ai manuali di diritto dell'Unione europea aggiornati al Trattato di Lisbona, si segnalano, in particolare, R. ADAM, T. TIZZANO, *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2010; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2010; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci Editore, 2010; C. ZANGHÌ, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2010.

³ Cfr. art. 12 TUE, il quale così statuisce: “*I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato; d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato; e) venendo informati delle domande di adesione*”

riconoscerne il “*contributo attivo*” al buon funzionamento dell’Unione. Invero, ai Parlamenti nazionali viene attribuito un ruolo rilevante in tutte le fasi del ciclo decisionale europeo, dalla predisposizione e negoziazione delle proposte normative alla loro attuazione negli ordinamenti nazionali.

A ben guardare, si tratta di un’acquisizione che non si pone in linea di discontinuità con le tendenze già consolidate nella costituzione materiale europea. Come osserva attenta dottrina⁵, “*I parlamenti nazionali, soprattutto nell’ultimo decennio, hanno infatti gradualmente affermato la propria presenza nel circuito decisionale europeo, esercitando in misura sempre più intensa le prerogative negli ordinamenti interni ovvero definendo in via di prassi ulteriori strumenti di intervento. Si è così avviato il superamento dell’impostazione tradizionale, di derivazione internazionalistica, per cui il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea si risolverebbe unicamente nella ratifica dei trattati istitutivi, delle loro modifiche e dei trattati di adesione, nell’approvazione preventiva di alcuni atti di particolare rilevanza (come la decisione sulle risorse proprie), nell’attuazione del diritto derivato nei rispettivi ordinamenti e, infine, nel controllo sull’azione del proprio Governo in seno al Consiglio*”.

Del resto, già nella Dichiarazione di Laeken del 2001⁶, il Consiglio europeo aveva affermato che “*I Parlamenti nazionali contribuiscono alla legittimazione del*

all’Unione in conformità dell’articolo 49 del presente trattato; f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea”. Tale disposizione, in particolare, è stata inserita nel Titolo II del Trattato sull’Unione europea, recante le «Disposizioni relative ai principi democratici», il quale riprende, in buona sostanza, gli artt. I-45, I-46 e I-47 del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa (su cui *infra*), venendosi così a conseguire, anche sul piano formale, come osserva C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit., p. 84, “*il riconoscimento di un rapporto tra Parlamenti e Unione che [come vedremo nel prosieguo] non si esaurisce in una funzione di controllo sull’operato dei singoli Governi, ma concorre (...) a garantire la legittimità, oltre che la democraticità, dell’Unione stessa*” (l’aggiunta in parentesi quadra è nostra).

⁴ Come precisato nella nota n. 2, trattasi dei Protocolli nn. 1 e 2 allegati al TUE e TFUE, l’uno sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea e l’altro sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, le cui disposizioni saranno esaminate nel dettaglio *infra* nel testo.

⁵ A. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 1122.

⁶ Cfr. Allegato I alle Conclusioni del Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, recante la «Dichiarazione sul futuro dell’Unione europea», per l’appunto c.d.

progetto europeo” ed aveva affidato alla Convenzione, incaricata di redigere il testo preliminare di quello che sarebbe stato poi il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa⁷ (in seguito, Trattato costituzionale), il compito di esaminare il loro possibile ruolo futuro, conferendo in tal modo rinnovato vigore al relativo dibattito tanto in ambito dottrinale quanto in ambito politico⁸.

Com'è noto, il Trattato costituzionale del 2004, contenente varie disposizioni ed un Protocollo dedicati ai Parlamenti nazionali, non è mai entrato in vigore ed è stato abbandonato, essenzialmente a seguito degli esiti negativi del referendum francese del 29 maggio e di quello olandese del 1° giugno del 2005, in favore del Trattato di Lisbona, ove sono state in buona parte rifeuse le novità da esso ipotizzate⁹. Nelle pagine che seguono, pertanto, dopo aver proceduto alla disamina

«Dichiarazione di Laeken», il cui testo è reperibile *on line* su <<<http://european-convention.eu.int/pdf/1knit.pdf>>>.

⁷ Firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e pubblicato in GUUE C 310 del 16 dicembre 2004, p. 1 e ss.. La bibliografia sul Trattato costituzionale è numerosissima. Ai fini dell'argomento che qui si tratta, sia consentito rinviare unicamente a C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e ruolo dei parlamenti nazionali: quale ruolo?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 551 e ss. (d'ora in poi, C. MORVIDUCCI, *Convenzione [1]*); ID., *Convenzione europea e ruolo dei parlamenti nazionali: le scelte definitive*, *ivi*, 2003, p. 1061 e ss. (nel prosieguo, C. MORVIDUCCI, *Convenzione [2]*).

⁸ In particolare, con specifico riferimento ai Parlamenti nazionali, il Consiglio europeo del dicembre del 2001, nel tentativo di assicurare una maggiore democrazia, trasparenza ed efficienza dell'Unione europea, chiese alla costituenda Convenzione di dare risposta ad una serie di interrogativi, formalizzati al punto II della Dichiarazione di Laeken, dal seguente tenore: “(...) *La seconda domanda, anch'essa in tema di legittimità democratica, riguarda il ruolo dei parlamenti nazionali. Debbono essere rappresentati in una nuova istituzione, a fianco del Consiglio e del Parlamento europeo? Debbono svolgere un ruolo nei settori d'intervento europei per i quali il Parlamento europeo non è competente? Debbono concentrarsi sulla ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri, ad esempio mediante una verifica preliminare del rispetto del principio di sussidiarietà? (...)*”. Sulle risultanze del dibattito originato dai quesiti in tal modo posti e sulle soluzioni elaborate dalla Convenzione, ci soffermeremo, più nel dettaglio, nel prosieguo della trattazione e, segnatamente, nell'ambito del paragrafo n. 5. Per completezza, deve altresì ricordarsi che, sempre con la citata Dichiarazione di Laeken, al medesimo punto II, si rimetteva alla Convenzione la risoluzione di ulteriori quesiti volti, questa volta, ad assicurare una migliore ripartizione e definizione delle competenze dell'Unione nonché la semplificazione dei suoi strumenti.

⁹ Sul punto, cfr. Allegato I del Progetto di mandato della CIG delle Conclusioni della Presidenza – Bruxelles, 21 e 22 giugno 2007, D/07/2, ove si legge espressamente che “(...) *la CIG è invitata ad elaborare un trattato (in seguito denominato 'trattato di riforma') (...). Il progetto costituzionale è abbandonato. Il trattato di riforma integrerà nei trattati esistenti, che restano in vigore, le innovazioni risultanti dalla CIG del 2004 come indicato dettagliatamente qui di seguito. (...)*”. Per un confronto tra le disposizioni del Trattato costituzionale e quelle del Trattato di

delle tappe salienti della crescita del ruolo «europeo» dei Parlamenti nazionali e delle soluzioni elaborate, di trattato in trattato, sul piano istituzionale, si volgerà l'attenzione alle disposizioni ed ai meccanismi attualmente vigenti a livello «unionistico», finalizzati a coinvolgere questo nuovo «soggetto» nel circuito decisionale europeo¹⁰.

Preliminarmente, appare utile però soffermarsi su alcune caratteristiche essenziali del fenomeno dell'integrazione europea, al fine di individuare taluni elementi critici, sul piano della democraticità, dei relativi procedimenti istituzionali.

In primo luogo, l'Unione europea è dotata di significativi poteri decisionali che trovano espressione in atti che, una volta adottati, si impongono all'insieme degli Stati membri, compresi i Parlamenti nazionali. Con specifico riferimento agli atti di natura vincolante, elencati all'articolo 288¹¹ del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le disposizioni relative al processo decisionale¹² conferiscono, in particolare, al Consiglio, istituzione rappresentativa dei Governi degli Stati

Lisbona in materia di Parlamenti nazionali, si rinvia a G. BARRETT, *"The king is dead, long live the king": the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments*, in *ELR*, 2008, p. 66 e ss..

¹⁰ Come già anticipato nell'*Introduzione*, tale approfondimento, cui è dedicata una parte di questo *Capitolo Primo* e tutto il *Capitolo Secondo*, consentirà di svolgere nella *Seconda Parte* di tale lavoro un esame critico delle novità introdotte nel nostro ordinamento dalla legge n. 11 del 4 febbraio 2005 (c.d. «legge Buttiglione», dal nome del Ministro proponente), recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», che ha integralmente sostituito la legge n. 86 del 9 marzo 1989 (altrimenti nota come «legge La Pergola», anche qui, dal nome del Ministro proponente), dedicando alcune disposizioni innovative al ruolo dei Parlamenti nazionali nella c.d. «fase ascendente» del processo decisionale europeo, e di formulare al contempo talune valutazioni con riferimento alla più recente prassi applicativa italiana.

¹¹ Cfr. art. 288 TFUE, secondo il quale: «1. Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. 2. Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. 3. La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. 4. La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi. 5. Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti?».

¹² Il riferimento è, in particolare, all'art. 289 TFUE, ove si stabilisce che la codecisione è la procedura legislativa «ordinaria» e che gli atti giuridici (regolamenti, direttive e decisioni) adottati mediante procedura legislativa sono «atti legislativi», nonché all'art. 294 TFUE, ove si descrivono tutte le fasi in cui si articola detta procedura. Vengono, altresì, contemplate ipotesi di «procedure legislative speciali», cui fa espresso riferimento il par. 2 del citato art. 289 del TFUE.

membri, ed al Parlamento europeo, istituzione rappresentativa dei cittadini dell'Unione¹³, un ruolo determinante in ordine alla loro adozione. A tale ultimo riguardo, si ricorderà che i Trattati istitutivi avevano riservato all'Assemblea parlamentare europea funzioni di natura meramente consultiva nell'ambito del processo decisionale europeo, non riconoscendo peraltro alcun rilievo ai Parlamenti nazionali¹⁴. Le diverse modifiche intervenute a seguito dell'Atto unico europeo¹⁵,

¹³ Cfr. art. 14 TUE. Al riguardo, merita di essere segnalato che, prima delle modifiche apportate al testo dei trattati ad opera del Trattato di Lisbona, l'art. 189, par., 1, del TCE, con riferimento al Parlamento europeo, affermava che lo stesso si compone dei “*rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità*”. Ora, invece, nella nuova versione, il riferimento è ai “*rappresentanti dei cittadini dell'Unione*”, questi ultimi intesi *tout court*. Sul punto, taluno in dottrina ha, tuttavia, rilevato, in senso critico, che le modalità di elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo, quali esse risultano configurate anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, precludono, in ogni caso, a tale istituzione di rappresentare adeguatamente la maggioranza dei cittadini europei, collettivamente considerati. Difatti, il criterio della proporzionalità degressiva farebbe sì che il Parlamento europeo non rappresenti ancora, sulla base dell'eguaglianza del voto, un «*European demos*» sovrano, in grado di esprimersi unitariamente in forza di un principio di autodeterminazione, bensì singoli gruppi organizzati dai rispettivi Stati di appartenenza, con rapporti di forza precostituiti in elezioni politiche che rendono giustizia all'eguaglianza del voto soltanto a livello nazionale. Così, P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, n. 3-4, pp. 801-837, spec. p. 823 e s. ed, *ivi*, la bibliografia e la giurisprudenza richiamate nelle note nn. 62 e 64.

¹⁴ Sulla «marginalizzazione» dei Parlamenti nazionali nell'ambito del processo decisionale europeo e sulla conseguente «*de-nationalparliamentarisation*» di quest'ultimo, si rinvia alle osservazioni svolte in proposito da A. J. CYGAN, *op. cit.*, p. 481, secondo cui: “*Europeanisation has transferred legislative competence for key economic and social policies to the European Union and is overriding cause of deparliamentarisation. National parliaments have been described as “victims” of Europeanisation because the technocratic characteristics of EU decision-making have strengthened executives and the Council at the expense of national parliamentary practices. Ministers have assumed overall legislative responsibility in policy areas which have been “Europeanised”, for example, police and judicial co-operation. Furthermore, the regulatory tools of Europeanisation have not been restricted to directives, regulations and decisions. The European Union has extensively utilised soft law and the Court of Justice remains a key actor in shaping integration. Together these regulatory techniques have delivered a gradual, but consistent, expansion of EU competences at the expense of national parliaments*”. Così, anche A. MAURER, *National Parliaments in the European Union Architecture: From Latercomers Adaptation Towards Permanent Institutional Change*, in Maurer A. and Wessels W. (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latercomers?*, Baden-Baden, Nomos, 2001, spec. p. 35 e ss.; nonché P. NORTON, *op. ult. cit.*. *Contra*, si veda T. RAUNIO, S. HIX, *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*, in *Western European Politics*, 2003, 23, p. 142 e p. 145, i quali sostengono, diversamente, che l'integrazione europea è solo una parte del più ampio processo di «*deparliamentarisation*» e non la causa. Quest'ultima andrebbe ricercata piuttosto in “*domestic factors, [as] for example, strong*

del Trattato di Maastricht¹⁶ e dei Trattati di Amsterdam¹⁷ e di Nizza¹⁸, volte ad introdurre nuove procedure legislative, quali la procedura di cooperazione¹⁹, di

executives and devolution [that] have contributed to the loss of competence” (l’aggiunta in parentesi quadra è nostra).

¹⁵ Firmato il 17-28 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, pubblicato in GUCE L 169 del 29 giugno 1987 e ratificato in Italia con legge 23 dicembre 1986, n. 909, in GU 29 dicembre 1986, n. 300.

¹⁶ Il Trattato sull’Unione europea è stato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed è entrato in vigore il 1° novembre 1993, pubblicato in GUCE C 191 del 29 luglio 1992 e ratificato con legge del 3 novembre 1992, n. 454, in GU 24 novembre 1992, n. 227, suppl. ord. n. 126.

¹⁷ Firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, pubblicato in GUCE C 340 del 10 novembre 1997. La legge italiana di ratifica è del 16 giugno 1998, n. 209, in GU 6 luglio 1998, n. 155, suppl. ord..

¹⁸ Firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003, pubblicato in GUCE C 80 del 10 marzo 2001. La legge italiana di ratifica del Trattato è dell’11 maggio 2002, n. 102, in GU 31 maggio 2002, n. 114 L, suppl. ord..

¹⁹ Introdotta dall’Atto unico europeo, tale procedura è stata oggi abrogata dal Trattato di Lisbona. Ad ogni modo, per completezza, può essere comunque opportuno ricordare sinteticamente in questa sede i passaggi procedurali fondamentali della cooperazione, disciplinata dal previgente art. 252 TCE. In particolare, tale disposizione prevedeva che la procedura di cooperazione si articolasse in due fasi, la prima delle quali riproduceva fedelmente la sequenza della procedura di consultazione, che costituisce lo schema di partenza del processo decisionale comunitario e che prevede, in sequenza, la proposta della Commissione, il parere (non vincolante) del Parlamento europeo ed, infine, la deliberazione del Consiglio. La differenza rispetto a quest’ultima procedura stava però nel fatto che la pronuncia del Consiglio non aveva carattere definitivo, trattandosi di una posizione comune, che avrebbe costituito l’oggetto della seconda e più complessa fase procedurale. La posizione comune veniva, quindi, comunicata al Parlamento europeo, il quale nel termine di tre mesi (prorogabile di uno) poteva approvarla a maggioranza semplice (a questa ipotesi è assimilata l’inerzia del Parlamento europeo) o respingerla a maggioranza assoluta; ovvero, con quest’ultima maggioranza, proporre emendamenti. Nei primi due casi, l’iter procedurale era destinato a terminare: il Consiglio avrebbe adottato l’atto in conformità alla posizione comune, essendo però necessaria, nel secondo caso, l’unanimità. La proposta di emendamenti apriva invece ad una nuova ed ulteriore fase procedurale, che rimetteva in gioco la Commissione. Il Consiglio, infatti, avrebbe potuto pronunciarsi solo dopo che la Commissione avesse riesaminato, entro il termine di un mese, la proposta come emendata dal Parlamento europeo. In conseguenza di ciò, il Consiglio avrebbe potuto adottare la proposta riesaminata dalla Commissione, a maggioranza qualificata; ovvero, all’unanimità, modificare la stessa (anche) sulla base di emendamenti del Parlamento europeo che non fossero stati accolti dalla Commissione. Rimaneva l’eventualità che dopo il riesame della Commissione oppure a seguito dell’eventuale bocciatura della posizione comune da parte del Parlamento europeo, il Consiglio non riuscisse a pronunciarsi entro il termine di tre mesi (prorogabile di uno) e, in tal caso, la proposta della Commissione si sarebbe considerata non adottata. Come emerge dall’esame della procedura sin qui sinteticamente svolto, è indubbio che la cooperazione si caratterizzasse per un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo rispetto allo schema iniziale della consultazione; tuttavia, essa non garantiva all’organo che rappresenta la volontà dei cittadini europei quel pari grado di partecipazione al processo decisionale dell’Unione europea necessario perché il Parlamento europeo e il Consiglio possano esercitare, come oggi prevede l’art. 14 TUE,

parere conforme²⁰ e di codecisione²¹, hanno incrementato il ruolo del Parlamento europeo per ciò che concerne l'adozione degli atti in numerose materie, sino a

«congiuntamente» la funzione legislativa. Del resto, significativo è il fatto che tale procedura, da principale procedimento legislativo, quale era stato pensato dai redattori dell'Atto unico europeo, finì per trovare applicazione in soli quattro casi, tutti ricompresi nell'ambito dell'Unione economica e monetaria (cfr. artt. 99, par. 5, 102, par. 2, 103, par. 2, e 106, par. 2, TCE).

²⁰ Tale procedura, introdotta anch'essa dall'Atto unico europeo, ripropone in sostanza il medesimo schema procedurale della consultazione, ma si differenzia da quest'ultima per il fatto di attribuire al parere del Parlamento europeo anche valore vincolante, nel senso, cioè, che il Consiglio potrà adottare l'atto (il più delle volte all'unanimità) solo se abbia ricevuto, su di esso, il parere conforme del Parlamento. Di conseguenza, in caso di parere difforme ovvero di mancanza dello stesso, l'atto non potrà essere adottato. Subordinando la decisione del Consiglio alla volontà congiunta del Parlamento, la procedura di parere conforme finisce per attribuire in sostanza al Parlamento europeo un diritto di veto, mettendo sullo stesso piano la volontà dell'una e dell'altra istituzione. Tuttavia, ciò non è sufficiente per assimilare tale procedura a quella di codecisione, dal momento che se quest'ultima consente al Parlamento europeo di contribuire direttamente e formalmente alla definizione del contenuto dell'atto, la prima finisce per attribuire al Parlamento un potere di natura esclusivamente negativa, attraverso il quale, negando il proprio parere affermativo, può impedire che l'atto sia adottato. Pertanto, nell'ambito di tale procedura, il Parlamento va ad esprimere il proprio parere su un atto sostanzialmente già definito, che è costituito dalla decisione che il Consiglio intende prendere (e non già dalla proposta della Commissione, come accade nella procedura di codecisione ovvero nella prima fase della consultazione). Inoltre, il fatto che normalmente alla procedura di parere conforme si accompagni la previsione della votazione all'unanimità in Consiglio evidenzia uno spostamento ancor più marcato del baricentro di tale procedura dalla ricerca di un'intesa tra Parlamento europeo e Consiglio alla ricerca di un accordo tra gli Stati membri all'interno dello stesso Consiglio. Per alcuni esempi di ricorso alla procedura di parere conforme nell'ambito dei trattati vigenti, quali modificati dal Trattato di riforma, si rinvia alle ipotesi indicate *infra* nel testo e nelle note.

²¹ La procedura di codecisione viene introdotta dal Trattato di Maastricht e, successivamente, perfezionata dal Trattato di Amsterdam. Essa rappresenta il punto di arrivo di quel graduale percorso di democratizzazione del processo decisionale che, dal solo coinvolgimento del Consiglio quale legislatore sostanzialmente unico, ha conferito pari dignità alle due istituzioni che rappresentano rispettivamente la volontà dei Governi e quella dei cittadini europei. Anche in questo caso può essere utile ricordare i principali passaggi della procedura in esame, avendo, peraltro, il Trattato di Lisbona ad essa conferito lo *status* di procedura legislativa ordinaria. Sul piano strettamente formale, l'avvio della procedura non si discosta dallo schema della consultazione: proposta della Commissione, posizione in prima lettura del Parlamento europeo, pronuncia del Consiglio. Una volta che la Commissione abbia presentato la sua proposta al Parlamento europeo e al Consiglio, l'art. 294 TFUE prevede che abbia inizio l'esame della stessa «in prima lettura» sulla base dello schema che, come sopra accennato, ricalca in sostanza quello della consultazione: a seguito della proposta della Commissione, il Parlamento europeo adotta, quindi, sull'atto una propria posizione in prima lettura e la trasmette al Consiglio, che può approvarla ovvero respingerla. Nel primo caso (come nell'ipotesi in cui il Parlamento non si pronuncia), il processo decisionale può considerarsi concluso già in questa prima fase e l'atto sarà adottato nella formulazione corrispondente alla posizione del Parlamento europeo. Nel secondo caso, ovvero qualora il Consiglio non approvi la posizione in prima lettura del Parlamento europeo, adotterà una propria posizione in prima lettura e la trasmetterà al Parlamento europeo,

sancirne, da ultimo con il Trattato di Lisbona, la posizione di co-legislatore²² insieme al Consiglio in tutti i casi in cui è prevista la procedura legislativa ordinaria, ovvero la procedura di codecisione.

informandolo esaurientemente dei motivi che l'hanno indotto ad adottare la sua posizione. Allo stesso modo, la Commissione fornisce al Parlamento europeo il proprio parere sulla posizione del Consiglio. L'eventuale seconda fase del procedimento, c.d. «seconda lettura», ha inizio proprio con la trasmissione della posizione in prima lettura del Consiglio al Parlamento europeo, il quale ha tre mesi dalla comunicazione per pronunciarsi e, a seconda della sua valutazione, si avranno tre diversi scenari. Il Parlamento europeo può, infatti, approvare la posizione del Consiglio, esplicitamente o implicitamente (non pronunciandosi entro il termine di tre mesi), ed in tal caso l'atto si intende adottato nella formulazione corrispondente alla posizione del Consiglio; ancora, può respingerla *in toto*, a maggioranza dei membri che lo compongono, nel qual caso l'atto proposto si considera non adottato per cui l'*iter* legislativo si interrompe; oppure, può proporre emendamenti, sempre a maggioranza dei membri che lo compongono. In tale ultimo caso, il testo così emendato dal Parlamento europeo viene trasmesso al Consiglio e alla Commissione, la quale è chiamata a pronunciarsi su detti emendamenti. A questo punto, e di nuovo entro tre mesi, il Consiglio potrà approvare a maggioranza qualificata gli emendamenti del Parlamento europeo (all'unanimità, se si tratta di emendamenti sui quali la Commissione abbia espresso parere negativo) e adottare, di conseguenza, l'atto come da ultimo emendato dal Parlamento europeo; ovvero, non approvarli nella loro totalità, nel qual caso il Presidente del Consiglio, d'intesa con il Presidente del Parlamento europeo, convocherà, entro sei settimane, un c.d. «comitato di conciliazione», composto da un pari numero di membri del Consiglio e da altrettanti rappresentanti del Parlamento europeo. Tale comitato ha il compito di giungere, entro un termine di sei settimane dalla convocazione e sulla base delle posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio in seconda lettura, ad un accordo su un progetto comune che possa dar luogo, nella fase successiva, all'adozione dell'atto da parte del Consiglio (a maggioranza qualificata) e del Parlamento europeo (a maggioranza dei membri che lo compongono). Alla ricerca dell'accordo contribuisce, in veste di «conciliatore», la Commissione, che ha il compito di favorire un ravvicinamento tra le posizioni delle due istituzioni. Si noti, inoltre, che in questa fase (come in quella successiva di eventuale adozione dell'atto) viene meno la regola secondo la quale il Consiglio può modificare solo all'unanimità la proposta della Commissione, dal momento che il Consiglio vota a maggioranza qualificata. Nel corso della «terza lettura», che costituisce la quarta fase del procedimento, ove, scaduto il termine di sei settimane, il comitato abbia approvato un progetto comune, il Consiglio e il Parlamento europeo dispongono ciascuno di sei settimane a decorrere dall'approvazione per adottare l'atto in questione sulla base del progetto comune. Il Parlamento delibera a maggioranza dei voti espressi ed il Consiglio a maggioranza qualificata. In mancanza di una decisione del comitato di conciliazione, l'atto si considera non adottato.

²² Sull'evoluzione istituzionale del Parlamento europeo con riferimento alla funzione legislativa e al rafforzamento dei suoi poteri, dalle origini al momento attuale, si rinvia ai seguenti autori: M. PATRONO, *La forma di governo dell'Unione europea: una breve storia*, in *DPCE*, 2003, n. 4, p. 1769 e ss.; A. CANEPA, *La funzione parlamentare in Europa: tra evoluzione del Parlamento europeo e crisi dei Parlamenti nazionali*, in Scudiero M. (a cura di), *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, Jovene, 2005, p. 77 e ss.; L. CARBONE, L. COZZOLINO, L. GIANNITI e C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di Bassanini F. e Tiberi G., cit., p. 239 e ss.; L.

Nonostante ciò, il quadro complessivo risulta, tuttavia, ancora fortemente sbilanciato in favore del Consiglio. Difatti, come ha osservato autorevole dottrina²³, la procedura di codecisione, “(...) prevedendo l'adozione congiunta dell'atto da parte del Consiglio e del Parlamento europeo, dà a quest'ultimo, in sostanza, un diritto di veto, ma non gli consente, in mancanza dell'accordo del Consiglio, di orientare l'azione dell'Unione europea secondo il suo volere, come il concetto di democrazia rappresentativa richiederebbe”²⁴. Inoltre, lo stesso articolo 294 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, accanto alla procedura legislativa ordinaria, prevede la possibilità di procedure legislative speciali, nelle quali l'atto legislativo europeo è adottato dal Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o, viceversa, dal Consiglio con la partecipazione del Parlamento. Ora, se la prima ipotesi è estremamente rara²⁵, vari sono invece i casi nei quali il Consiglio adotta (di norma all'unanimità) un atto legislativo previo parere del Parlamento europeo. “E colpisce la rilevanza politico-sociale delle materie nelle quali al Parlamento è sottratto il potere di codecisione. Si tratta, per citare solo qualche esempio, degli atti previsti dall'art. 77, par. 3, TFUE, volti a stabilire misure relative ai passaporti, alle carte di identità, ai titoli di soggiorno o altro documento assimilato; di quelli concernenti misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali (art. 81, par. 3, TFUE); degli atti che stabiliscono le

DANIELE, *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, pp. 43-54; R. CANGELOSI, M. PERONACI, *La geografia istituzionale post-Lisbona e la posizione dell'Italia*, *ivi*, pp. 55-71; P. PIRODDI, *op. ult. cit.*. Per la manualistica in materia di diritto dell'Unione europea, si rinvia, *ex multis*, a G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 24 e ss..

²³ U. DRAETTA, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, n. 3, p. 515.

²⁴ Già in passato, parte della dottrina aveva manifestato alcune perplessità sul reale ruolo di co-legislatore del Parlamento europeo. Su tali posizioni, si veda, nello specifico, F. RASPADORI, *Il “metodo comunitario” tra allargamento dell'Unione e Trattato costituzionale*, in *DUE*, 2004, n. 4, pp. 790-791; C. PINELLI, *Ruolo e poteri del Parlamento europeo secondo il Trattato costituzionale europeo*, in *DUE*, 2005, n. 1, p. 179. Più di recente, si veda anche R. MASTROIANNI, *Trattato di Lisbona: osservazioni critiche sulla procedura legislativa e sul ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali*, in «www.astrid-online.it», 13 marzo 2008; F. RASPADORI, *Il deficit di rappresentatività del Parlamento europeo: limiti e soluzioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, n. 1, pp. 121-132; C. SIMONCINI, *I limiti del coinvolgimento del Parlamento europeo nei processi di decisione normativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, p. 1121 e ss..

²⁵ In tal senso, si può ricordare la deliberazione presa *ex art.* 223, par. 2, TFUE, dal Parlamento europeo, di propria iniziativa, soggetta all'approvazione del Consiglio, di fissazione dello statuto e delle condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei suoi membri.

modalità di voto al Parlamento europeo e nelle elezioni comunali dei cittadini europei in Paesi di residenza diversi dal proprio (art. 22 TFUE); delle direttive in materia di tutela dei cittadini all'estero (art. 23, 2° comma, TFUE). Non può non stupire che, proprio riguardo ai diritti dei cittadini europei – e specie rispetto alle elezioni al Parlamento europeo – l'istituzione che democraticamente li rappresenta abbia il solo, modesto potere di consultazione (...)²⁶. Parimenti, limitati permangono i poteri riconosciuti al Parlamento europeo sul versante dell'iniziativa legislativa, rimanendo essa affidata, in via generale, alla Commissione europea²⁷, istituzione non eletta dai cittadini né designata direttamente dal Parlamento europeo²⁸. A ciò si aggiunga pure che, malgrado l'apparente unificazione dei tre pilastri dell'Unione europea, in materia di politica estera e di sicurezza comune permangono atti specifici e non sono adottati atti legislativi, venendosi così ad escludere il Parlamento europeo dal relativo procedimento decisionale²⁹.

²⁶ U. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei parlamenti nazionali nel trattato di Lisbona*, cit., pp. 216-217.

²⁷ Per completezza, deve ricordarsi che l'art. 289 TFUE, al par. 4, prevede che: "Nei casi specifici previsti dai trattati, gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento europeo, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti". Con particolare riferimento al Parlamento europeo, l'art. 225 TFUE ribadisce, poi, il disposto dell'art. 192, par. 2, TCE, dichiarando che, a maggioranza dei membri che lo compongono, detta istituzione può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati. Tale potere c.d. di «preiniziativa legislativa» è però rafforzato con la previsione dell'obbligo della Commissione di comunicare allo stesso Parlamento le motivazioni, laddove non presenti una risposta.

²⁸ Sul punto, deve tuttavia osservarsi che l'art. 17, par. 7, TUE, nel sancire che "Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono (...)", induce a prefigurare, in particolare secondo U. VILLANI, *op. cit.*, p. 218, "(...) il candidato presidente della Commissione come politicamente coerente con la maggioranza parlamentare – se non, addirittura, quale espressione di tale maggioranza – subordinando sempre di più l'individuazione del presidente (e, indirettamente, dell'intera Commissione) all'orientamento politico del Parlamento".

²⁹ Con particolare riferimento alla politica estera e di sicurezza comune, l'art. 36, par. 1, TUE prevede esclusivamente che: "1. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza consulta regolarmente il Parlamento europeo sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune e lo informa dell'evoluzione di tali politiche. Egli provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione. I rappresentanti speciali possono essere associati all'informazione del Parlamento europeo. 2. Il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'alto rappresentante. Esso procede

L'impostazione del processo decisionale europeo comporta, quindi, che gli organi intergovernativi rivestano, ancora oggi, un ruolo di primo piano e che la posizione dei singoli Stati all'interno del Consiglio e del Consiglio europeo risulti espressa da un esponente di un organo – nella specie, l'Esecutivo e/o il Capo dello Stato – che, sul piano interno, non è titolare di una competenza esclusiva con riferimento alla materia oggetto dell'atto in corso di elaborazione, appartenendo essa, generalmente, all'istituzione di natura parlamentare.

Da ciò originano, pertanto, due questioni. La prima, che potremmo definire di «deficit democratico»³⁰ dell'Unione europea, ricorre nelle ipotesi in cui il

due volte all'anno ad un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune”.

³⁰ L'espressione «*democratic deficit*» è stata coniata da D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, London, Jonathan Cape Ltd., 1979, pp. 64-65: “*So long as each Member Government can veto a Council decision, if it wants to, there is a sense in which each Member Government [can] be held to account for them by its Parliament. If national vetoes disappear this will no longer be true (...). The resulting 'democratic deficit' would not be acceptable in a Community committed to democratic principles*” (cit. in D. CHALMERS et al., *European Union law: Text and Materials*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 64, ed in Y. MÉNY, *De la Démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges*, in *JCMS*, 2003, p. 1 e ss., ora anche in J. H. H. WEILER, I. BEGG, J. PETERSON (eds.), *Integration in an Expanding European Union. Reassessing the Fundamentals*, London, Blackwell Publishing Ltd., 2003, p. 393 e ss.). L'affermazione di Marquand veniva ripresa da R. VON WEIZSACKER, J. L. DEHAENNE, D. SIMON, *The Institutional Implications of Enlargement. Report to the European Commission*, Brussels, October 18th, 1999, e dava vita ad un letteratura sterminata, soprattutto dal punto di vista della scienza politica, troppo vasta per poterne dare conto in questa sede. Per una sintesi, si rinvia a J. H. H. WEILER, U. HALTERN, F. MAYER, *European Democracy and its Critique*, in *West European Politics*, 1995, vol. 18, n. 3, pp. 4-39; J. H. H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; B. RITTERBERGER, *The Politics of Democratic Legitimation in the European Union. Nuffield College Working Papers in Politics*, Oxford, 2004, p. 3 e ss.. Recentemente, in senso critico, cfr., inoltre, CH. CROMBEZ, *The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing?*, in *European Union Politics*, 2003, p. 101 e ss.; G. NEVOLA, *Democrazia, costituzione, identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*, Torino, Liviana-Utet, 2007, p. 78 e ss.; P. RIDOLA, *The parliamentarisation of the Institutional Structure of the European Union Between Representative Democracy and Participatory Democracy*, in Blanke H. J., Mangiameli S. (eds.), *Governing Europe under a Constitution*, Berlin-Heidelberg, Springer, 2006, p. 415 e ss.; ID., *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in Ridola P., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 325 e ss.. Sugli altri aspetti inerenti la «carezza» di democrazia dell'Unione europea, si vedano, per tutti, U. VILLANI, *Il deficit democratico nella formazione delle norme comunitarie*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali (DCSI)*, 1992, p. 599 e ss.; U. DRAETTA, *La Costituzione europea e il nodo della sovranità nazionale*, in *DUE*, 2004, p. 519 e ss., spec. p. 520; C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, Relazione al Convegno della Facoltà di

Parlamento europeo non giochi un ruolo decisivo in sede di adozione delle norme a livello europeo, perché non applicabile la procedura di codecisione o quella di parere conforme³¹. La seconda attiene, invece, ad un problema di rappresentatività della posizione espressa dal singolo esponente governativo in seno al Consiglio o al Consiglio europeo, che verrebbe a profilarsi laddove non vengano predisposti accorgimenti idonei ad assicurare che detta posizione recepisca gli orientamenti espressi dalle Assemblee parlamentari o sia, in ogni caso, da queste conosciuta e condivisa. Sotto tale ultimo profilo, come autorevolmente suggerito in dottrina³², piuttosto che utilizzare l'espressione di *deficit* democratico, talora abusata, sarebbe più corretto parlare di «*deficit* rappresentativo».

Le problematiche sin qui illustrate risultano ancor più accentuate dal progressivo ampliamento delle competenze dell'Unione europea, realizzato grazie a basi giuridiche cosiddette «orizzontali»³³ nonché mediante il ricorso alla cosiddetta «clausola di flessibilità», oggi formalizzata all'articolo 352 TFUE³⁴, al punto da

Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza" del 23 maggio 2008 su «Le istituzioni europee nel Trattato di Lisbona», in *Rassegna parlamentare*, 2008, pp. 925-939. In ordine al fatto che, comunque, il *deficit* democratico abbia inciso essenzialmente con la critica relativa alla debolezza del Parlamento europeo, si veda J. LODGE, *The Democratic Deficit and the European Parliament*, Discussion Paper, London-New York, Fabian Society, 1991, n. 4, p. 27 e ss.; B. STEUENBERG, J. THOMASSEN (eds.), *The European Parliament. Moving toward Democracy in the EU*, Oxford, Boulder: Rowman and Littlefield, 2002.

³¹ In tal senso, M. DI FILIPPO, *La fase ascendente del processo decisionale dell'Unione europea ed il ruolo dei parlamenti nazionali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, n. 3, p. 547, il quale, tra l'altro, rileva che un problema di *deficit* democratico «(...) non è ravvisabile per il solo fatto che il Parlamento europeo fornisca un semplice parere non vincolante o addirittura non venga consultato, dovendosi altresì appurare che in quella materia e per quella tipologia di atto sarebbero normalmente competenti sul piano interno i parlamenti nazionali». Proprio questo, secondo T. RUSSO, *Le norme "anti-deficit" democratico nell'Unione europea*, *ivi*, p. 620, nota n. 59, risulta essere «il fulcro del deficit democratico dell'Unione europea a causa della sottrazione dei poteri legislativi dei parlamenti nazionali non a favore del Parlamento europeo con una conseguente "involuzione democratica"». Così, anche, U. VILLANI, *op. ult. cit.*; nonché G. LAPRAT, *Réforme des Traités: le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la norme communautaire*, in *Revue du Marché Commun e de l'Union Européenne (RMCUE)*, 1991, p. 710 e ss.; C. REICH, *Qu'est-ce que...le déficit démocratique?*, *ivi*, p. 14 e ss..

³² L. VIOLANTE, *Raccordo legislativo fra Unione europea e Parlamenti nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 725 e ss., spec. p. 726.

³³ Nello specifico, si vedano gli artt. 53 e 114 TFUE.

³⁴ Cfr. art. 352 TFUE, il quale così statuisce: «1. Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del

sollevare dubbi in merito all'effettiva rilevanza del principio di attribuzione a livello europeo e da indurre – come si dirà più avanti - alcune corti costituzionali statali³⁵ a sollevare perplessità circa la compatibilità rispetto alla propria legge fondamentale della «strisciante» sottrazione di competenze a scapito, in particolare, dei Parlamenti nazionali e ad attribuire, al contempo, rilievo primario ad una rigorosa applicazione dei principi che regolano l'attribuzione e l'esercizio delle competenze europee, come formalizzati all'articolo 5 TUE³⁶.

Orbene, a fronte di tali problematiche, è giunto ora il tempo di proseguire nel senso sopra indicato, indagando dapprima il margine di intervento riservato ai Parlamenti nazionali dai vari trattati succedutisi nel tempo nel processo decisionale

Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo. 2. La Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea, richiama l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle proposte fondate sul presente articolo. 3. Le misure fondate sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono. 4. Il presente articolo non può servire di base per il conseguimento di obiettivi riguardanti la politica estera e di sicurezza comune e qualsiasi atto adottato a norma del presente articolo rispetta i limiti previsti nell'articolo 40, secondo comma, del trattato sull'Unione europea”.

³⁵ Il riferimento è alle note sentenze del Tribunale costituzionale tedesco del 12 ottobre 1993, conosciuta anche come «Maastricht Urteil», in *BVerfGE*, 89, 174, e del 30 giugno 2009, altrimenti detta «Lissabon Urteil», in «www.bundesverfassungsgericht.de». Su entrambe le pronunce, si ritornerà *infra* nel testo.

³⁶ Cfr. art. 5 TUE, in virtù del quale: “1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. 2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri. 3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo. 4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”.

europeo sino al quadro attuale, per passare poi³⁷ a studiare le soluzioni elaborate nell'ordinamento e nella prassi parlamentare italiana.

2. I Parlamenti nazionali nei trattati europei

Si è già detto che ai Parlamenti nazionali è dedicato il nuovo articolo 12 del Trattato sull'Unione europea, ai sensi del quale essi contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione sotto diversi profili. In realtà, come si vedrà meglio nel prosieguo, si tratta di competenze già contemplate in vari articoli e protocolli del Trattato costituzionale. Tuttavia, osserva autorevole dottrina³⁸, il fatto di averle riunite in un unico articolo, collocato nel Titolo II del Trattato sull'Unione europea, recante le «Disposizioni relative ai principi democratici», consente di dare loro maggiore peso e visibilità.

La soluzione fatta propria dal Trattato di Lisbona costituisce, pertanto, il portato di un lungo cammino il cui inizio si potrebbe collocare nella seconda metà degli anni ottanta, allorché si manifesta un'inversione di tendenza nel modo in cui le istituzioni europee avevano, sino ad allora, affrontato la problematica di come collocare i Parlamenti nazionali nel contesto europeo. Gli anni immediatamente precedenti si caratterizzano, infatti, per una *“malcerata insofferenza del Parlamento europeo rispetto ad una ‘concorrenza’ nazionale”*, che portava a considerare *“superfluo, se non, addirittura, pericoloso per il processo di integrazione, un intervento diretto delle assemblee legislative nazionali nel processo decisionale comunitario”*³⁹. L'irruzione dei Parlamenti nazionali sulla scena europea veniva percepita, in altri termini, come un regresso ed un ostacolo alla democratizzazione della Comunità europea che si riteneva doversi fondare, piuttosto, sul potenziamento del Parlamento europeo. Ed invero, proprio in quegli anni, il Parlamento europeo, lasciate faticosamente alle sue spalle le spoglie dell'originaria Assemblea formata dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali, conquistava, attraverso l'elezione diretta del 1979⁴⁰, il ruolo di organo rappresentativo dei popoli

³⁷ Cfr., oltre, *Seconda Parte* del presente lavoro di ricerca.

³⁸ C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit., p. 88.

³⁹ Per quanto sopra precede, si veda ancora C. MORVIDUCCI, *Convenzione [I]*, cit., p. 554 ed, *ivi*, i riferimenti di cui alle note nn. 10, 11 e 12.

⁴⁰ Sull'elezione diretta del Parlamento europeo, oltre alla manualistica più volte richiamata nelle note precedenti, si vedano, altresì, G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea: dal*

europei ed, in tale rinnovata veste, incominciava, anche grazie all'appoggio di non scarso momento garantito dalla Corte di giustizia⁴¹, a ritagliarsi un proprio spazio nell'ambito del processo decisionale europeo, nell'approvazione del bilancio⁴² e nel procedimento di nomina e censura della Commissione europea⁴³. In questo quadro, si comprende bene allora come il ruolo dei Parlamenti nazionali venisse visto nel loro operare “a livello meramente statale, in primo luogo, garantendo in via indiretta, attraverso l'esistenza del rapporto fiduciario con i governi, la legittimità democratica dell'organo decisionale Consiglio dei ministri, e poi, se del caso, intervenendo nel processo di formazione della decisione nazionale attraverso eventuali atti di indirizzo rivolti ai propri governi”⁴⁴.

Come accennato, i primi segni di un risveglio dell'attenzione nei confronti dei Parlamenti nazionali si ebbero sul finire degli anni ottanta, in concomitanza con la ripresa del processo di integrazione, simbolicamente rappresentata dall'approvazione dell'Atto unico europeo⁴⁵. All'epoca, infatti, molte Assemblee

Trattato di Roma al Trattato di Amsterdam, Torino, Giappichelli, 1998, p. 73 e ss.; C. ZANGHÌ, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea. Verso una Costituzione europea*, IV ed., Torino, Giappichelli, 2005, p. 177 e ss.. Si veda pure R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea. Cinquant'anni di processo costituente*, II ed., Bologna, Il Mulino (collana “Itinerari”), 2009, p. 59 e ss..

⁴¹ Sul punto, si rinvia all'analisi svolta da S. NINATTI, *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea*, Milano, Giuffrè, 2004, in particolare, con riferimento al principio dell'equilibrio istituzionale, pp. 66, 70 e ss., nonché p. 83 e ss..

⁴² Sull'evoluzione dei poteri del Parlamento europeo in materia di bilancio, si veda, in specie, M. CARABBA, *Il bilancio dell'Unione*, in Bassanini F. e Tiberi G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., p. 343 e ss.; nonché A. BRANCASI, *Il bilancio dell'Unione dopo Lisbona: l'apporto delle categorie del nostro ordinamento nazionale alla ricostruzione del sistema*, in *Diritto Pubblico*, 2010, fasc. n. 3, p. 675 e ss..

⁴³ Sull'evoluzione dei poteri di controllo del Parlamento europeo, si veda, per tutti, F. POCAR, *Diritto dell'Unione europea e delle Comunità europee*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 133 e ss..

⁴⁴ C. MORVIDUCCI, *op. ult. cit.*.

⁴⁵ Per tutti, si veda P. NORTON, *National Parliaments in Western Europe*, in Smith E. (eds.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, London-The Hague-Boston, Kluwer Law International, 1996, p. 19 e ss. e p. 22. L'A. fa coincidere il mutamento con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo e la progressiva consapevolezza, da parte dei Parlamenti nazionali, della graduale perdita di competenze a favore delle Comunità. Tale affermazione, osserva C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 553, n. 7, “(...) appare essere un po' schematica e può essere accolta come indicativa di una maggiore attenzione al problema a partire dal periodo considerato: non si può infatti dimenticare come già da tempo, almeno dai primi anni '70, la dottrina si fosse occupata di queste questioni e modifiche normative fossero state accolte in vari Stati (...). Per quanto concerne l'Italia, ad esempio, si possono qui ricordare le modifiche ai

nazionali si dotarono di una commissione specializzata negli affari europei. Nel 1989, fu convocata poi la prima Conferenza degli organismi specializzati per gli affari comunitari dei Parlamenti nazionali (COSAC)⁴⁶ e, l'anno successivo, fu tentato l'esperimento dell'Assise parlamentare di Roma⁴⁷.

Per quanto riguarda l'Italia, il primo tentativo di disciplinare organicamente la fase ascendente e discendente del diritto europeo⁴⁸, con specifica attenzione al ruolo del Parlamento, fu la legge La Pergola⁴⁹, che reca la data del 1989 e che ha costituito per molti anni il punto di riferimento in materia, sino alla sua abrogazione e sostituzione ad opera della legge Buttiglione del 2005⁵⁰ che, ad oggi, nonostante le diverse modifiche alla stessa già apportate dalle successive leggi comunitarie nonché le varie proposte di riforma all'attenzione del legislatore italiano, rappresenta il testo normativo cardine in tema di partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea.

Ritornando sul versante europeo, fu però solo con la ratifica del Trattato di Maastricht (e, progressivamente, con sempre maggiore urgenza man mano che il

regolamenti parlamentari del 1971 che istituirono procedure ad hoc (vedi art. 126 Reg. Camera e art. 23 Reg. Senato (...)). Per un riassunto della prassi precedente il 1980, alla quale l'A. fa riferimento, si rinvia ad un altro suo lavoro, *Parlamento italiano e Comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 81 e ss..

⁴⁶ La COSAC fu voluta dal presidente dell'Assemblea nazionale francese Fabius ed istituita a Parigi il 16 e 17 novembre 1989, per essere poi istituzionalizzata nel Protocollo n. 9 adottato ad Amsterdam. Di tale organismo, si tratterà, nello specifico, nell'ambito del *Capitolo Terzo* di questa parte.

⁴⁷ Nel 1990, si tenne a Roma, su proposta del presidente Mitterand, accolta e favorita, dopo le prime perplessità, dal Parlamento europeo, una Conferenza dei Parlamenti degli Stati membri, cui presero parte 200 membri di Assemblee nazionali e 100 membri del Parlamento europeo. Questa Conferenza, chiamata «Assise di Roma», discusse il futuro dell'Unione in vista della riforma ed il ruolo dei Parlamenti nazionali in tale contesto.

⁴⁸ Per «fase ascendente» del diritto comunitario deve intendersi quella fase che precede l'adozione formale degli atti normativi dell'Unione europea e la relativa disciplina ha come obiettivo quello di consentire la partecipazione del Parlamento nazionale alla definizione dei contenuti di tali atti, che altrimenti sarebbero determinati solamente dalle competenti istituzioni europee e dai negoziati portati avanti dal Governo italiano insieme agli altri Esecutivi. La c.d. «fase discendente» è, invece, quella fase in cui si tratta di dare attuazione nell'ordinamento italiano agli atti europei. Dell'una e dell'altra, si tratterà nel dettaglio nell'ambito della *Seconda Parte* di questo lavoro, alla quale si rinvia.

⁴⁹ Legge 9 marzo 1989, n. 86, pubblicata in GU 10 marzo 1989, n. 58.

⁵⁰ Legge 4 febbraio 2005, n. 11, pubblicata in GU 15 febbraio 2005, n. 37. Come già anticipato nel testo, la legge Buttiglione e le relative proposte di modifica costituiranno oggetto di approfondimento nella *Seconda Parte* del presente lavoro, alla quale si rinvia.

dibattito sul *deficit* democratico si faceva più incisivo) che la questione del ruolo dei Parlamenti nazionali venne, per così dire, «comunitarizzata». Ad una prima fase, “(...) in cui il dibattito si è focalizzato sulla necessità di una legittimazione ‘interna’ del processo normativo comunitario – da conseguirsi con riforme dell’equilibrio istituzionale a favore del Parlamento europeo – ha fatto seguito il recupero di un ruolo per i Parlamenti nazionali” come strumento per «democratizzare» l’Unione europea, mettendoli meglio in grado di controllare ed orientare l’operato dei propri Governi ed, in ultima analisi, di recuperare parte delle competenze normative perse in favore di questi ultimi⁵¹. Ai poteri normativi del Parlamento europeo, si riteneva, in altri termini, dovesse corrispondere la possibilità per le Assemblee nazionali di influire sull’altra istituzione dotata di potere decisionale, ovvero il Consiglio. Ciò spiega come mai le dichiarazioni ed i protocolli che, a partire dal Trattato sull’Unione europea, si sono susseguiti in materia si siano preoccupati di garantire ai Parlamenti nazionali, innanzitutto, le necessarie informazioni sull’attività decisionale dell’Unione, atte a consentire loro un efficace controllo sulle politiche comunitarie dei propri Governi. E tale processo, iniziato con l’adozione a Maastricht di due dichiarazioni - segnatamente, la Dichiarazione n. 13 e la Dichiarazione n. 14⁵² - è stato, come vedremo, successivamente formalizzato ad

⁵¹ C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit., pp. 84, 85, 86, la quale osserva, altresì, che “Per lungo tempo, (...) tale ruolo fu inteso come circoscritto alla formazione della decisione nazionale, attraverso la funzione di controllo ed indirizzo sui governi, sulla base dell’assunto secondo cui l’Unione europea, per essere ritenuta, almeno sul piano politico, pienamente legittima, necessitava solo di una maggiore democraticità nel processo legislativo”, ed, *ivi*, su quanti si sono occupati del *deficit* democratico proponendo di trovare una soluzione nel riconoscimento di un ruolo ai Parlamenti nazionali nel processo decisionale comunitario, si veda bibliografia indicata nella nota n. 14, tra cui, in specie, O. OSTERUD, *Democracy between National Government and Supranationality*, in Smith E. (eds.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, cit., p. 179 e ss. e p. 106, e R. DEHOUSSE, *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, in *CMLR*, 1998, p. 595 e ss.. Secondo tale ultimo A., in particolare, esisterebbero, in sintesi, due scuole di pensiero sul modo di concepire l’integrazione europea: una volta ad accentuarne gli obiettivi economici e l’altra che, al contrario, la prende in considerazione come un «soggetto politico in divenire». A tali due concezioni, corrisponde, anche sul piano politico, la preferenza per un «*regulatory model*», che garantisca l’efficienza nel realizzare gli obiettivi o, invece, per un «*parliamentary model*», sicuramente più rispondente ad esigenze democratiche. Come vedremo, almeno sino al Trattato di Amsterdam ed alla sua entrata in vigore, si è avuta una preferenza per il primo modello, a discapito del secondo; quest’ultimo sarà recuperato solo con gli ultimi trattati.

⁵² Trattatasi, rispettivamente, della Dichiarazione «Sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea» e della Dichiarazione «Sulla Conferenza dei parlamenti», allegate al Trattato di Maastricht e su cui *infra* nel testo.

Amsterdam nel Protocollo n. 9, volto a rafforzare ulteriormente gli obblighi di informazione nonché a definire meglio le competenze della COSAC, per essere poi ripreso nelle Dichiarazioni di Nizza⁵³ e di Laeken nonché, da ultimo, approfondito ulteriormente nel Trattato di Lisbona.

In dottrina, non è mancato, tuttavia, chi abbia sottolineato come il processo sopra descritto non sembra essere in grado di giustificare, da solo, il riferimento che ai Parlamenti nazionali viene fatto nel tentativo di riformare in senso più democratico l'intero assetto istituzionale dell'Unione europea. Difatti, “(...) *anche ammessa una carenza di legittimazione democratica del soggetto Unione per il permanere di un processo normativo atipico rispetto alle procedure parlamentari classiche, questa poteva essere risolta con modifiche dell'equilibrio interno tra le istituzioni comunitarie (...)*”⁵⁴, senza la necessità di aprire a soggetti esterni al sistema comunitario⁵⁵. Si è preferito, al contrario, porre l'accento sul come migliorare il sistema decisionale piuttosto che sulla necessità di trovare ulteriori

⁵³ Cfr. Dichiarazione n. 23 relativa al futuro dell'Unione, allegata al Trattato di Nizza del 2001, in GUCE C 80 del 10 marzo 2001.

⁵⁴ Così, C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 86, secondo la quale il recupero del ruolo dei Parlamenti nazionali a livello europeo è consequenziale alla perdita di fiducia che, a partire dagli anni novanta e per effetto di molteplici fattori, hanno mostrato nell'Unione europea i suoi cittadini, confermata, peraltro, anche dalla progressiva disaffezione verso le elezioni al Parlamento europeo e dall'esito dei procedimenti referendari promossi per approvare le riforme dei trattati.

⁵⁵ In senso critico sull'apertura ai Parlamenti nazionali del processo decisionale europeo, si veda, in specie, A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 333 e ss., spec. p. 339, ove l'A. afferma: “(...) *Vi è peraltro la obiezione, da tenere presente per una valutazione complessiva del vulnus, che questo controllo si esplica soltanto sulle materie in cui non vi è competenza esclusiva dell'Unione: ma soltanto una competenza concorrente con quella degli stati membri. Ebbene, anche sulla base di tale obiezione, non vi è dubbio che la parlamentarizzazione (in senso nazionalizzante) delle procedure decisionali in tali materie, costituisce: da un lato, un indebolimento del legislatore dell'Unione – specificamente nel ruolo dei governi in Consiglio dei Ministri (europeo) – dall'altro, l'inserimento, sia pure con poteri negativi, di un «terzo» soggetto legislatore nel complesso equilibrio istituzionale europeo. Questa procedura, d'altronde, in nulla accresce il tasso di democraticità dell'Unione (...)*”; M. LE BARBIER-LE BRIS, *Le nouveau rôle des parlementes nationaux: avancée démocratique ou sursaut étatique?*, in *RMCUE*, 2008, p. 490 e ss.; U. DRAETTA, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, cit. p. 525; R. MASTROIANNI, *Procedimento legislativo comunitario e ruolo dei Parlamenti nazionali: è davvero un passo in avanti?*, cit., p. 339 e ss., in specie p. 342 e s.; T. JANS, S. PIEDRAFITA, *The role of National Parliaments in European Decision-Making*, in *Eipascope*, 2009, n. 1, p. 19 e ss.; U. VILLANI, *L'impatto del Trattato di Lisbona sul ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Il “dialogo” tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, cit., p. 407 e ss..

elementi di legittimazione⁵⁶. Ad ogni modo, sostiene lo stesso autore, *“La novità costituita dal richiamo espresso delle Assemblee nazionali nel nuovo Trattato, così come il riconoscimento loro di un ruolo preciso soprattutto - ma non solo - in ordine al controllo del principio di sussidiarietà, sembra discendere da una distinzione che si è fatta progressivamente più chiara tra democraticità e legittimità dell’Unione (...)”*; la scelta operata *“(…) non esclude, evidentemente, il precedente ruolo di controllo sui Governi nazionali dei Parlamenti⁵⁷, che anzi va migliorato e incentivato, ma focalizza l’attenzione sulle Assemblee nazionali come possibile ‘controparte’ delle istituzioni comunitarie nel processo normativo. (...) All’attuale controllo ‘intracomunitario’, fondato su ragioni di puro diritto, di competenza della Corte di giustizia, si propone quindi di affiancare un controllo di tipo politico, affidato a organi che rappresentano interessi diversi e potenzialmente contrastanti con quelli dell’Unione”* ma che, a differenza di questi ultimi, si pongono in rapporto di immediata percezione e di «vicinanza» rispetto ai cittadini europei. Ad un’analisi più attenta, *“Il problema che con la riforma dei Trattati si è voluto risolvere tramite l’attribuzione di nuovi poteri ai Parlamenti nazionali attiene (...) [allora] anche, e soprattutto, all’individuazione dei limiti all’azione dell’Unione ed al suo rapporto con i cittadini europei; l’Unione avverte infatti la necessità di ridefinire i propri rapporti con gli Stati, e con le istituzioni che negli Stati vengono percepite dai cittadini, più dei Governi, come detentrici della sovranità e dell’identità nazionale, e cioè i Parlamenti nazionali. Anche per venire incontro alle critiche provenienti da questi ultimi sulla continua perdita di sovranità nazionale e di competenze proprie, è parsa utile una più chiara ripartizione e definizione delle competenze*

⁵⁶ Sul punto, oltre alla dottrina richiamata in nota n. 51, si veda anche M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in «www.astrid-online.it», 20 maggio 2009, p. 16, il quale osserva che *“i differenti strumenti di partecipazione a livello di UE – sia presso le istituzioni centrali che presso le loro rappresentanze negli Stati membri – non sono nati per affiancare e rinvigorire la democrazia nella sua forma classica, ovvero quella rappresentativa, né tanto meno per stabilizzare processi democratici in atto, ma piuttosto per consentire, vista la mancata realizzazione della democrazia rappresentativa a livello comunitario, di verificare la validità degli effetti delle decisioni adottate: in una prospettiva, dunque, di incremento della legittimazione funzionale, anziché di realizzazione di un modello di democrazia partecipativa in senso proprio, volto cioè a completare, o meglio, ad ampliare la insoddisfacente espressione di democrazia rappresentativa”*.

⁵⁷ In tal senso, si veda l’art. 10, par. 2, secondo periodo, TUE, ove si afferma espressamente che: *“Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini”*.

dell'Unione, alla luce innanzitutto del principio di attribuzione e poi di quello della sussidiarietà che è tornata, dopo un decennio, al centro del dibattito. Rispetto alla disciplina vigente, la principale innovazione è consistita nel fatto di prendere in considerazione i Parlamenti quali garanti diretti del nuovo patto tra Unione e Stati sulla partizione delle rispettive competenze, attraverso il ruolo in qualche modo interdittivo dell'esercizio del potere normativo comunitario⁵⁸. In tale ottica, la questione della democraticità dell'Unione finisce per essere «successiva» a quella della sua legittimità, benché centrale per l'esito del processo di riforma, ed il riconoscimento del ruolo ai Parlamenti nazionali viene ad incidere non solo sul processo decisionale ma anche sui presupposti dell'esercizio stesso del potere normativo⁵⁹.

3. (Segue) Il Trattato di Maastricht

Rispetto al ruolo dei Parlamenti nazionali, il Trattato di Maastricht assume particolare significato principalmente per alcune dichiarazioni allegate ai testi dei trattati. Ed, infatti, la Dichiarazione sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea (Dichiarazione n. 13) e la Dichiarazione sulla Conferenza dei parlamenti (Dichiarazione n. 14) costituiscono i primi testi ufficiali che esplicitamente affrontano la questione⁶⁰.

In particolare, nella Dichiarazione n. 13 s'incoraggia una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali alle attività dell'Unione europea e, a tal fine, si invitano i Governi a vigilare “*affinché i rispettivi parlamenti possano disporre delle proposte legislative della Commissione europea in tempo utile per la loro informazione o per un loro eventuale esame*”⁶¹. Nella stessa, si auspica, altresì, un'intensificazione del dialogo interparlamentare nonché maggiori e più stretti contatti tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, mediante lo scambio di informazioni nonché incontri regolari tra parlamentari dei due livelli, soprattutto ove

⁵⁸ C. MORVIDUCCI, *op. ult. cit.*.

⁵⁹ C. MORVIDUCCI, *Convenzione [1]*, cit., p. 563, alla quale si rinvia per più ampie considerazioni sulla tematica. In senso conforme, si vedano pure F. FERRARO, *op. cit.*, p. 183 e P. NORTON, *op. ult. cit.*.

⁶⁰ Il testo delle Dichiarazioni può leggersi in B. NASCIBENE (a cura di), *Comunità e Unione europea – Codice delle istituzioni*, Torino, 2003, Giappichelli, p. 290 e ss..

⁶¹ Cfr. Dichiarazione n. 13, par. 2.

vi siano problemi comuni alle due assemblee⁶². In tale prospettiva, nella Dichiarazione n. 14, si esorta “*il Parlamento europeo ed i parlamenti nazionali a riunirsi in sede di Conferenza dei parlamenti*”⁶³.

Rinviando ad una successiva e più approfondita analisi l'aspetto della cooperazione interparlamentare⁶⁴, è opportuno soffermarsi brevemente sul valore di tali dichiarazioni, che costituiranno la base dei successivi interventi in materia. Al riguardo, osserva, in particolare, autorevole dottrina⁶⁵, “*Gli strumenti che il diritto europeo offriva ai Parlamenti nazionali si basavano essenzialmente sull'informazione e sulla predisposizione di sedi di coordinamento tra parlamenti nazionali e parlamento europeo, per favorire il coinvolgimento e la partecipazione informale a fini discorsivi. Il metodo suggerito dai documenti dell'epoca è tutto ispirato alla 'souplesse': non si pongono obblighi, ma inviti, auspici, incoraggiamenti; non si attribuiscono poteri di intervento, ma sedi di confronto. Si incomincia qui a delineare un'opzione, che poi si accentuerà negli sviluppi successivi, in cui il contributo dei parlamenti nazionali alla vita dell'Unione si esprime in termini di 'legittimazione discorsiva' e di democrazia deliberativa e partecipativa*”.

L'ampliamento delle competenze e l'affermarsi dell'Unione quale soggetto politico anche nel campo della politica estera e della difesa, disposti con il Trattato di Maastricht, stimolavano, nel frattempo, il dibattito anche all'interno degli Stati membri sulla necessità di porre dei nuovi fondamenti alla sua azione e di delimitare

⁶² Cfr. Dichiarazione n. 13, par. 3.

⁶³ Cfr. Dichiarazione n. 14, par. 1. Precisa, in proposito, C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 558, nota n. 23, che “*la Conferenza di cui fa menzione la Dichiarazione n. 14 non è la COSAC – che riunisce due volte l'anno, su invito del parlamento dello Stato che esercita la presidenza di turno, i rappresentanti delle Commissioni per gli Affari europei dei Paesi membri, sei per ogni Stato, sei rappresentanti del Parlamento europeo e tre osservatori per ogni Stato candidato all'adesione (...) – ma, piuttosto, riprende la forma dell'Assise di Roma, divenendo una sede di 'consultazione su grandi orientamenti dell'Unione' tra Parlamento europeo e assemblee nazionali*”. Peraltro, osserva l'A., l'opportunità di intensificare i rapporti tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, sottolineata nel testo della suindicata Dichiarazione n. 13, quasi “*(...) ad insistere sulla necessità di una cooperazione democratica tra organismi eletti direttamente per limitare il ruolo dei governi (...)*”, non sarà più ripresa nel Protocollo n. 9 adottato ad Amsterdam (si veda *infra*).

⁶⁴ Sul tema, si veda il *Capitolo Terzo* di questa *Prima Parte*, che tratta, nello specifico, della cooperazione interparlamentare.

⁶⁵ M. CARTABIA, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea: che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, cit., p. 106.

la stessa nei loro confronti. Esemplificativa, in tal senso, è la nota sentenza della Corte costituzionale tedesca, «*Bundesverfassungsgericht*» (BVG), del 12 ottobre 1993, sul Trattato di Maastricht⁶⁶, ove, da un lato, si ricollega il ruolo dei Parlamenti nazionali al problema della legittimazione democratica dell'Unione europea come ordinamento composito e, dall'altro, alla tematica delle competenze delle istituzioni comunitarie⁶⁷. Sotto il primo profilo, il BVG sostiene, in particolare, che “*la legittimazione democratica dell'Unione europea non può prescindere dal collegamento dell'azione delle istituzioni comunitarie ai parlamenti nazionali e che più si approfondirà l'integrazione delle nazioni europee più sarà indispensabile sviluppare, allo stesso ritmo, un'autonoma forma di legittimazione democratica delle istituzioni europee senza però mai prescindere dal ruolo dei parlamenti nazionali che non possono venire completamente estromessi dalle attività politiche europee*”. Il Tribunale costituzionale tedesco ritiene inoltre che “*il Parlamento europeo non può esaurire la domanda di legittimazione democratica dell'Unione europea*” e che “*suo complemento essenziale devono essere i parlamenti nazionali ai quali deve essere assicurato un peso sempre maggiore*”⁶⁸. Quanto al secondo profilo sopra evidenziato, il BVG allude, per la prima volta, ad un ruolo privilegiato dei Parlamenti nazionali in ordine al controllo sulle competenze delle istituzioni europee, in virtù del fatto che solo ad essi è attribuito, in ultima analisi, il potere esclusivo di «delegare» ogni ulteriore funzione all'Unione europea.

A distanza di anni, queste suggestioni saranno riprese ed ulteriormente sviluppate non solo dai successivi trattati europei, in particolare dal Trattato costituzionale europeo e, poi, dal Trattato di Lisbona, ma anche in un ulteriore intervento del BVG, questa volta in occasione della ratifica del nuovo Trattato. Il

⁶⁶ La versione italiana della *Maastricht Urteil*, tradotta a cura di A. ANZON e J. LUTHER, può leggersi in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1994, p. 677 e ss..

⁶⁷ M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, ed, *ivi*, nota n. 7, ove, sul duplice passaggio della sentenza in commento, l'A. richiama, in particolare, C. HARLOW, *Accountability in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 82 e ss., al quale pure si rinvia in questa sede.

⁶⁸ Su questo aspetto, si rinvia alle riflessioni svolte da M. CARTABIA, *Il pluralismo istituzionale come forma di democrazia sovranazionale*, in *Politica del diritto*, 1994, p. 203 e ss., la quale, in linea con le affermazioni del BVG, spiega come la cura al deficit democratico non possa far leva soltanto sul Parlamento europeo e sull'incremento dei suoi poteri, “*(...) dal momento che, quand'anche il Parlamento europeo acquisisse nella forma di governo europea una posizione paragonabile a quella dei suoi omologhi nazionali, la capacità dei cittadini di partecipare e influenzare la vita politica ne risentirebbe, perché il semplice incremento di dimensioni dell'azione politica – da nazionale ad europea – comporta una perdita di democrazia*”.

riferimento è alla sentenza del 30 giugno 2009⁶⁹, con la quale il Tribunale federale tedesco, partendo dalla premessa per cui l'Unione europea continua a trarre la propria legittimazione prevalentemente dagli organi costituzionali, quali i Parlamenti nazionali, che nei singoli Stati membri agiscono sulla base della sovranità popolare, ha affermato la necessità che “*le responsabilità connesse*

⁶⁹ E' disponibile *on line* anche la versione italiana della *Lissabon Urteil*, tradotta a cura di J. LUTHER, in <<www.astrid-online.it>>. Per completezza, è utile ricordare che, con tale sentenza, il BVerfG si è pronunciato sulla compatibilità con la Legge Fondamentale tedesca di tre diversi atti: l'Atto di approvazione del Trattato di Lisbona, l'Atto che modifica la Legge Fondamentale e l'Atto che amplia e rafforza i diritti del Parlamento tedesco nelle questioni dell'Unione europea. In particolare, dopo l'approvazione del disegno di legge di ratifica del Trattato di riforma, in Germania si era proceduto all'adozione l'8 ottobre 2008 di una legge di modifica degli artt. 23, 45 e 93 della Legge fondamentale (la cui efficacia sarebbe decorsa dall'entrata in vigore del Trattato) e di una legge sull'estensione ed il rafforzamento dei diritti del *Bundestag* e del *Bundesrat* nelle materie unionistiche (non firmata e promulgata in attesa dell'entrata in vigore delle modifiche costituzionali). Come detto, su tali atti è intervenuta la Corte costituzionale tedesca, con la *Lissabon Urteil*, dichiarando compatibile con il testo costituzionale la legge che approva il Trattato di Lisbona e censurando, al contrario, la legge accompagnatoria, ovvero quella sul ruolo del Parlamento (*Bundestag* e *Bundesrat*) negli affari europei, perché non priva di eccezioni di costituzionalità, per via della scarsa tutela apprestata alle prerogative parlamentari (v. *infra* nel testo). Quest'ultimo provvedimento è stato, quindi, modificato nel settembre del 2009, proprio in attuazione della sentenza del BVerfG.

E' opportuno premettere che, in questa sede, non saranno considerate le numerose e complesse argomentazioni ed implicazioni della pronuncia, eccezion fatta per quelle di stretta attinenza al tema che qui si tratta e, nello specifico, al ruolo dei Parlamenti nazionali in sede di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà nell'ambito del meccanismo di allerta precoce, per le quali si rinvia all'analisi svolta nel *Capitolo Secondo* della presente parte. Per un commento generale alla pronuncia, si vedano, invece, *ex multis*, i contributi contenuti nel numero monografico speciale del *German Law Journal*, n. 8, agosto 2009, reperibile anche *on line* su <<www.germanlawjournal.com>>; R. DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il tribunale costituzionale federale tedesco*, in <<www.federalismi.it>>, 2009, n. 14; le note di M. BOTHE, *Integrazione europea e patriottismo parlamentare*; C. MERLINI, *Trattato di Lisbona. La camicia di forza della Corte Costituzionale tedesca*; L. S. ROSSI, *La sentenza della Corte Costituzionale tedesca. Integrazione europea al capolinea?*, pubblicate in <<www.affarinternazionali.it>>; G. L. TOSATO, *L'integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente "Lissabon Urteil"*, su <<www.astrid-online.it>>, 21 settembre 2009; C. WOHLFAHRT, *The Lisbon Case: A Critical Summary*, in *German Law Journal*, 2009, 8, pp. 1277-1286; U. DRAETTA, *Brevi note sulla sentenza della Corte costituzionale tedesca del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, n. 3, pp. 719-733; M. P. MADURO, G. GRASSO, *Quale Europa dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona?*, in *DUE*, 2009, pp. 503-529; E. CANNIZZARO, M. E. BARTOLONI, *Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina al Lissabon-Urteil*, *ivi*, 2010, n. 1, pp. 1-18; R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, *ivi*, 2010, n. 3, pp. 519-554; nonché R. CAPONI, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle costituzionali (dopo il Lissabon-Urteil)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, n. 2, pp. 387-406.

all'integrazione», alla luce dell'estensione delle competenze dell'Unione europea e del rafforzamento delle sue istituzioni, siano esercitate adeguatamente dal Parlamento nazionale, non solo attraverso i nuovi poteri previsti dal Trattato, ma anche mediante appropriati strumenti di diritto interno. Su tale ultimo punto, merita di essere segnalato, in particolare, il passaggio della sentenza in cui il BVG evidenzia la necessità di subordinare al consenso del Parlamento tedesco qualunque posizione che il Governo voglia assumere sulle future modifiche di un ordinamento che viene già percepito come caratterizzato da un «eccesso di competenza», equiparando altresì tutti gli strumenti di integrazione flessibile previsti dal Trattato di riforma a modifiche costituzionali richiedenti, in quanto tali, la procedura di revisione costituzionale⁷⁰.

4.(Segue) Il Trattato di Amsterdam

In linea con l'approccio inaugurato dal Trattato di Maastricht, si colloca il Protocollo «Sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea» (Protocollo n. 9), annesso al Trattato di Amsterdam⁷¹.

⁷⁰ Cfr., tra gli altri, i parr. 293 e 294 della pronuncia. Si ricorda sul punto che, contestualmente alle modifiche apportate, dopo la *Lissabon Urteil*, alla legge ampliativa delle prerogative del Parlamento tedesco, di cui alla nota precedente, è stata approvata anche una legge «sull'esercizio delle responsabilità per l'integrazione delle Camere tedesche», che richiede la preventiva approvazione, con legge costituzionale, da parte delle Camere delle c.d. «clausole passerella», generale e speciali, delle revisioni semplificate o speciali dei trattati, della decisione sulle risorse proprie, della decisione di stabilire una politica di difesa comune, delle proposte legislative basate sulla clausola di flessibilità e di alcune altre misure definite dalle istituzioni dell'Unione europea. Nella stessa occasione è stata, infine, integrata la legge «sulla cooperazione tra il Governo ed il *Bundestag* in materia europea», al fine di rafforzare i flussi informativi a favore di quest'ultimo.

⁷¹ Il testo del Protocollo n. 9 può leggersi, insieme a quello del Protocollo n. 30 «Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità», allegato anch'esso al Trattato di Amsterdam, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Comunità e Unione europea – Codice delle istituzioni*, cit., p. 221 e s. e p. 242 e ss.. Sul Protocollo n. 30 si ritornerà allorché ci occuperemo, nel dettaglio, del controllo affidato ai Parlamenti nazionali in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni europee, in particolare nell'ambito del *Capitolo Secondo* di questa parte. Può rilevarsi, tuttavia, già in questa sede che, se il Protocollo n. 9 è stato sostituito dal nuovo testo dell'omonimo Protocollo n. 1, annesso al Trattato di Lisbona ed allegato ai vigenti TUE e TFUE, che ne riprende, innovandolo, integralmente l'oggetto, dubbi possono essere sollevati, invece, in ordine all'avvenuta abrogazione del Protocollo n. 30 da parte del Trattato di Lisbona, cui è annesso l'omonimo Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di

Dando una veste formale ai principi già enunciati nella Dichiarazione n. 13 del precedente Trattato, il Protocollo n. 9 continua ad affrontare la questione del rapporto interparlamentare ed interistituzionale secondo un duplice schema di interventi. Da un lato, si afferma un obbligo di informazione in capo alla Commissione europea, tenuta a dare comunicazione ai Governi e, per il tramite di questi, ai Parlamenti nazionali dell'attività dell'Unione ed, in specie, di tutte le proposte legislative oltre ai documenti di consultazione redatti dalla Commissione medesima, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni⁷². Significativa, sotto tale profilo, è anche la previsione di un termine dilatorio di sei settimane, decorrente tra la data in cui la Commissione mette a disposizione del Parlamento europeo e del Consiglio, in tutte le lingue, una proposta legislativa e la data in cui questa è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio ai fini di una decisione, volto a consentire ai Parlamenti nazionali di esaminare la proposta ed, eventualmente, di esprimersi su di essa⁷³. Dall'altro lato, andando oltre la Dichiarazione n. 14, il Protocollo n. 9 sancisce il riconoscimento formale della già operante COSAC, la quale può sottoporre ora alle istituzioni europee i contributi che ritiene rilevanti sui documenti e le proposte trasmessi dai Governi degli Stati membri, le proposte e le iniziative legislative concernenti l'istituzione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nonché le attività legislative dell'Unione in tema di sussidiarietà e di diritti fondamentali⁷⁴. Le scelte maggiormente significative del Trattato di Amsterdam hanno, dunque, riguardato il problema dell'informazione ed, in misura minore, la possibilità di una cooperazione reticolare tra Parlamenti nazionali.

Un'ulteriore novità di carattere formale - ma non per questo meno rilevante - riguarda, poi, il fatto che da una «dichiarazione» si è passati ad un «protocollo», il che costituisce un riconoscimento importante della materia disciplinata, dato che il

sussidiarietà e di proporzionalità, soprattutto a seguito della sentenza della Corte di giustizia, 8 giugno 2010, nella causa C-58/08, *Vodafone*, in *Raccolta*, 2010, p. 1493 e ss., ove il giudice comunitario ha ritenuto che, nonostante l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Protocollo n. 30 allegato al Trattato di Amsterdam deve ritenersi comunque idoneo ad integrare - di fatto - i criteri necessari per sindacare la violazione del principio di sussidiarietà. La fondatezza di tali dubbi risulta, peraltro, ancor più evidente laddove si proceda ad un raffronto dei testi dei due Protocolli, dal quale emerge che nel vigente Protocollo n. 2 non sono state riprese le disposizioni generali sulla nozione e sul modo di operare dei principi di sussidiarietà e, soprattutto, di proporzionalità; disposizioni che sono, al contrario, presenti nel testo del Protocollo n. 30.

⁷² Cfr. Protocollo n. 9, Parte I, punti 1 e 2.

⁷³ Cfr. Protocollo n. 9, Parte I, punto 3.

⁷⁴ Cfr. Protocollo n. 9, Parte II, punti 4, 5 e 6.

protocollo ha lo stesso valore del trattato a cui esso è annesso. In altri termini, il diritto europeo, con questo ulteriore atto, ha cercato di porre le condizioni affinché i Parlamenti nazionali fossero adeguatamente coinvolti nel segmento nazionale della fase ascendente di produzione del diritto comunitario. La previsione dell'obbligo giuridico per i Governi di informare i rispettivi Parlamenti nazionali delle proposte legislative e dei documenti di consultazione nonché di un termine di sei settimane dalla trasmissione ufficiale della proposta legislativa alla sua discussione in Consiglio ponevano le premesse per favorire un coinvolgimento delle Assemblee legislative nazionali nel processo decisionale europeo, ferma restando però la piena libertà di ciascuno Stato membro in ordine alle modalità attraverso cui consentire tale partecipazione.

All'epoca del Trattato di Amsterdam, infatti, “(...) *il problema della partecipazione del parlamento nazionale alle decisioni politiche europee era percepito molto più come un problema di diritto costituzionale interno che come un tema da porre nell'agenda della conferenza intergovernativa per la riforma dei trattati europei. Il diritto europeo [in quell'occasione] si è (...) [quindi] limitato ad un intervento minimalista diretto a favorire e a sostenere le scelte che ciascuno Stato membro liberamente intendeva sviluppare, soprattutto attraverso gli obblighi di informazione*”⁷⁵.

5. (Segue) *Dalla Dichiarazione di Nizza al Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*

Il crescendo di attenzione nei confronti del ruolo dei Parlamenti nazionali in sede comunitaria trova un successivo suggello nella «Dichiarazione sul futuro dell'Unione» (Dichiarazione n. 23), allegata al Trattato di Nizza, con la quale non solo si sottolinea la necessità di una discussione approfondita ed ampia sul futuro dell'Unione europea con tutte le parti interessate, fra le quali i rappresentanti dei Parlamenti nazionali, ma si colloca fra le varie questioni da affrontare nel processo costituente proprio la riconsiderazione del “*ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea*”⁷⁶. Da questo momento in poi, tale questione sarà uno

⁷⁵ M. CARTABIA, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea: che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, cit., p. 110.

⁷⁶ Cfr. Dichiarazione n. 23, par. 5, punto 4.

degli aspetti considerati prioritari in ordine agli sviluppi futuri dell'Unione, perdendo quella connotazione esclusivamente dottrinale che in precedenza l'aveva caratterizzata, per essere percepita come uno strumento per far fronte a problematiche reali dell'Unione, quali il rafforzamento della legittimità delle istituzioni e della loro base democratico-rappresentativa nonché la ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri⁷⁷.

Le affermazioni contenute nella Dichiarazione di Nizza sono, infatti, state riprese ed approfondite dalla Dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001 sul futuro dell'Unione europea⁷⁸, che ha posto ai «costituenti europei» stringenti domande, sempre in tema di legittimità democratica, sul ruolo dei Parlamenti nazionali, sull'esigenza o meno di rappresentarli in una nuova istituzione a fianco del Consiglio e del Parlamento europeo, sull'attribuzione ad essi di un controllo preventivo sul principio di sussidiarietà⁷⁹. Tali quesiti sono approdati alla Convenzione incaricata di elaborare il testo del nuovo Trattato da demandare poi alla Conferenza intergovernativa per la decisione finale⁸⁰.

⁷⁷ S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione Europea e parlamenti nazionali: integrazione o contrapposizione?*, cit., p. 47 e ss..

⁷⁸ Per la consultazione del testo, si veda B. NASCIBENE (a cura di), *Comunità e Unione europea – Codice delle istituzioni*, cit., p. 14 e ss..

⁷⁹ Sul punto, cfr., altresì, nota n. 8.

⁸⁰ Cfr. CONV 369/02, *Progetto preliminare di Trattato costituzionale*, del 28 ottobre 2002, trasmesso dal *Praesidium* alla Convenzione. Il riferimento ai Parlamenti nazionali è operato nell'art. 8, relativo alla sussidiarietà, ove si affermava la necessità di “*menzionare il ruolo dei parlamenti nazionali*” con riferimento ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. L'art. 19 prevedeva, poi, l'istituzione di un Congresso dei popoli d'Europa, di cui avrebbero dovuto far parte anche i Parlamenti nazionali, ma senza indicarne le competenze. Si veda, in merito, la *Nota del Praesidium* del 14 maggio 2003 (doc. CONV 738/03) sul *Ruolo dei parlamenti nazionali nel progetto di Convenzione*, p. 1. Pur sostenuta dal presidente della Convenzione Valéry Giscard d'Estaing, tale proposta, già criticata nella prima riunione plenaria della Convenzione, tenutasi a Bruxelles nei giorni 6 e 7 giugno 2002 (doc. CONV 97/02, p. 9), non verrà accolta nel testo definitivo del Trattato costituzionale. Per completezza, deve ricordarsi che, al fine di tener conto del dibattito emerso, nel corso della sessione plenaria, in seno alla Convenzione, il suindicato progetto preliminare è stato successivamente modificato e ripresentato alla Convenzione in data 6 febbraio 2003. Per quel che qui interessa, si veda il *Progetto di articoli da 1 a 16 del trattato costituzionale*, doc. CONV 528/03, ove il ruolo dei Parlamenti nazionali viene richiamato, con riferimento al rispetto del solo principio di sussidiarietà e non anche di proporzionalità, nell'art. 9 e nell'art. 18, in quanto la Convenzione ha ritenuto quest'ultimo un principio di valore esclusivamente giuridico, privo di qualsiasi valenza sul piano politico, da sottoporre, di conseguenza, unicamente al controllo giurisdizionale. Tutti i documenti relativi ai lavori della Convenzione sono reperibili sul sito ufficiale dell'Unione europea <<<http://europa.eu>>>.

All'interno della Convenzione, le tematiche relative al ruolo dei Parlamenti nazionali sono state affidate al Gruppo IV⁸¹, presieduto dalla signora Gisela Stuart. Tale ruolo, tuttavia, è stato affrontato, in parte, pure dal Gruppo I⁸², presieduto dal signor Mendez de Vigo, incaricato di occuparsi del principio di sussidiarietà. La necessità di un coordinamento tra i due Gruppi ha fatto sì che, talora, questi operassero anche in seduta congiunta. Entrambi i Gruppi hanno presentato delle relazioni finali, di cui il progetto preliminare del 28 ottobre 2003⁸³ e, poi, l'articolato del 6 febbraio dello stesso anno⁸⁴, hanno tenuto parzialmente conto.

In particolare, il Gruppo IV ha esposto le conclusioni da esso raggiunte nella relazione finale del 22 ottobre 2002⁸⁵. In essa, si afferma che un maggiore coinvolgimento delle Assemblee legislative nazionali contribuirebbe a rafforzare la legittimità dell'Unione e, a tal fine, si ritiene “(...) molto importante ‘ancorare’ l'Unione europea agli Stati membri e rinsaldare il senso della sua appartenenza agli Stati stessi”, a condizione, però, che si eviti qualsiasi forma di concorrenza tra i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo⁸⁶. Sulla scorta di tali osservazioni generali, si auspica, quindi, che “(...) Il futuro trattato costituzionale (...) contenga una formulazione specifica che riconosca l'importanza del coinvolgimento dei parlamenti nazionali nelle attività dell'Unione europea, (...) assicurando la supervisione dell'azione dei governi nell'ambito del Consiglio, inclusa la

⁸¹ Trattasi del Gruppo di lavoro «Sul ruolo dei parlamenti nazionali», il cui mandato viene indicato nel doc. CONV 74/02, del 30 maggio 2002, ed, *ivi*, circoscritto con riferimento ai seguenti quesiti: “Come è esercitato il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'attuale architettura dell'Unione europea? Quali disposizioni nazionali funzionano meglio? È necessario prendere in considerazione nuovi meccanismi/procedure a livello nazionale o europeo?”.

⁸² Trattasi del Gruppo di lavoro «Sul principio di sussidiarietà», il cui mandato viene indicato nel doc. CONV 71/02, del 30 maggio 2002, ed, *ivi*, circoscritto con riferimento ai seguenti quesiti: “Come garantire nella maniera più efficace il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà? Occorre creare un meccanismo o una procedura di controllo? Tale procedura deve essere di natura politica e/o giurisdizionale?”.

⁸³ Cfr. CONV 369/02, cit..

⁸⁴ Cfr. CONV 528/03, cit..

⁸⁵ Cfr. CONV 353/02, *Relazione finale del Gruppo IV “Ruolo dei parlamenti nazionali”*, 22 ottobre 2002.

⁸⁶ Cfr. CONV 353/02, cit., parte II, punto n. 4. Tale preoccupazione è presente non solo nei lavori della Convenzione ma anche nella dottrina dell'epoca. Si veda, in tal senso, F. PETRANGELI, *Sussidiarietà e parlamenti nazionali: evitare la confusione istituzionale*, in *Osservatorio sull'Europa, Paper*, 2002, n. 3, p. 2, consultabile *on line* al seguente indirizzo «www.europa.eu.int», e L. S. ROSSI, «*Constitutionnalisation*» de l'Unione européenne et des droits fondamentaux, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2002, pp. 27-52.

*sorveglianza del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*⁸⁷. In tale contesto, si ritiene opportuna l'implementazione del Protocollo sui parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam e, al contempo, si sottolinea l'importanza che la Commissione europea adempia al compito di trasmettere tutti i suoi atti alle Camere nazionali, in modo che queste possano esprimersi entro il limite temporale delle sei settimane⁸⁸. Rispetto al controllo del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, viene affermato che i Parlamenti nazionali dovrebbero essere coinvolti il prima possibile in questa forma di controllo, intervenendo non solo all'inizio ma anche durante l'*iter* legislativo, qualora il testo sia stato modificato rispetto alla versione originaria⁸⁹. Ed, infine, si sostiene che debba essere ulteriormente implementata la cooperazione interparlamentare attraverso le opportune modifiche della COSAC⁹⁰.

Con riferimento ai lavori del Gruppo I, il punto centrale - sotto il profilo che qui rileva - della relazione finale, trasmessa il 23 settembre 2002⁹¹, riguardava la necessità di implementare il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam, ritenendo fondamentale la

⁸⁷ Cfr. CONV 353/02, cit., parte II, punto n. 8. La proposta continua con l'obbligo per il Consiglio di agire pubblicamente: “ - *Il Consiglio dovrebbe agire pubblicamente in tutti i casi in cui esercita le sue funzioni legislative. Anche il coordinamento delle politiche ed altre attività dovrebbero, per quanto possibile essere pubblici. Qualora fossero ritenute necessarie sessioni 'a porte chiuse' dovrebbero essere fornite chiare motivazioni. - I risultati dei lavori del Consiglio dovrebbero essere inviati al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali entro 10 giorni, parallelamente alla trasmissione ai governi*”.

⁸⁸ Cfr. CONV 353/02, cit., parte III, punto n. 9 e ss..

⁸⁹ Cfr. CONV 353/02, cit., parte IV, punto n. 21 e ss., in particolare punto n. 25, nel quale, tra l'altro, si evidenziano alcune proposte del Gruppo I che, a giudizio di taluni membri del Gruppo IV, andrebbero ulteriormente perfezionate. Esse riguardano: il nesso tra principio di sussidiarietà e principio di proporzionalità, che andrebbe maggiormente sottolineato; la possibilità di intervenire per i Parlamenti nazionali, durante l'intero processo legislativo, qualora una proposta sia notevolmente modificata; l'opportunità di limitare o meno, nel caso in cui si decidesse di avviare il meccanismo giurisdizionale previsto per il mancato rispetto del principio di sussidiarietà, il diritto di ricorrere ai soli Parlamenti nazionali che abbiano formulato un parere motivato in una fase precoce (si veda *infra*). Quanto alla prima questione, deve, poi, rilevarsi che, nei lavori del Gruppo I, al principio di proporzionalità non è stato fatto quasi cenno, considerandolo – lo si è già rilevato sopra - di minor peso politico. Come abbiamo visto, solo il Gruppo IV, nella sua relazione finale, si riferisce a tale principio, affermando – segnatamente, al punto n. 22 - che assicurare il principio di sussidiarietà e quello di proporzionalità costituisce una responsabilità condivisa dalle istituzioni comunitarie con i Parlamenti nazionali, senza tuttavia che a ciò abbia fatto seguito il formale inserimento di tale principio nelle sue proposte.

⁹⁰ Cfr. CONV 353/02, cit., parte V, punto n. 27 e ss..

⁹¹ Cfr. CONV 286/02, *Conclusioni del Gruppo I Sussidiarietà*, 23 settembre 2002.

partecipazione dei Parlamenti nazionali alla procedura di controllo *ex ante* sull'applicazione del principio di sussidiarietà e prevedendo, inoltre, un rafforzamento del controllo da essi esercitato sui rispettivi Governi in ordine alle posizioni da sostenere nelle sedi comunitarie⁹². A tal proposito, il Gruppo di lavoro ha ritenuto necessario l'istituzione di una procedura *ad hoc* che potesse permettere di realizzare tali ambizioni. La procedura da essi proposta prevede un obbligo per la Commissione europea di trasmettere direttamente a ciascun Parlamento nazionale (o, nel caso di un sistema parlamentare bicamerale, a ciascuna Camera) le proprie proposte legislative per permettere ad essi di formulare un parere motivato sul rispetto del principio di sussidiarietà della proposta in questione. Si tratta della ormai nota procedura di allarme preventivo che, come si vedrà meglio nel prosieguo, ritroviamo mutuata nelle disposizioni del Trattato di Lisbona, sia pur con alcune modifiche e aggiunte⁹³. Quanto al ricorso innanzi alla Corte di Giustizia per inosservanza del principio di sussidiarietà, si propone di consentire ai Parlamenti nazionali, che abbiano formulato un parere motivato nel quadro del sistema di allarme preventivo, di adire la Corte di giustizia delle Comunità europee per violazione del principio di sussidiarietà e di estendere, a determinate condizioni, la possibilità di esperire detto ricorso anche al Comitato delle regioni⁹⁴.

⁹² Cfr. CONV 286/02, cit., parte II, lett. a).

⁹³ Cfr. CONV 286/02, cit., parte II, lett. b). Per le modalità del controllo, l'art. 9 del progetto del 6 febbraio 2003 rinviava esplicitamente al nuovo Protocollo sulla sussidiarietà, non ancora presentato. La Convenzione, facendo proprie le indicazioni dei Gruppi, elaborerà un Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, con il quale viene previsto e disciplinato il meccanismo di controllo preventivo nonché il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella fase del successivo controllo giurisdizionale (si veda *infra* nel testo).

⁹⁴ Cfr. CONV 286/02, cit., parte II, lett. c), ove la possibilità di adire la Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà da parte dell'organo consultivo competente a rappresentare, a livello europeo, l'insieme degli enti regionali e locali esistenti nell'Unione viene limitata alla sola ipotesi in cui “*Tale ricorso (...) [verta] sulle proposte presentate al Comitato delle regioni ai fini di un parere, quando tale parere contiene obiezioni circa il rispetto del principio di sussidiarietà*” (l'aggiunta in parentesi quadra è nostra). Per completezza, deve ricordarsi che il Gruppo ha esaminato, altresì, la possibilità di istituire presso la Corte di giustizia una camera *ad hoc* incaricata delle questioni di sussidiarietà, in ragione del carattere eminentemente politico del relativo controllo. La medesima motivazione aveva portato il Senato francese, già durante l'elaborazione del Trattato di Maastricht, a proporre di affidare il controllo ad una «*Chambre de la subsidiarité, émanant des Parlements nationaux*» invece che alla Corte di giustizia, la quale avrebbe probabilmente adottato “*un'interprétation défavorable aux des Etats en s'appuyant sur le ambiguïtés des Traités*”. Sul punto, si veda V. CONSTANTINESCO, *Article 3b*, in Constantinesco V., Kovar R., Simon D. (eds.), *Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht*

Ambedue i Gruppi hanno, peraltro, manifestato perplessità in merito all'opportunità di creare nuove istituzioni, quali una seconda Camera in seno al Parlamento europeo o una Camera indipendente, preferendo non complicare ulteriormente il quadro istituzionale, con il rischio di rendere, tra l'altro, più lento e complesso il processo normativo e di indebolire politicamente il Parlamento europeo⁹⁵.

Solo alcune delle proposte avanzate dai Gruppi di lavoro sono state accolte nel testo finale del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa⁹⁶. Scartata l'ipotesi di costituire nuovi organi collegiali rispetto a quelli esistenti, rappresentativi in qualche modo dei Parlamenti nazionali, il testo definitivo del Trattato non

le 7 février 1992. Commentaire article par article par article, Paris, Economica, 1995, p. 107 e ss. e p. 113.

⁹⁵ Su tali proposte, si veda *Information Note on The role of National parliaments in the European architecture* (CONV 67/1/02 REV 1), del 29 maggio 2002, p. 14 e s.. La prima è stata proposta dal ministro degli esteri tedesco Fischer e dal premier britannico Blair in due diversi discorsi tenuti, rispettivamente, il 12 maggio ed il 6 ottobre 2001; la seconda, avanzata dal Senato francese (CONV 12/02), intendeva creare una nuova Camera che si affiancasse al Parlamento europeo, competente soprattutto nelle materie del II e III Pilastro, ma anche, eventualmente, rispetto al principio di sussidiarietà. Come si è rilevato in una nota precedente (la n. 80), proposte di contenuto simile erano già state avanzate, come quella di creare un Congresso dei popoli, cui deve aggiungersi quella, anch'essa di matrice francese, di istituire una seconda Camera composta di rappresentanti delle Assemblee nazionali. Per una più ampia disamina di tali proposte e sugli esiti dei relativi dibattiti, si rinvia a J. RIDEAU, *National Parliaments and the European Parliament. Cooperation and Conflict*, in Smith E. (eds.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, cit., p. 159 e ss. e p. 162 e ss.; nonché P. NORTON, *op. cit.*, p. 29.

⁹⁶ Il testo della Parte I e della Parte II della Convenzione, trasmesso dal *Praesidium* il 12 giugno 2003, è stato approvato *per consensus* dalla sessione plenaria il giorno successivo e trasmesso al Consiglio europeo di Salonicco del 20 giugno (doc. CONV 820/1/03 Rev 1). Il progetto relativo alla III e IV Parte, presentato dal *Praesidium* il 13 giugno 2003, è stato approvato, a sua volta, *per consensus* il 10 luglio. L'intero progetto è stato, poi, trasmesso a Roma, il 18 luglio, al Presidente del Consiglio europeo, con il titolo di «Progetto di Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa». Sulla base di tale progetto, il Governo italiano avviò la Conferenza intergovernativa, che si è conclusa il 17 giugno 2004, con il raggiungimento di un accordo politico su quello che sarebbe stato il testo definitivo del Trattato costituzionale (cfr. docc. CIG 87/1/04 REV 1; CIG 87/1/04 ADD 1; CIG 87/1/04 ADD 2), firmato a Roma il 29 ottobre 2004, in GUUE C 310 del 16 dicembre 2004. Il Trattato costituzionale così adottato si compone di un Preambolo e di quattro parti: la Parte I è dedicata ai principi, obiettivi e disposizioni istituzionali che disciplinano la nuova Unione europea; la Parte II riprende la Carta europea dei diritti fondamentali; la Parte III include le disposizioni relative alle politiche e al funzionamento dell'Unione; la Parte IV riunisce, infine, le disposizioni generali e finali. Ad esso sono allegate una serie di dichiarazioni e protocolli, tra i quali, in particolare, il Protocollo «Sul ruolo dei parlamenti nazionali» (n. 1) ed il Protocollo «Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità» (n. 2), sui cui *infra* nel testo.

contiene, d'altro canto, un riconoscimento formale dell'importanza di un coinvolgimento attivo delle Assemblee legislative nazionali nelle attività dell'Unione né, tantomeno, norme che sottolineano la necessità che essi supervisionino l'azione dei Governi in seno al Consiglio dei ministri. In specie, all'interno del Titolo VI della Parte I, dedicato a «La vita democratica dell'Unione», si ribadisce che il funzionamento dell'Unione europea si fonda sul principio di democrazia rappresentativa, facendo cenno ai Parlamenti nazionali soltanto per ribadire che i Governi nazionali, che rappresentano gli Stati membri, sono responsabili dinanzi alle proprie Assemblee, senza specificare se e come queste contribuiscano a dare una legittimazione democratica diretta all'Unione⁹⁷.

Il mancato inserimento dei Parlamenti nazionali nel quadro istituzionale europeo non ha impedito che essi venissero, comunque, ampiamente coinvolti nelle attività dell'Unione, venendo a questi riconosciuto un ruolo significativo nei confronti di determinate materie, quali lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mediante il loro coinvolgimento nel cosiddetto meccanismo di «valutazione reciproca», nel controllo politico di Europol e nella valutazione delle attività di Eurojust⁹⁸. Il ruolo dei Parlamenti nazionali viene, poi, specificato e ulteriormente approfondito nelle disposizioni del Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali e del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Il

⁹⁷ Cfr. art. I-46, intitolato «Principio della democrazia rappresentativa», par. 2, secondo periodo.

⁹⁸ Cfr., rispettivamente, gli artt. III-260, III-276 e III-273. In particolare, il primo prevede la partecipazione anche dei Parlamenti nazionali alla fase di valutazione dell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle politiche dell'Unione europea in materia di Spazio di libertà, sicurezza e giustizia; il secondo, con specifico riferimento ad Europol, l'Ufficio europeo di polizia, istituito con Atto del Consiglio del 26 luglio 1995 di adozione della omonima Convenzione basata sull'art. K.3 del Trattato di Maastricht, in GUCE C 316 del 27 novembre 1995, entrata in vigore il 1° ottobre 1998 e, successivamente, modificata dall'Atto del Consiglio del 30 novembre 2000, stabilisce, al par. 2, ultimo periodo, che «*La legge europea fissa (...) le modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali*»; allo stesso modo, il terzo prevede che i Parlamenti nazionali vengano associati alla valutazione di Eurojust, ossia dell'Unità europea di cooperazione giudiziaria, istituita con decisione del Consiglio europeo 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002, in GUUE L 63 del 6 marzo 2002, allo scopo di rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata. Oltre alle disposizioni sopra richiamate nel testo e nelle note, altri articoli fanno riferimento ai Parlamenti nazionali e che, per completezza, si indicano di seguito: art. I-11, par. 3, co. 2; art. I-18, par. 2; art. I-42, par. 2; art. I-58, par. 2; art. III-259; art. III-260; art. IV-443, parr. 1 e 2; art. IV-444, par. 3. Questa costituisce una novità rispetto al passato, non essendo mai stato fatto espresso riferimento ad essi se non in dichiarazioni e nei protocolli vari che, nel tempo, si sono occupati della tematica.

primo, in particolare, mantiene inalterato lo schema del Protocollo n. 9 allegato al Trattato di Amsterdam, ma introduce alcune modifiche volte a rafforzare la posizione dei Parlamenti nazionali. Esso prevede, nello specifico, che tutti i documenti redatti dalla Commissione (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni) vengano inviati direttamente dalla Commissione ai Parlamenti nazionali. La Commissione trasmette, inoltre, a questi ultimi il programma legislativo annuale e gli altri strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica “*nello stesso momento in cui vengono trasmessi al Parlamento europeo e al Consiglio*”⁹⁹. Devono essere inviati alle Assemblee rappresentative anche tutti i progetti di atti legislativi, direttamente e non più tramite i Governi, nello stesso momento in cui li ricevono il Parlamento europeo ed il Consiglio¹⁰⁰. Per quanto concerne, poi, il tempo a disposizione per l'esame dei progetti di atti legislativi, si conferma quello indicato dal Protocollo n. 9 annesso al Trattato di Amsterdam, cioè sei settimane, ritenuto sufficiente per consentire ai Parlamenti di presentare le loro osservazioni e critiche ai rispettivi Governi, fatte salve le eccezioni dettate da motivi di urgenza, debitamente motivate¹⁰¹.

Dal canto suo, il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità introduce il meccanismo di allerta precoce, attenuato però rispetto alle proposte dei Gruppi di lavoro¹⁰²; viene introdotta la soglia di almeno un terzo dei voti espressi dai Parlamenti nazionali (ovvero, da ciascuna Camera, nei sistemi bicamerali) degli Stati membri per ottenere il riesame della proposta legislativa da parte della Commissione; tale soglia viene portata ad un quarto, qualora si tratti di un progetto di atto legislativo riguardante una delle materie rientranti nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹⁰³; si riconosce, da ultimo, la possibilità di presentare, in

⁹⁹ Cfr. art. 1, Titolo I, Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali.

¹⁰⁰ Cfr. art. 2, Titolo I, Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali, ove si precisa, altresì, che per «progetto di atto legislativo» deve intendersi la proposta della Commissione, l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, intese all'adozione di un atto legislativo europeo.

¹⁰¹ Cfr. art. 4, Titolo I, Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali.

¹⁰² Cfr. artt. 6 e 7 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, alla lettura dei quali si rinvia per un esame delle fasi in cui si articola, nel Trattato costituzionale, l'*Early Warning System*.

¹⁰³ Cfr. art. 7, par. 3, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale norma dà seguito a quanto disposto al riguardo dall'art. III-259, il quale prevede espressamente che, nelle materie della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia

relazione ad un progetto di atto legislativo adottato dalle istituzioni comunitarie, ricorso giurisdizionale per la verifica *ex post* del rispetto del principio di sussidiarietà dinanzi alla Corte di giustizia, oltre che al Comitato delle regioni, anche ad uno Stato membro o, trasmesso da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno, a nome del suo Parlamento nazionale ovvero di una sola Camera di esso¹⁰⁴.

In tema di cooperazione interparlamentare, il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, dopo aver stabilito che *“Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare in seno all'Unione”*¹⁰⁵, si preoccupa, inoltre, di specificare i nuovi compiti della COSAC senza, tuttavia, modificarne sostanzialmente il ruolo. Ad essa viene affidato il compito di promuovere lo scambio d'informazioni e delle buone prassi tra i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo, oltre che tra le loro commissioni specializzate, nonché curare l'organizzazione di Conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, *“compresa la politica di sicurezza e di difesa comune”*¹⁰⁶.

Orbene, dai lavori della Convenzione trasfusi nel Trattato costituzionale e sin qui sinteticamente esposti emerge con chiarezza che proprio le specifiche competenze riconosciute ai Parlamenti nazionali nell'ambito della sussidiarietà valgono a differenziare il ruolo che ad essi viene ora riconosciuto rispetto al passato.

penale, i Parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà, conformemente al relativo Protocollo.

¹⁰⁴ Si veda l'art. 8 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, il quale così statuisce: *“1. La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo europeo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo III-365 della Costituzione da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento. 2. In conformità alle modalità previste dallo stesso articolo, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni avverso atti legislativi europei per l'adozione dei quali la Costituzione richiede la sua consultazione”*.

¹⁰⁵ Cfr. art. 9, Titolo II, Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali.

¹⁰⁶ Cfr. art. 10, Titolo II, Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali, ove si specifica pure che *“I contributi della conferenza non vincolano i parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione”*. Si è già detto che, sul punto, si ritornerà nell'ambito del *Capitolo Terzo* di questa parte.

Difatti, la procedura di allarme preventivo segna, a tutti gli effetti, “(...) l'immissione dei Parlamenti nazionali nel circuito decisionale europeo quali controllori (...) del rispetto del principio di sussidiarietà (...)”¹⁰⁷, divenendo questi, in ultima analisi, titolari di un potere di controllo della legittimità stessa della normativa comunitaria con riferimento a detto principio, che si esplica non più e non solo in via mediata “(...) vigilando sull'operato del proprio Governo, come già possibile, ma in un rapporto diretto con la Commissione (...)”¹⁰⁸. Vedremo come la soluzione adottata dal Trattato costituzionale verrà successivamente ripresa ed ulteriormente rafforzata dalla Conferenza intergovernativa incaricata di elaborare il testo del nuovo Trattato di riforma.

6. (Segue) Il Trattato di Lisbona ed il nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali

Il Trattato di Lisbona, ancor più del Trattato costituzionale, rafforza sensibilmente il ruolo dei Parlamenti nazionali, le cui prerogative vengono adesso elencate nel più volte citato articolo 12 del Trattato sull'Unione europea. Se, infatti, come abbiamo visto, la Costituzione europea affidava ai Parlamenti nazionali importanti compiti di controllo sugli atti comunitari proprio in relazione al rispetto delle competenze e, specificamente, in riferimento al principio di sussidiarietà, il Trattato di Lisbona ne offre una soluzione più articolata.

Si è già rilevato come con esso i Parlamenti nazionali fanno il loro ingresso all'interno del Trattato e non più solo in dichiarazioni e protocolli, a testimonianza della volontà dei Governi di inserire la rappresentanza nazionale all'interno del sistema. Dunque, il nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali viene affermato, in via

¹⁰⁷ S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione Europea e parlamenti nazionali: integrazione o contrapposizione?*, cit., p. 77. In tal senso, tra gli altri, si veda pure I. COOPER, *op. ult. cit.*, il quale significativamente definisce i Parlamenti nazionali come «watchdog», ossia «cani da guardia», del principio di sussidiarietà.

¹⁰⁸ C. MORVIDUCCI, *Convenzione [2]*, cit., p. 1066. In proposito, osserva, altresì, l'A., *ivi*, pp. 1065-1066, che “(...) Attraverso questo ampliamento nei soggetti legittimati ad agire per il controllo della sussidiarietà, si può intravedere il tentativo di costruire un nuovo sistema – non più (...) di natura internazionale – in cui lo Stato non appare come unità rispetto ad un ordinamento «esterno» ma viene preso in considerazione nelle sue varie componenti, che possono assumere comportamenti non univoci ma egualmente rilevanti dinanzi all'Unione la quale, nelle materie di propria competenza, viene a disciplinare poteri e funzioni. (...)”.

generale, nel testo¹⁰⁹ ed in una serie di disposizioni specifiche¹¹⁰ per essere, poi, più dettagliatamente precisato nei due protocolli allegati, il Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali (Protocollo n. 1) ed il Protocollo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità (Protocollo n. 2).

Rinviando ai paragrafi che seguono l'analisi dettagliata dei poteri riconosciuti ai Parlamenti nazionali da tale disposizione, nonché dagli altri articoli e dai Protocolli che ad essa danno seguito, deve, piuttosto, sottolinearsi, in questa sede, che proprio tali nuove prerogative mettono in luce *“un duplice ruolo rappresentativo dei Parlamenti nazionali”*. Infatti, osserva autorevole dottrina¹¹¹, *“Essi, da un lato, esercitano una rappresentanza in via indiretta, controllando, stimolando e orientando l'azione dei rispettivi governi all'interno delle istituzioni europee; dall'altro, esprimono direttamente la propria rappresentatività popolare operando nei rapporti con tali istituzioni europee, senza alcuna mediazione dei loro esecutivi”*.

Sotto il primo profilo, rileva, in particolare, una delle previsioni contenute nell'articolo 12 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, precisamente, quella nella quale si stabilisce che i Parlamenti nazionali vengono informati dalle istituzioni europee e ricevono i progetti di atti legislativi, in conformità del Protocollo n. 1¹¹², il quale, pur non stabilendo alcun potere delle Assemblee legislative nazionali in ordine ad un progetto di atto legislativo europeo, si preoccupa di assicurare a queste un'informazione capillare e regolare sulle iniziative dell'Unione europea. *“Tale partecipazione si colloca nell'ottica (...) della rappresentanza indiretta dei popoli degli Stati membri, espressa mediante l'esercizio dei poteri (di controllo e di indirizzo) dei parlamenti nazionali sui rispettivi Governi in merito alle posizioni che questi ultimi assumeranno all'interno del Consiglio”*¹¹³. Del resto, come dispone l'articolo 10, paragrafo 2, comma secondo, del Trattato sull'Unione europea: *“Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel*

¹⁰⁹ Cfr. artt. 5, par. 3, co. 2, 10, par. 2, co. 2, 12 TUE.

¹¹⁰ Cfr. artt. 48, par. 7, co. 3, e 49, par. 1, TUE e artt. 69, 70, 71, 81, par. 3, co. 3, 85, par. 1, co. 3, e 88, par. 2, co. 2, TFUE.

¹¹¹ U. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei parlamenti nazionali nel trattato di Lisbona*, cit., p. 221 e ss..

¹¹² Cfr. art. 12, lett. a), TUE.

¹¹³ U. VILLANI, *op. ult. cit.*.

Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini”.

Sotto l'altro profilo, il Trattato di Lisbona contempla pure forme, più o meno intense, di partecipazione diretta dei Parlamenti nazionali al processo di formazione delle norme europee. Costituiscono un esempio del primo tipo l'ipotesi di cui all'articolo 48, paragrafo 7, comma terzo, del Trattato sull'Unione europea, concernente la procedura di revisione semplificata dei trattati, e quella prevista dall'articolo 81, paragrafo 3, comma terzo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, inerente l'adozione di “*misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali*” (su entrambe, si veda *infra*). Rientra nel secondo tipo, invece, il ruolo assegnato ai Parlamenti nazionali in ordine al controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. L'articolo 5, paragrafo 3, comma secondo, del Trattato sull'Unione europea afferma, infatti, che “*I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista (...) [nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità]*”. Come vedremo¹¹⁴, è proprio per tale via che essi “*(...) assumono lo status di 'organi' dell'Unione (oltre che nazionali) o che, quanto meno, essi si pongono quali nuovi attori sulla scena europea*”, determinando, così, “*(...) nell'Unione europea, un'ulteriore forma di rappresentanza popolare diretta, ma in chiave nazionale, non sopranazionale, quale si realizza nel Parlamento europeo*”¹¹⁵.

In proposito, un ultimo punto merita di essere sottolineato prima di procedere con l'esame dei poteri attribuiti ai Parlamenti nazionali secondo l'ordine che ad essi viene dato dall'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea. In particolare, il riconoscimento del diritto di sindacare l'operato dell'Unione in ordine al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità - e, quindi, in ultima analisi, del principio di attribuzione delle competenze - ad un soggetto nuovo, qual è «i Parlamenti nazionali», consentendo a questo di intervenire anche direttamente nel processo decisionale

¹¹⁴ Cfr., oltre, par. 7 e *Capitolo Secondo* di questa parte.

¹¹⁵ Così, U. VILLANI, *op. cit.*, p. 223 e p. 216. Sui Parlamenti nazionali quale nuovo soggetto nell'ambito del contesto istituzionale europeo, si veda pure C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit., p. 93; R. PASSOS, *op. cit.*, p. 35; D. JANCIC, *A New Organ of the European Union: “National Parliaments Jointly”*, in *Federal Trust Policy Commentary*, February 2008, consultabile *on line* al seguente indirizzo <http://www.fedtrust.co.uk/uploads/Parliaments_Jointly.pdf>; I. COOPER, *A “Virtual Third Chamber” for the European Union?*, in *ARENA Working Paper*, n. 7, June 2011; P. KIIVER, *The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: the National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe*, in *ELR*, 2011, 36, pp. 98-108. *Contra*, A. MANZELLA, *op. ult. cit.*; A. J. CYGAN, *op. cit.*, p. 495 e s..

europeo, finisce per spezzare quell'unitarietà che, sino ad ora, aveva caratterizzato lo Stato nel suo rapportarsi ad un ordinamento «esterno», venendo oggi ad essere preso in considerazione nelle sue varie componenti, che possono assumere anche comportamenti non univoci¹¹⁶. Il risultato è, allora, una struttura ordinamentale «integrata», retta, tra l'altro, da principi di «bilanciamento», quali sono, per l'appunto i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, che assicurano, nell'ambito di un sistema di governo *multilevel*¹¹⁷, il necessario equilibrio tra «unità» e «diversità»¹¹⁸. In tale contesto, il criterio della sovraordinazione gerarchica risulta, allora, soccombere rispetto a quello del coordinamento¹¹⁹, nell'ambito del quale il rinnovato ruolo riconosciuto ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona verrebbe a porsi quale «anello di congiunzione» tra i

¹¹⁶ C. MORVIDUCCI, *op. ult. cit.*.

¹¹⁷ Esula da questa indagine la problematica concernente la c.d. «governabilità» o «*governance*» del sistema Unione europea ed, insieme ad essa, quella concernente la sua fonte di legittimità, ovvero se sia possibile configurarla come un'organizzazione internazionale, sia pur di tipo particolare, oppure come un soggetto autonomo (federazione *in itinere* o funzionale). Sul punto, in dottrina, si rinvia, senza alcuna pretesa di esaustività, a E. ALBERTI, E. ROIG MOLÉS (eds.), *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004; P. FERREIRA DA CUNHA, *Novo direito constitucional europeu*, Coimbra, Almedina, 2005; A. LOPEZ CASTILLO, *La Constitución de Europa a debate. Estudios sobre el complejo constitucional de la Unión*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2005; J. C. PIRIS, *The Constitution for Europe. A Legal Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2006. Per quanto concerne, poi, il rapporto di interdipendenza esistente tra i concetti di *multilevel governance*, principio delle competenze di attribuzione e principio di sussidiarietà all'interno dell'Unione europea, si rinvia al documento *White Paper On Multilevel Governance* (CONST-IV-020) adottato dal Comitato delle regioni nell'ambito della *80th plenary session* del 17-18 giugno 2009 e reperibile *on line* al seguente indirizzo «<http://web.cor.europa.eu/>», nonché al discorso tenuto dal vice-presidente della Commissione europea Šefčovič, *Subsidiarity and multi-level Governance*, in occasione del *Bureau meeting of the Committee of the Regions*, tenutosi a Bruxelles il 4 ottobre 2010, anch'esso consultabile *on line* al seguente indirizzo «http://ec.europa.eu/commission_2010014/sefcovic/documents/speeches/2010_10_04_cor_bureau_en.pdf».

¹¹⁸ Sul punto, si rinvia a T. RUSSO, *op. cit.*, pp. 624-625, ed, *ivi*, alla bibliografia richiamata nelle note nn. 66 e 67, tra cui, in particolare, A. VON BOGDANDY, *Links between National and Supra-national Institutions: A Legal View of a New Communicative Universe*, in Kohler-Koch B. (eds.), *Linking EU and National Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 24 e ss. e M. PANEBIANCO, *Quale leadership democratica nel nuovo Trattato di Roma?*, in *DCSI*, 2005, p. 435.

¹¹⁹ G. AMATO, *Intervento del Presidente*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali: atti del XX Convegno annuale*, cit., p. 181. In senso più ampio, sul necessario coordinamento tra norme internazionali e norme interne, affinché le prime siano in grado di produrre i propri effetti all'interno degli ordinamenti statuali, si segnala A. CASSESE, *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 9.

due livelli di governo unionistico-comunitario e nazionale¹²⁰. È chiaro, tuttavia, che il coordinamento sarà tanto più efficace quanto più i Parlamenti nazionali decideranno di sfruttare i nuovi strumenti messi a loro disposizione.

¹²⁰ A giudizio di chi scrive, la logica dell'integrazione secondo lo schema del coordinamento richiamata nel testo con riferimento ai rapporti tra ordinamento europeo ed ordinamento interno è la stessa logica sottesa a quel processo di osmosi tra diritto internazionale e norme interne che, nel campo dei diritti umani, assume la forma del dialogo tra Corti. Esemplificativa, al riguardo, è la relazione svolta da C. LANDA, *Jurisdicción constitucional y jurisdicción internacional: cooperación, conflictos y tensiones*, nell'ambito del *Seminario Humboldt "Internacionalización del Derecho Constitucional - Constitucionalización del Derecho Internacional"*, tenutosi, in Argentina, a Buenos Aires, dal 4 al 6 ottobre 2010. In particolare, secondo l'A., nell'affrontare il tema dei rapporti tra ordinamento internazionale ed ordinamento interno, la metodologia classica del diritto internazionale, che fa leva sulla distinzione tra approccio dualista ed approccio monista, deve, oggi, ritenersi superata, in specie nel campo dei diritti umani, dove si è sviluppato un dialogo tra Corti che travalica i confini nazionali, mettendo in crisi tanto l'uno quanto l'altro approccio (così, anche A. VON BOGDANDY, *Pluralismo, efecto directo y última palabra: la relación entre Derecho Internacional y Derecho Constitucional*, in Escobar García C. (ed.), *Teoría y práctica de la justicia constitucional*, Serie Justicia Y Derechos Humanos 13, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2010, pp. 407-429, spec. pp. 411-412; M. HERDEGEN, *La Internacionalización del orden constitucional*, in *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Uruguay, Konrad Adenauer Stiftung, 2010, pp. 71-77; in generale, sul sistema costituzionale multilivello europeo di tutela dei diritti fondamentali, si rinvia ad A. RUGGERI, *Dinamiche della normazione e valori, nella prospettiva di una ricomposizione "multilivello" del sistema delle fonti*, in D'Ignazio G. (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 16-56; S. GAMBINO, *Costituzionalismo multilevel, diritti fondamentali ed Unione europea*, *ivi*, pp. 57-120; E. DE MARCO, *La tutela dei diritti nel quadro del costituzionalismo multilivello*, *ivi*, pp. 121-142; nonché ad A. DI STASI, *Diritti umani e sicurezza regionale: il «sistema europeo»*, II ed., Napoli, Editoriale Scientifica, 2011). In tale contesto, sostiene Landa, dovrebbe privilegiarsi un'opzione mista tra le due posizioni, con elementi monisti e dualisti, tutta incentrata sulla logica del coordinamento tra norme internazionali e norme nazionali, le quali verrebbero così ad integrarsi reciprocamente in vista della migliore protezione della persona umana (parla, in proposito, di «*neoiusnaturalismo integrador*»), richiamandosi, segnatamente, a C. ROUSSEAU, *Droit International Public*, Tome I, Paris, Editions Pedone, 1970, p. 48; nonché a R. MONACO, *L'ordinamento internazionale in rapporto all'ordinamento statale*, Torino, L'Istituto Giuridico della R. Università, 1932, pp. 23-27). Tale coordinamento può assumere forme diverse che vanno dall'effetto diretto delle norme, alla proposizione della questione pregiudiziale, al c.d. «vincolo di adeguamento», al riconoscimento della discrezionalità statale, all'interpretazione conforme. Si tratta, in realtà, di «possibili» forme di coordinamento che operano pure nell'ambito dei rapporti tra ordinamento unionistico-comunitario ed ordinamento interno, alle quali si aggiungono anche i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, contribuendo, in tal modo, a creare un dialogo più ampio tra istituzioni europee e nazionali, che coinvolge, a vari livelli, non solo gli organi giurisdizionali ma anche quelli legislativi ed esecutivi.

6.1. Del diritto di informativa sui progetti di atti legislativi dell'Unione: brevi cenni e rinvio

Secondo la lettera a) dell'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea, i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione, tra l'altro, “(...) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea”.

Tale Protocollo prevede, in particolare, la trasmissione «diretta» ai Parlamenti nazionali di documenti ed informazioni¹²¹, da parte delle istituzioni dell'Unione europea, nello stesso momento in cui sono comunicati ai Governi degli Stati membri¹²². Dalla data in cui un progetto legislativo è posto a disposizione dei Parlamenti nazionali nelle rispettive lingue ufficiali dell'Unione europea decorre il cosiddetto «periodo di garanzia» di otto settimane, nel corso del quale il progetto non può, salvo eccezioni le cui motivazioni devono essere riportate nell'atto o nella posizione del Consiglio, essere iscritto all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio ai fini della sua adozione o dell'adozione di una posizione nel quadro di una procedura legislativa¹²³. In tal modo, si consente ai Parlamenti nazionali di emettere un parere motivato nell'ambito del meccanismo di allerta precoce¹²⁴.

Salvo casi urgenti debitamente motivati, nel corso delle otto settimane non può essere constatato alcun accordo riguardante il progetto di atto legislativo; inoltre, tra l'iscrizione del progetto all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio e l'adozione di una posizione devono trascorrere dieci giorni¹²⁵. Difatti, la constatazione di un accordo in questo periodo di garanzia renderebbe l'atto, una volta adottato, annullabile per

¹²¹ Si tratta, nello specifico, dei documenti di consultazione della Commissione, di tutti i progetti di atti legislativi, nonché delle loro modifiche nel corso del procedimento, del programma legislativo annuale, della relazione annuale della Commissione sull'applicazione dei principi fondamentali in tema di delimitazione delle competenze, della relazione annuale della Corte dei conti, degli ordini del giorno e dei risultati dei lavori del Consiglio, compresi i processi verbali delle sessioni nelle quali il Consiglio delibera su progetti di atti legislativi europei.

¹²² Cfr. artt. 1 e 2, Titolo I, Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.

¹²³ Cfr. art. 4, primo periodo, Titolo I, Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.

¹²⁴ Cfr. art. 3, Titolo I, Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.

¹²⁵ Cfr. art. 4, secondo periodo, Titolo I, Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.

violazione delle forme sostanziali su ricorso di uno Stato membro (eventualmente, su richiesta del rispettivo Parlamento) o di qualsiasi altro soggetto legittimato all'impugnazione nonché mediante rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (su cui *infra*).

L'estensione da sei a otto settimane del termine già previsto dal Protocollo n. 9 annesso al Trattato di Amsterdam (e dal Trattato costituzionale) è una novità di non poco rilievo, dal momento che si consente, in questo modo, ai Parlamenti di intervenire prima che siano raggiunti accordi in Consiglio, riducendo al tempo stesso il rischio di ritardare l'adozione di una decisione¹²⁶. Si tratta di una innovazione importante a fronte del non infrequente ricorso, nel corso della procedura di codecisione, ai cosiddetti «triloghi» o «trialoghi» (riunioni informali tra Parlamento, Consiglio e Commissione) per concordare la sostanza dell'atto che sarà, poi, approvato formalmente dal Parlamento e dal Consiglio¹²⁷.

6.2. Del controllo sul principio di sussidiarietà: brevi cenni e rinvio

Ai sensi della lettera *b*) dell'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea, il contributo attivo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione può sostanziarsi, altresì, nell'attività di «vigilanza» sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Nello specifico, il meccanismo di allerta precoce per il controllo di sussidiarietà, disciplinato nel Protocollo n. 2, consente a ciascun Parlamento nazionale (o Camera) di sollevare obiezioni sulla non conformità con il principio di sussidiarietà di un progetto di atto legislativo, entro otto settimane dalla trasmissione del medesimo progetto nelle

¹²⁶ Si veda, in tal senso, da ultimo, il *Sixteenth Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, adottato dal Segretariato COSAC e presentato alla *XLVI Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union*, tenutasi a Varsavia dal 2 al 4 ottobre 2011, p. 4 e ss., dove, tra l'altro, si è auspicato un ulteriore ampliamento di tale termine, in considerazione delle difficoltà pratiche incontrate nell'attuazione del meccanismo di allarme precoce. Si veda, sul punto, oltre, par. 4.3, *Capitolo Secondo*, di questa parte.

¹²⁷ Basti, qui, ricordare che, in base alla «Relazione di attività delle delegazioni del Comitato di conciliazione del Parlamento europeo nella 6ª Legislatura» (2004-2006), attraverso l'utilizzo dei triloghi, quasi due terzi delle procedure di codecisione si è concluso in prima lettura.

lingue ufficiali dell'Unione europea. L'obiezione assume la forma di un parere motivato, inviato ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, nel quale sono esposte le ragioni per cui si ritiene che il progetto non sia conforme al principio di sussidiarietà. Ciascun Parlamento (o Camera) nazionale può consultare all'occorrenza le Assemblee regionali con poteri legislativi¹²⁸.

Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione (e, se del caso, il gruppo di Stati membri, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, ove il progetto sia stato da essi presentato) tengono conto dei pareri motivati¹²⁹. Gli ulteriori effetti di un parere motivato variano a seconda del numero di pareri espressi e della procedura decisionale secondo cui il progetto è esaminato. Qualora i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (un quarto, nel caso di proposte relative allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia), il progetto deve essere riesaminato (cosiddetto «cartellino giallo»)¹³⁰. A tal fine, ciascun Parlamento dispone di due voti; mentre, nei sistemi bicamerali, ciascuna delle Camere dispone di un voto¹³¹. Al termine del riesame il progetto può essere, con una decisione motivata, mantenuto, modificato o ritirato dalla Commissione europea (o dagli altri autori del progetto). Tale decisione deve essere motivata¹³².

A tale meccanismo, già previsto dal Trattato costituzionale e, come si vedrà¹³³, di fatto operativo sin dal settembre del 2006, il Trattato di Lisbona ne ha affiancato uno nuovo (cosiddetto «cartellino arancione»), applicabile esclusivamente in relazione a proposte che seguono la procedura legislativa ordinaria. In questo caso, qualora i pareri motivati rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, la proposta è riesaminata dalla Commissione che, al termine del riesame, può decidere di mantenere la proposta, di modificarla o di ritirarla. Ove scelga di mantenerla,

¹²⁸ Cfr. art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

¹²⁹ Cfr. art. 7, par. 1, co. 1, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

¹³⁰ Cfr. art. 7, par. 2, co. 1, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

¹³¹ Cfr. art. 7, par. 1, co. 2, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. In tal modo, l'Unione europea annovera 40 Camere, dal momento che 13 Stati membri su 27 sono bicamerali.

¹³² Cfr. art. 7, par. 2, co. 2, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

¹³³ Si veda, oltre, *Capitolo Secondo* di questa parte.

la Commissione è tenuta a spiegare le ragioni per cui ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà in un proprio parere motivato che è sottoposto, unitamente ai pareri motivati dei Parlamenti nazionali, al Parlamento europeo e al Consiglio. Entro la conclusione della prima lettura, Consiglio e Parlamento europeo esaminano la compatibilità della proposta con il principio di sussidiarietà, tenendo particolarmente conto delle ragioni espresse e condivise dalla maggioranza dei Parlamenti nazionali, nonché del parere motivato della Commissione. Se, a maggioranza del 55 % dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo, il legislatore ritiene che la proposta non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, la proposta legislativa non forma oggetto di ulteriore esame¹³⁴.

Resta immutata, invece, rispetto a quanto previsto nel Trattato costituzionale, la possibilità per i Parlamenti nazionali di far valere *ex post* la violazione del principio di sussidiarietà, presentando alla Corte, tramite il proprio Stato, un ricorso per annullamento. Quanto, invece, alla possibilità per i Parlamenti nazionali che non si siano avvalsi del potere di inviare un parere sul rispetto del principio di sussidiarietà di esperire il ricorso, sembra doversi concludere per la sua ammissibilità, a fronte di un disposto normativo poco preciso sull'argomento; tale potere, al contrario, concerne sicuramente le singole Camere. Legittimato alla proposizione del ricorso è pure il Comitato delle regioni avverso gli atti legislativi per l'adozione dei quali il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la consultazione¹³⁵.

6.3. Dell'attuazione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia

La lettera c) dell'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea riconosce ai Parlamenti nazionali un ruolo significativo nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, *“partecipando [questi] (...) ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo*

¹³⁴ Cfr. art. 7, par. 3, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

¹³⁵ Cfr. art. 8 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato¹³⁶.

L'articolo 70 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede, in particolare, che i Parlamenti nazionali siano informati dei risultati della valutazione dell'attuazione delle politiche dell'Unione relative allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La portata della disposizione dipenderà, in gran parte, dalle modalità che le istituzioni europee interessate (nella specie, Commissione e Parlamento europeo) intenderanno seguire per la sua attuazione.

Ai Parlamenti nazionali spetta, altresì, il diritto ad essere tenuti informati anche sulle attività del Comitato istituito per promuovere la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna e disciplinato dal successivo articolo 71 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Anche in tal caso, le modalità di attuazione di tale disposizione, affidate al Consiglio, saranno decisive ai fini della definizione dell'effettiva portata della norma.

Gli articoli 85 e 88 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevedono, poi, rispettivamente, che il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali siano associati alle valutazioni dell'attività di Eurojust ed al controllo sulle attività di Europol¹³⁷. Si tratta di previsioni che, insieme a quella di cui al citato articolo 70, erano

¹³⁶ In generale, sullo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si vedano G. CAGGIANO, *L'evoluzione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva dell'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, n. 2, pp. 335-374; R. CAFARI PANICO, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel trattato di riforma e nel trattato costituzionale*, in Baruffi M. C. (a cura di), *Dalla Costituzione europea al trattato di Lisbona*, Padova, 2008, pp. 81-111. Cfr., altresì, il dossier di documentazione dal titolo *Il futuro dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, n. 41, 22 novembre 2007, Roma, Camera dei deputati, predisposto in occasione della riunione congiunta della Commissione libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) del Parlamento europeo e delle corrispondenti commissioni dei Parlamenti nazionali, organizzata dall'*Assembleia da República* portoghese e dal Parlamento europeo a Bruxelles il 26-27 novembre 2007. Sul Programma di Stoccolma 2010-2014, adottato l'11 dicembre 2009 e pubblicato in GUUE C 115 del 4 maggio 2010, p. 1 e ss., si rinvia a J. BARROT, *Le Programme de Stockholm 2010-2014: en marche vers une communauté de citoyens européens conscients de leurs droits et de leurs devoirs*, in *Revue du Droit de l'Union européenne*, 2009, pp. 627-631; L. BUONO, *From Tampere to The Hague and beyond: towards the Stockholm Programme in the area of freedom, security and justice*, in *ERA Forum*, 2009, pp. 333-342; G. CAGGIANO, *Il programma di Stoccolma dello Spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia (2010-2014)*, in *Sud In Europa*, 2009, n. 3, pp. 4-5.

¹³⁷ Per un panoramica generale sulle modalità di attuazione del controllo parlamentare sulle attività di Europol nel quadro attuale nonché sulle risultanze del dibattito in atto circa le

in realtà già contenute nel Trattato costituzionale e che vengono ora inserite dal Trattato di Lisbona nel testo dei trattati europei. La *ratio* ad esse sottesa si differenzia da quella che ha dettato l'attribuzione ai Parlamenti nazionali del diritto di vigilare, ai sensi del Protocollo n. 2, sul rispetto del principio di sussidiarietà in ordine all'adozione di proposte ed iniziative legislative presentate nel quadro dei capi 4 e 5 del Titolo V e che trova formalizzazione nell'articolo 69 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹³⁸. Difatti, con tali disposizioni si intende garantire un «controllo democratico» non più sul presupposto del diritto di azione, ma sul contenuto e le modalità di azione dell'Unione in settori di particolare delicatezza e rilievo, quali sono quelli rientranti nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Peraltro, rileva attenta dottrina¹³⁹, «(...) tale tipo di controllo è anche diverso dal normale controllo parlamentare preventivo che, come si è visto, costituisce il presupposto di democrazia dell'operare del Consiglio: esso si esercita (...) non sul singolo governo ma sull'azione dell'Unione stessa, permettendo così ai Parlamenti nazionali di affiancarsi al Parlamento europeo - che condivide, ai sensi degli articoli citati, il diritto ad essere informato - nel garantire i diritti dei cittadini dell'Unione e l'efficienza della sua azione». In tale controllo, può cogliersi, inoltre, continua lo stesso autore, «(...) anche un aspetto funzionale alla tutela del principio di sussidiarietà», dal momento che «(...) i Parlamenti nazionali possono, attraverso l'esame delle relazioni, accertare il rispetto dei presupposti dell'azione di Europol e di Eurojust, quali la transnazionalità dei reati, la lesione di interesse comune e la necessità di avviare un'azione penale su basi comuni; al Parlamento europeo

relative prospettive future, si rinvia alla *Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio sulle modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo in associazione con i Parlamenti nazionali* (COM(2010) 776 def.), del 17 dicembre 2010. Cfr., altresì, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Controllo democratico dell'Europol"* (COM(2002) 95 def.), del 26 febbraio 2010.

¹³⁸ Proprio la «delicatezza» delle materie oggetto dei capi sopra citati (cooperazione, rispettivamente, giudiziaria in materia penale e di polizia) è alla base della previsione di cui all'art. 7, par. 2, del Protocollo n. 2, in base al quale, come si è già rilevato, viene ridotto ad un quarto dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali il numero di pareri motivati che costringe i soggetti proponenti l'atto a riprenderlo in considerazione. Tale previsione, anche essa contenuta nel Trattato costituzionale, si rende necessaria, come si legge nel documento presentato dal *Praesidium* dal titolo «Progetto di testo di talune sezioni della parte III con commenti» (CONV 727/03), in quanto sinora «(...) i parlamenti nazionali partecipano all'adozione delle norme applicabili segnatamente attraverso la ratifica nazionale delle convenzioni. Poiché tale strumento è destinato a non figurare più nella Costituzione» ed i Parlamenti nazionali vengono pertanto a perdere ulteriori competenze, la fissazione di una quota inferiore costituisce una sorta di parziale compensazione loro offerta.

¹³⁹ C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, pp. 91-92.

potrebbe invece interessare maggiormente il controllo sulle modalità di azione di tali organi”.

Le medesime preoccupazioni sono, altresì, alla base di un’ulteriore previsione che interviene, nel settore, con riferimento ad una materia particolarmente «sensibile» per gli Stati membri, e cioè il diritto di famiglia¹⁴⁰. L’articolo 81, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, concernente l’adozione di “*misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali*”, prescrive, in particolare, al comma primo, una procedura speciale secondo la quale il Consiglio delibera all’unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo. È possibile, però, per il Consiglio, ai sensi del comma secondo, adottare all’unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, una decisione che sottoponga alcuni aspetti del diritto di famiglia alla procedura legislativa ordinaria. In tal caso - e questa è la modifica sostanziale rispetto a quanto previsto dalla Costituzione europea¹⁴¹ - il nuovo comma terzo detta l’obbligo di informarne i Parlamenti nazionali: se un Parlamento nazionale “*comunica la sua opposizione entro sei mesi dalla data di tale informazione, la decisione non è adottata*”.

Si tratta di uno dei due casi – l’altro è quello di cui all’articolo 48, paragrafo 7, del Trattato sull’Unione europea (*infra*)¹⁴² - di conferimento ai Parlamenti nazionali di

¹⁴⁰ La dottrina si esprime ancora in termini dubitativi sull’esistenza di un vero e proprio diritto di famiglia. Così, G. BISOGNI, *Il diritto comunitario e la costruzione di un diritto di famiglia europeo*, in Andriani M. C. (a cura di), *Un nuovo diritto di famiglia europeo*, Padova, Cedam, 2007, pp. 17-30; C. HONORATI, *Verso una competenza della Comunità europea in materia di diritto di famiglia?*, in Bariatti S., *La famiglia nel diritto internazionale privato comunitario*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 3-45; S. M. CARBONE, I. QUEIROLO, *Unione europea e diritto di famiglia: la progressiva “invasione” degli spazi riservati alla sovranità statale*, in Carbone S. M., Queirolo I., *Diritto di famiglia e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 1-27; P. DE CESARI, *Il diritto della famiglia nell’Unione europea. Fondamenti e prospettive*, in De Cesari P. (a cura di), *Persona e famiglia*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 207-241, spec. p. 211 e ss.; W. PINTENS, *La famiglia e il diritto in Europa: sviluppi e prospettive*, in Patti S., Cubeddu M. G., *Introduzione al diritto di famiglia in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 89-109, spec. p. 102 e ss..

¹⁴¹ Cfr. artt. III-269, par. 3, co. 1 e 2.

¹⁴² Tuttavia, diversamente dall’ipotesi di revisione semplificata disciplinata all’art. 48, par. 7, TUE, nell’articolo in questione è lo stesso Trattato a prevedere la possibilità di modificare la procedura di adozione dell’atto attraverso una mera decisione del Consiglio dei ministri e lo stesso sistema opera anche con riferimento all’art. 333 TFUE, che concerne le cooperazioni rafforzate.

un ruolo nell'ambito delle clausole passerella¹⁴³, che, se da un lato assicura loro il controllo rispetto ad una maggiore integrazione in materia di diritto di famiglia, dall'altro è stato vivacemente contestato da quanti vi hanno visto «*un vero passo indietro rappresentato dalla possibilità, per un solo parlamento, di impedire l'adozione di misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali*»¹⁴⁴.

6.4. Della partecipazione alla revisione dei trattati

In base alla lettera *d*) dell'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea, i Parlamenti nazionali partecipano alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del medesimo Trattato.

Riprendendo anche in questo caso una previsione già contenuta nel Trattato costituzionale¹⁴⁵, l'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea, relativo alla procedura di revisione ordinaria, prevede, innanzitutto, che i Parlamenti nazionali prendano parte alla convenzione chiamata ad esprimersi sul progetto di modifica del Trattato. Più significativo è, invece, il ruolo assunto nel caso della procedura di revisione semplificata. Infatti, ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 7, ogni iniziativa del Consiglio europeo volta ad estendere, deliberando all'unanimità, la procedura legislativa ordinaria ed il voto a maggioranza qualificata ai settori cui si applicano le procedure legislative speciali o il voto all'unanimità (clausole passerella) deve essere trasmessa ai Parlamenti nazionali. Qualora uno di questi notificati, entro sei mesi dalla data di trasmissione, la propria opposizione, la modifica non viene adottata¹⁴⁶.

¹⁴³ Si veda il mandato alla Conferenza intergovernativa, doc. 11218/07, p.to 19, lett. *K*, consultabile sul sito istituzionale del Consiglio <<<http://register.consilium.europa.eu/pdf-it/07/st11/st11-218.it07.pdf>>>.

¹⁴⁴ Cfr. J. ZILLER, *op. cit.*, p. 106. Per tale autore, «*Si tratta di un caso abbastanza stupefacente, giacché il Consiglio decide all'unanimità in materia e il Parlamento europeo ha solo un ruolo consultivo. In pratica, la clausola verrebbe probabilmente applicata solo in caso di disaccordo tra un governo e la sua maggioranza parlamentare. Ciò non dovrebbe verificarsi facilmente; tuttavia, ciò significa che l'intera Unione dipenderà dalla relazione tra un solo governo e la sua maggioranza*».

¹⁴⁵ Cfr. artt. IV-443 e IV-444 del Trattato costituzionale.

¹⁴⁶ Rispetto al sistema prima vigente, nel quale le decisioni per essere adottate dovevano essere approvate dagli Stati membri secondo le rispettive procedure costituzionali, la suindicata disposizione ha il merito di aver reso più agevole le modifiche richiedendo, in luogo di una pronuncia espressa a favore, che vi sia l'adozione dell'atto salvo che non venga espressa una posizione contraria.

Come ha osservato taluno in dottrina¹⁴⁷, l'opposizione, in tal caso, verrebbe a risolversi in una sorta di diniego anticipato all'autorizzazione alla ratifica. Peraltro, con specifico riferimento all'applicazione di tale diritto di opposizione a livello nazionale, va rilevato che, in questa ipotesi come in quella di cui all'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, esso viene attribuito formalmente a ciascun Parlamento e non anche alle singole Camere (come nel caso del controllo di sussidiarietà). Di conseguenza, nei sistemi bicamerali, le Camere dovrebbero definire, secondo le rispettive competenze, procedure di raccordo per l'esercizio di tale prerogativa. Del pari, andranno individuati, in seno a ciascuna Camera, l'organo competente a promuovere l'opposizione e la relativa procedura¹⁴⁸.

6.5. Dell'informativa sulle domande di adesione all'Unione europea

Dando seguito alla previsione di cui alla lettera e) dell'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea, il nuovo articolo 49 del medesimo Trattato, prevede, con riferimento alla procedura di adesione all'Unione europea di Stati terzi, che i Parlamenti nazionali, nonché il Parlamento europeo, siano informati, presumibilmente dal Consiglio, della domanda di adesione proveniente da uno Stato europeo. Tale norma non fa altro che riconoscere il crescente ruolo svolto, nel processo di adesione ed, in particolare, nel corso dei negoziati con i Paesi candidati, da molti Parlamenti nazionali, sia pure per il tramite dei rispettivi Governi¹⁴⁹.

6.6. Della cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e tra questi ed il Parlamento europeo: brevi cenni e rinvio

L'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea dà, per la prima volta, espresso riconoscimento nel testo e, precisamente, alla lettera f), alla cooperazione interparlamentare includendola tra le modalità attraverso le quali i Parlamenti nazionali contribuiscono al buon funzionamento dell'Unione. L'articolo 9 del Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali stabilisce poi che "*l'organizzazione e la promozione di una*

¹⁴⁷ Così, L. GIANNITI, *I parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, cit., p. 7.

¹⁴⁸ A. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 1144.

¹⁴⁹ Cfr., in tal senso, A. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 1147 ed, *ivi*, nota n. 49.

cooperazione interparlamentare efficace e regolare” sia definita “*insieme*” da Parlamento europeo e Parlamenti nazionali.

Viene, in tal modo, confermata la scelta di non istituire e disciplinare nei trattati «organismi» rappresentativi dei Parlamenti nazionali, dotati di autonome e specifiche competenze e di demandare, invece, integralmente all'autonomia parlamentare la definizione delle forme di cooperazione. Un'apparente eccezione è costituita dall'articolo 10 che, analogamente, al Protocollo n. 9 allegato al Trattato di Amsterdam, menziona espressamente la COSAC indicandone, in modo non esaustivo, l'ambito e gli strumenti di azione. La disposizione si limita, peraltro, a confermare la possibilità per la COSAC di sottoporre all'attenzione delle istituzioni europee i contributi che ritiene utili, anch'essa già prevista dal citato Protocollo n. 9, di promuovere lo scambio di informazioni e buone prassi tra i Parlamenti degli Stati membri e il Parlamento europeo, nonché tra le loro commissioni specializzate, e di organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune e nella politica di sicurezza e di difesa comune.

Al di là del riconoscimento operato dalle disposizioni richiamate, lo sviluppo della cooperazione interparlamentare, come vedremo¹⁵⁰, è di cruciale importanza sia per l'applicazione delle nuove prerogative dei Parlamenti nazionali sia, più, in generale, nel delineare la posizione dei Parlamenti stessi nella nuova architettura istituzionale europea disegnata dal Trattato di Lisbona.

7. Gli effetti delle previsioni del nuovo Trattato sul processo decisionale europeo

Non vi è dubbio che le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona abbiano notevolmente accresciuto il ruolo dei Parlamenti nazionali. Resta però il rischio che essi abbiano solo un ruolo, per così dire, «cosmetico», volto cioè a lasciare le cose come stanno¹⁵¹. È chiaro che risiede nella volontà politica dei Parlamenti nazionali di avvalersi delle prerogative loro riconosciute la possibilità concreta di un cambiamento. D'altro canto, molte sono le questioni lasciate aperte dalla riforma dei Trattati e che i Parlamenti

¹⁵⁰ Cfr., oltre, *Capitolo Terzo* di questa parte.

¹⁵¹ Così, C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 93.

nazionali si trovano necessariamente ad affrontare al fine di poter contribuire in modo effettivo al buon funzionamento dell'Unione.

Con particolare riferimento al processo decisionale europeo, manca, innanzitutto, una chiara definizione del principio di sussidiarietà nonché la precisazione del nesso esistente tra questo principio e quello di proporzionalità in sede di controllo nell'ambito del meccanismo di allarme preventivo.

C'è, in secondo luogo, poca chiarezza riguardo alle procedure per monitorare la sussidiarietà nelle fasi successive delle negoziazioni quando la bozza di legge arriva all'attenzione del legislatore europeo, nella specie il Parlamento europeo ed il Consiglio, ovvero nel caso in cui la Commissione europea abbia successivamente apportato degli emendamenti.

Può rilevarsi, in terzo luogo, come necessiti ancora di chiarimenti il ruolo da assegnare alle Assemblee legislative regionali laddove a queste siano affidate specifiche competenze in ambito europeo: è chiaro che si rende necessario un coordinamento tra il Parlamento nazionale e l'Assemblea legislativa regionale al fine di rispettare il termine di otto settimane per la formulazione di un parere motivato¹⁵². Sotto questo profilo, il rispetto dello stesso limite temporale di otto settimane potrebbe costituire un problema.

Infine, dalle norme sui Parlamenti nazionali, sopra brevemente esaminate, emerge con chiarezza la possibilità di distinguere tra un «*potere individuale*» spettante a ciascun Parlamento nazionale o, nei sistemi bicamerali, a ciascuna Camera di questo ed un «*potere collettivo*» dei Parlamenti nazionali unitariamente intesi¹⁵³. In particolare, sono espressione del primo tipo di potere:

- a) il diritto a ricevere informazioni su tutte le proposte di atti legislativi da parte dell'istituzione proponente (principalmente, la Commissione europea), in virtù delle previsioni contenute al riguardo nel Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali;
- b) il diritto di partecipare alla procedura di revisione ordinaria, previsto dall'articolo 48, paragrafo 3, comma primo;

¹⁵² Tale problema è particolarmente avvertito in Paesi come Austria, Belgio, Germania, Italia, Portogallo, Spagna e Regno Unito.

¹⁵³ P. M. KACZYNSKI, *op. cit.*, pp. 5-6.

- c) il diritto di opposizione all'utilizzo della clausola passerella generale di cui all'articolo 48, paragrafo 7, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e della clausola passerella speciale *ex* articolo 81, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea;
- d) il diritto di portare all'attenzione della Corte di giustizia eventuali violazioni del principio di sussidiarietà per il tramite del proprio Governo nazionale, come prevede l'articolo 8, comma primo, del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Possono, invece, definirsi collettivi i seguenti diritti:

- a. l'utilizzo del cartellino giallo (un terzo dei voti dati dai Parlamenti nazionali; un quarto, nello Spazio libertà, sicurezza e giustizia), ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;
- b. l'utilizzo del cartellino arancione (maggioranza dei voti espressi dai Parlamenti nazionali), secondo quanto previsto dall'articolo 7, paragrafo 3, del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;
- c. Il diritto di auto-organizzarsi nell'ambito della cooperazione interparlamentare.

Con specifico riferimento a tale ultima specie di diritti, è evidente che si pone un problema di concertazione preventiva tra gli stessi Parlamenti nazionali in ordine alla posizione da assumere, al fine di esercitare un condizionamento collettivo sul potere di proposta della Commissione. Si è suggerito l'utilizzo, in tal senso, della COSAC, quale *forum* privilegiato di dialogo tra i Parlamenti nazionali; tuttavia, come rilevato in premessa, non poche sono state le critiche sollevate, assumendosi che, per tale via, potrebbe profilarsi un indebolimento del processo di integrazione europea¹⁵⁴. Questa e le problematiche in questa sede solo accennate saranno oggetto di specifico esame nell'ambito degli altri due capitoli di cui si compone la presente parte, l'uno relativo alle forme ed alle procedure attraverso le quali si svolge, a livello unionistico, il «dialogo» tra i Parlamenti nazionali e l'Unione europea e l'altro concernente la cooperazione interparlamentare ed, in particolare, il possibile ruolo futuro della COSAC nella prospettiva sopra indicata.

¹⁵⁴ Si veda, in particolare, A. MANZELLA, *op. ult. cit.*.

CAPITOLO SECONDO

IL «DIALOGO» CON L'UNIONE EUROPEA: FORME E PROCEDURE

Sommario: 1. Premessa - 2. La formazione della posizione nazionale da sostenere in Consiglio dei ministri: i poteri di indirizzo al Governo. – 2.1. Gli obblighi di trasmissione e di informazione. – 2.2. Forme, ambiti e finalità dell'intervento parlamentare: i principali modelli di *scrutiny* parlamentare. – 3. Il «dialogo politico» con la Commissione europea: la cosiddetta «procedura Barroso». – 4. La procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà (*Early Warning System*). - 4.1. Oggetto e ambito di operatività del controllo. - 4.2. La clausola di flessibilità di cui all'articolo 352 TFUE. - 4.3. Gli ostacoli all'operatività del meccanismo di allerta precoce. – 4.4. Il ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà. – 4.5. L'articolo 12 TUE ed i Protocolli nn. 1 e 2 tra «*individual empowerment*» e «*collective responsibility*».

1. Premessa

Come si è visto, il Trattato di Lisbona riconosce ai Parlamenti nazionali un nuovo ruolo nella cornice ordinamentale dell'Unione europea, venendo coinvolti in alcune funzioni e attività che più direttamente interessano la dimensione parlamentare del processo di integrazione europea. Ciò all'esito di un lungo

percorso che ha visto nel Trattato di Maastricht ed in quello di Amsterdam due importanti tappe intermedie¹⁵⁵.

L'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea consente, infatti, ai Parlamenti nazionali di contribuire attivamente al buon funzionamento dell'Unione europea, in particolare, esaminando i progetti di atti normativi comunitari; esercitando un controllo sul principio di sussidiarietà; partecipando ai meccanismi di valutazione dei risultati conseguiti nello Spazio di libertà sicurezza e giustizia e venendo associati al controllo politico sull'operato di Europol e di Eurojust; nonché, tramite la cooperazione interparlamentare col Parlamento europeo. Partecipano, infine, alle procedure di revisione dei trattati e vengono informati per tempo delle richieste di adesione.

Si tratta di un fascio di nuovi poteri che vanno ad arricchire le funzioni ed i compiti attribuiti ai Parlamenti nazionali dalle rispettive Costituzioni nazionali e che, rispetto a questi ultimi, rinvencono la propria fonte in un ordinamento giuridico diverso da quello di appartenenza, seppur con esso integrato¹⁵⁶. Per la prima volta, quindi, i trattati europei dettano poteri, regole e procedure che valgono anche nei confronti delle istituzioni parlamentari nazionali.

¹⁵⁵ Cfr. parr. 3 e 4 del *Capitolo Primo* di questa parte.

¹⁵⁶ Per un prima affermazione in tal senso, si rinvia alla nota sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel*, in *Raccolta*, 1964, p. 1129 e ss., nella quale si legge: “1. A differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare. Istituito una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale, ed in specie di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità, questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi. 2. Tale integrazione nel diritto di ciascuno Stato membro di norme che promanano da fonti comunitarie e, più in generale, lo spirito e i termini del Trattato, hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non è opponibile all'ordinamento stesso. Scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal Trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa Comunità. 3. Il trasferimento, effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica quindi una limitazione definitiva dei loro poteri sovrani” (cfr. massima n. 3).

Limitando l'attenzione al procedimento legislativo dell'Unione europea, per un maggior ordine concettuale nonché per comodità espositiva, potremmo ricondurre tali funzioni e compiti essenzialmente a tre¹⁵⁷, cui corrispondono differenti basi giuridiche di legittimazione in sede europea:

- 1) il dialogo precoce con le istituzioni dell'Unione al fine di rappresentare un eventuale eccesso di potere legislativo, mediante l'attivazione del controllo di sussidiarietà nel periodo delle otto settimane previsto dai trattati (procedura di controllo della sussidiarietà o *Early Warning System*);
- 2) il dialogo con le istituzioni dell'Unione, svincolato ma non escluso dal termine di otto settimane previsto per l'esame di sussidiarietà, per rappresentare i punti politici fondamentali, di cui le istituzioni europee potranno tenere conto nella definizione delle politiche (procedura di «dialogo politico»);
- 3) il dialogo con il Governo, volto a creare un raccordo funzionale sulle posizioni espresse in sede europea (procedura di indirizzo al Governo).

Seguendo lo schema dianzi proposto, si procederà, nei paragrafi che seguono, con l'esame di tali procedure, attraverso le quali si snoda il dialogo tra Parlamenti nazionali ed Unione europea, evidenziandone le peculiarità così come i punti critici.

¹⁵⁷ Così D. A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2011, n. 3, p. 520. In senso conforme, anche la *Relazione della 14^a Commissione permanente del Senato della Repubblica sulla risoluzione, approvata nella seduta del 14 settembre 2011, concernente la Relazione annuale 2010 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali*, doc. XVIII, n. 106-A, p. 3. Tutti i documenti del Senato italiano sono reperibili *on line* sul sito istituzionale dello stesso al seguente indirizzo <<http://www.senato.it>>.

2. La formazione della posizione nazionale da sostenere in Consiglio dei ministri: i poteri di indirizzo al Governo

Incominciando dall'ultimo punto, non può non rilevarsi come il raccordo con i rispettivi Governi resta, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il principale canale di intervento dei Parlamenti nazionali nella formazione della normativa e delle politiche europee, benché spesso in passato se ne sia sottovalutata l'importanza¹⁵⁸. La procedura di indirizzo al Governo nello svolgimento della sua attività in Consiglio concerne sostanzialmente la formazione di posizioni politiche, espresse mediante deliberazioni¹⁵⁹ dalle Assemblee legislative nazionali, che pongono dei vincoli di condotta alle attività dei propri Esecutivi in seno ai lavori del Consiglio dell'Unione.

Il Trattato di Lisbona non è intervenuto, in punto di diritto, a regolare i rapporti interni tra i Parlamenti nazionali ed i rispettivi Governi. Al riguardo, rileva, in particolare, il preambolo del Protocollo n. 1, il quale ricorda che “*il modo in cui i parlamenti nazionali effettuano il controllo sui rispettivi governi relativamente alle attività dell'Unione europea è una questione disciplinata dall'ordinamento e dalla prassi costituzionali propri di ciascuno Stato membro*”. Ed, infatti, in tutti gli ordinamenti nazionali, già a partire dagli anni settanta, sono stati introdotti e progressivamente rafforzati, attraverso previsioni legislative e, in taluni casi, costituzionali, specifici obblighi di cooperazione del Governo con le Camere in ambito europeo.

Nonostante il tentativo di stabilire *standards* minimi comuni in materia¹⁶⁰, l'estensione e la portata della cooperazione varia in misura significativa in relazione

¹⁵⁸ A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, cit., p. 1122.

¹⁵⁹ Nel caso del Parlamento italiano, tali deliberazioni assumono, di norma, la forma di mozioni e risoluzioni, che rappresentano i classici strumenti di indirizzo del diritto parlamentare. In particolare, la mozione, che può essere presentata da un presidente di un gruppo parlamentare o da dieci parlamentari alla Camera e da otto al Senato, ha lo scopo di suscitare una discussione e la conseguente deliberazione della Camera su questioni che incidono sull'attività del Governo. Al contrario, la risoluzione può essere proposta anche in Commissione e ha come fine quello di manifestare un orientamento o definire un indirizzo.

¹⁶⁰ Cfr., in particolare, i c.d. «Orientamenti parlamentari di Copenaghen» (*The Copenhagen Parliamentary Guidelines*), adottati a Bruxelles dalla COSAC il 27 gennaio 2003 e concernenti, in specie, le relazioni tra Governi e Parlamenti. Per completezza, deve ricordarsi che detti Orientamenti danno seguito ad una raccomandazione della Convenzione che ha elaborato il

al diverso assetto costituzionale di ciascuno Stato nonché al rilievo politico che viene attribuito alla partecipazione del Parlamento alla formazione della normativa europea. Tuttavia, vedremo¹⁶¹ come si possano delineare, in estrema sintesi, alcuni modelli che, specie dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, potrebbero subire una forte evoluzione.

2.1. Gli obblighi di trasmissione e di informazione

Nella maggior parte degli Stati membri, il Governo trasmette al Parlamento i progetti di atti normativi ed altri documenti delle istituzioni dell'Unione europea, secondo specifiche previsioni costituzionali¹⁶² o legislative, ovvero in via di prassi¹⁶³. In numerosi ordinamenti il Governo deve, altresì, segnalare, al momento della trasmissione o successivamente, gli atti di maggiore rilevanza nonché fornire analisi e valutazioni sui documenti trasmessi ed informazioni (più o meno sistematiche e dettagliate) sulle prospettive dei negoziati in seno al Consiglio¹⁶⁴.

Come osserva accorta dottrina¹⁶⁵, in conseguenza dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è stato operato o prospettato in diversi Stati membri un

progetto di Trattato costituzionale, con la quale si invitava la COSAC a predisporre un codice di condotta o una serie di orientamenti al fine di individuare dei parametri indicativi che avrebbero assicurato a tutti i Parlamenti di esercitare una maggiore influenza sulla politica comunitaria, ferma restando, in ogni caso, l'indipendenza di ciascuna Assemblea legislativa nazionale in merito alla scelta della procedura più idonea da seguire per interpellare i rispettivi Governi. Cfr. Convenzione europea, Gruppo IV sul ruolo dei parlamenti nazionali, *Relazione finale*, Bruxelles, 22 ottobre 2002, CONV 353/02, cit., punto 11. Peraltro, come si legge nella medesima relazione, durante i lavori della Convenzione, negli emendamenti presentati al testo del Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali, si avanzò anche l'ipotesi di un richiamo, magari nel preambolo, a tali criteri, ma la proposta è rimasta senza esito. Su tali criteri, si veda *infra* nel testo.

¹⁶¹ Si veda, oltre, par. 2.2 di questo capitolo.

¹⁶² In particolare, gli obblighi di trasmissione e di informazione discendono da un'espressa previsione costituzionale in Finlandia, Francia, Germania, Lituania e nei Paesi Bassi.

¹⁶³ L'estensione dell'obbligo di trasmissione, peraltro, varia considerevolmente. In taluni Paesi sono trasmessi esclusivamente documenti ad accesso non ristretto, reperibili anche nelle banche dati delle istituzioni dell'Unione europea. In altri, tra cui la Germania, l'Estonia, la Finlandia e la Lituania, il Governo rende disponibili, con garanzie di confidenzialità, anche documenti preparatori del Consiglio ad accesso limitato, che presentano un evidente valore aggiunto per l'effettività dell'esame parlamentare, assicurando un'informazione aggiornata sullo stato del negoziato.

¹⁶⁴ È il caso, tra gli altri, del Regno Unito, della Danimarca, della Finlandia e dell'Estonia.

¹⁶⁵ A. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 1123 e s..

miglioramento qualitativo dei flussi informativi in due direzioni: assicurare elementi di valutazione mirati ai fini del controllo di sussidiarietà e degli altri poteri di intervento diretto dei Parlamenti¹⁶⁶; promuovere, alla luce delle modifiche apportate alle procedure decisionali ed alle regole di voto in seno al Consiglio, una maggiore efficacia delle funzioni di indirizzo e controllo parlamentare.

In tale ultima prospettiva, i principi e le raccomandazioni cristallizzate negli Orientamenti parlamentari di Copenaghen¹⁶⁷, adottato dalla XXVIII COSAC (straordinaria) di Bruxelles del 27 gennaio del 2003, costituiscono, ancora oggi, un valido strumento atto ad assicurare ai Parlamenti nazionali norme minime comuni al fine di esercitare una maggiore influenza sulla politica europea del proprio Paese e, di conseguenza, sulle decisioni assunte dalle istituzioni europee. Gli strumenti fondamentali per rafforzare le procedure di controllo sulla condotta degli Esecutivi nell'Unione sono stati identificati nella quantità, qualità e tempestività delle informazioni trasmesse dai Governi ai rispettivi Parlamenti. Ed è stato richiesto, inoltre, che le Commissioni per gli affari europei dei Parlamenti nazionali invitino con maggiore sistematicità i ministri competenti a partecipare alle proprie sedute, secondo il calendario delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione. Lo scopo principale di tali linee guida consiste, quindi, nell'offrire ai Parlamenti nazionali un quadro generale di riferimento per utilizzare al meglio le informazioni ricevute, affinché l'esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo sui rispettivi Governi possa, anche di fatto, risultare efficace ed effettivo. È chiaro, però, che il perseguimento di tale obiettivo risente del fatto che tale strumento, per sua natura, si configura come giuridicamente non vincolate.

¹⁶⁶ Così, ad esempio, l'art. 13 della già citata legge «sull'esercizio delle responsabilità per l'integrazione» delle Camere tedesche, il quale impone al Governo di presentare alle Camere, entro due settimane dalla trasmissione di proposte legislative ed altre iniziative in relazione alle quali il Trattato di Lisbona (o la stessa legge) attribuiscono specifiche prerogative al Parlamento, una relazione su tutti gli elementi rilevanti ai fini dell'esercizio di tali poteri.

¹⁶⁷ Pubblicati in GUCE, serie C del 7 febbraio 2003, n. 154, pp. 1-2. In merito, si rinvia alle considerazioni sopra svolte in nota n. 160.

2.2. Forme, ambiti e finalità dell'intervento parlamentare: i principali modelli di scrutiny parlamentare

Le forme e l'ambito dell'attività di indirizzo e controllo dei Parlamenti nazionali in materia europea sono riconducibili ad almeno tre grandi modelli¹⁶⁸.

Nel primo, cosiddetto «*document based*»¹⁶⁹, rientrano i Parlamenti o le Camere che esaminano i progetti di atti normativi o altri documenti dell'Unione europea in via sistematica ovvero selettiva (attraverso appositi criteri o procedure di filtro), adottando eventualmente atti di indirizzo. Il sistema italiano può essere considerato come una variante di questo modello in quanto le Camere, come meglio si dirà, orientano l'azione del Governo non soltanto attraverso l'esame di specifici documenti delle istituzioni dell'Unione europea, ma anche mediante atti di indirizzo più generali relativi alle principali iniziative legislative o politiche dell'Unione.

Il secondo modello, cosiddetto «procedurale», si configura invece nei Paesi in cui il Governo, in relazione a tutte o alle principali proposte legislative dell'Unione europea, sottopone agli organi parlamentari la propria posizione negoziale prima delle riunioni del Consiglio¹⁷⁰. Oggetto del controllo parlamentare non è, dunque, la proposta legislativa in quanto tale ma l'orientamento che il Governo intende manifestare. In gran parte degli ordinamenti che adottano questo modello, gli organi parlamentari formulano, con specifici atti o in modo informale, un mandato cui il Governo è vincolato, politicamente e in certi casi

¹⁶⁸ Per la redazione del presente paragrafo, ci si è basati, in particolare, sui dati riportati nel documento predisposto dal Segretariato COSAC nell'ottobre 2007 ed intitolato «*8th Bi-annual Report on EU Procedures and Practises*», al quale si rinvia per una rassegna analitica dei sistemi di intervento parlamentare in materia europea. È possibile consultare tale documento *on line* al seguente indirizzo <<http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>>. In dottrina, invece, si veda, per tutti, M. CARTABIA, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea: che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europei e nazionali: atti del XX Convegno annuale*, cit., pp. 111-125 e la bibliografia *ivi* richiamata.

¹⁶⁹ Seguono, in linea generale, procedure riconducibili a questo modello i Parlamenti inglese, bulgaro, ceco, cipriota, francese, italiano, irlandese, lussemburghese, portoghese, tedesco nonché il Senato belga e quello olandese.

¹⁷⁰ Sono riconducibili a questo modello i sistemi seguiti dai Parlamenti austriaco, danese, finlandese, greco, lettone, maltese, slovacco, svedese, nonché dalle Camere del Parlamento polacco e sloveno.

giuridicamente¹⁷¹, ad attenersi nel negoziato in seno al Consiglio (sistema dei «mandati negoziali»)¹⁷².

In un terzo ed ultimo gruppo sono inclusi quei Parlamenti che adottano sistemi di indirizzo e controllo caratterizzati da elementi sia del primo che del secondo modello¹⁷³.

In alcuni ordinamenti, riconducibili prevalentemente al primo dei modelli richiamati, è disciplinata legislativamente o in via di prassi la riserva di esame parlamentare, in forza della quale il Governo è tenuto, su richiesta del rispettivo Parlamento e/o di propria iniziativa, a non assumere impegni o addirittura a sospendere le proprie attività in seno al Consiglio su un determinato progetto di atto, in pendenza dell'esame parlamentare. La riserva, oltre ad assicurare ai Parlamenti nazionali un congruo termine per esprimersi, è utilizzata in misura crescente dai Governi per arricchire le argomentazioni a sostegno della posizione nazionale ed incidere sul calendario dei lavori del Consiglio.

Pur con diverse modalità ed intensità, questi sistemi di *scrutiny* hanno già prodotto un impatto non trascurabile sul processo decisionale comunitario, influenzando lo sviluppo del negoziato intergovernativo e tra istituzioni. Le innovazioni istituzionali introdotte dal Trattato di Lisbona, come sopra evidenziato, sembrano preludere ad un'accentuazione di questa influenza.

Ciò vale, in primo luogo, per le nuove regole di voto in seno al Consiglio. La riduzione delle materie suscettibili di veto da parte di un singolo Stato potrebbe indurre alcuni Parlamenti, in materie sensibili precedentemente soggette all'unanimità, a stabilire indirizzi o mandati negoziali più rigidi e stringenti per i Governi o a richiedere sistematicamente l'apposizione della riserva di esame parlamentare. Analoghe considerazioni valgono per l'applicazione, a partire dal 1°

¹⁷¹ In Finlandia, Polonia ed Ungheria, il Governo è tenuto a fornire adeguate motivazioni al Parlamento ove, nel corso del negoziato, si discosti dal mandato ricevuto. In Danimarca, il Governo deve addirittura riconsultare, anche in via informale, la Commissione per gli affari europei se intende discostarsi dal mandato in ragione dell'andamento del negoziato.

¹⁷² Tutti i Parlamenti indicati nella nota precedente, eccezion fatta per la Grecia e Malta, conferiscono, con modalità, tempi ed effetti parzialmente differenziati, mandati negoziali al rispettivo Governo.

¹⁷³ Sono riconducibili a questo modello i Parlamenti estone, lituano e ungherese, nonché le Camere basse dei Parlamenti olandese e rumeno.

novembre 2014, del nuovo sistema di calcolo della maggioranza qualificata (che richiede, per l'adozione delle decisioni, il voto del 55% degli Stati membri, con un minimo di 15, che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione europea), in luogo dell'attuale ponderazione dei voti¹⁷⁴. L'alterazione dei rapporti di forza tra Stati che ne consegue potrebbe spingere alcune Assemblee, soprattutto nei sistemi in cui esse definiscono «mandati» per il Governo, ad intervenire con maggiore incisività nella definizione e nella modifica della posizione negoziale nazionale nel corso dell'*iter* decisionale.

Un secondo fattore di criticità discende dall'enumerazione e classificazione espressa delle competenze dell'Unione che, pur rendendo in astratto più chiaro il riparto di attribuzioni con gli Stati membri, potrebbe essere utilizzata da alcuni Parlamenti per una più sistematica e rigorosa verifica della base giuridica delle proposte legislative europee, impegnando eventualmente il Governo a contestarne la correttezza. La scelta del tipo di competenza, oltre ad incidere in diversa misura sulla sfera di attribuzioni nazionali, determina la sussistenza stessa dei poteri di intervento dei Parlamenti nazionali (in particolare, dell'allerta precoce in materia di sussidiarietà che, come vedremo, può essere esercitata solo su materie di competenza non esclusiva dell'Unione europea). Il controllo sulla base giuridica (e sul principio di sussidiarietà) potrebbe intersecarsi con la verifica dell'impatto delle proposte legislative dell'Unione europea sull'articolazione interna delle competenze soprattutto in sistemi federali o regionali, come la Germania, il Belgio, l'Austria, la Spagna e l'Italia stessa. Rilevante, in questo contesto, sarà anche l'interpretazione del nuovo articolo 4 del Trattato sull'Unione europea, che impegna espressamente l'Unione a rispettare *“l'identità nazionale dei suoi Stati membri legata alla loro*

¹⁷⁴ Il sistema di ponderazione applicabile fino al 31 ottobre 2014 è disciplinato dall'art. 3 del Protocollo n. 36 «Sulle disposizioni transitorie» allegato al Trattato di Lisbona, che riprende la ponderazione dei voti stabilita dal Trattato di Nizza. Tale articolo stabilisce, in particolare, che per l'adozione delle decisioni del Consiglio a maggioranza qualificata occorrono 255 voti su un totale di 345 (pari al 73,91 dei voti), che esprimono il voto della maggioranza degli Stati membri, con possibilità, per uno Stato, di chiedere di verificare che tali voti rappresentino il 62% della popolazione europea. I voti sono attribuiti a ciascuno Stato membro secondo un criterio solo tendenzialmente proporzionale (in modo regressivo) alla rispettiva popolazione. Nella specie, a fronte dei 29 voti attribuiti ai quattro grandi Paesi (Francia, Germania, Italia e Regno Unito, nonostante la Germania abbia quasi 25 milioni di abitanti in più rispetto a ciascuno degli altri tre), ne sono riconosciuti 27 a Spagna e Polonia, con circa 40 milioni di abitanti, 5 a Malta e 6 a Lussemburgo e Cipro, che hanno ciascuno meno di 1 milione di abitanti.

struttura fondamentale, compreso il sistema delle autonomie regionali e locali e le funzioni essenziali dello Stato'.

Un significativo impatto potrebbe derivare, in terzo luogo, dall'introduzione di nuovi strumenti e figure istituzionali (quali il presidente del Consiglio europeo, l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, il Servizio comune per l'azione esterna, la cooperazione strutturata permanente in materia di difesa) che avrà, per un verso, una forte e non ancora definita incidenza sull'equilibrio istituzionale e prefigura, per altro verso, un salto di qualità dell'azione europea nei settori della politica estera e di difesa comune in cui restano deboli, anche con il nuovo Trattato, le prerogative del Parlamento europeo e la trasparenza dei processi decisionali in seno al Consiglio. Pertanto, è presumibile che i Parlamenti nazionali stabiliscano strumenti sistematici di controllo sull'azione dei rispettivi Governi in seno al Consiglio in questi ambiti¹⁷⁵.

Infine, anche le nuove prerogative previste dal Trattato avranno, al di là degli effetti giuridici ad esse espressamente riconnessi, ripercussioni sul raccordo tra Parlamento e Governo. È il caso, in particolare, del controllo di sussidiarietà: l'adozione di un parere motivato da parte di un Parlamento o Camera nazionale, indipendentemente dal raggiungimento delle soglie per l'attivazione del cartellino giallo o del cartellino arancione, non potrà infatti non condizionare la posizione del rispettivo Governo nel successivo *iter* di esame di una proposta legislativa¹⁷⁶.

3. Il «dialogo politico» con la Commissione europea: la cosiddetta «procedura Barroso»

In base alla ripartizione effettuata in premessa, «*il secondo compito spettante ai parlamenti nazionali dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona riguarda la procedura di «dialogo politico»*»¹⁷⁷. Essa non è, in realtà, una novità,

¹⁷⁵ Cfr., in particolare, l'art. 8 della legge sulla cooperazione tra Governo federale e *Bundestag* nelle materie concernenti l'Unione europea, come modificata nel settembre 2009 (si veda nota n. 69, par. 3, *Capitolo Primo* di questa parte), che impegna il Governo ad informare sistematicamente il *Bundestag*, mediante la trasmissione di documenti oppure oralmente, sulle iniziative e sugli sviluppi dell'azione europea in materia di politica estera e di sicurezza comune.

¹⁷⁶ A. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 1127.

¹⁷⁷ D. A. CAPUANO, *op. cit.*, p. 523.

in quanto risale al 2006 l'ideazione di quella che è stata definita anche come «procedura Barroso», dal nome del presidente della Commissione europea che l'ha promossa.

Difatti, successivamente alla mancata ratifica del Trattato costituzionale e prima ancora che si iniziasse a parlare in termini concreti di quello che sarebbe diventato il Trattato di Lisbona, la Commissione europea con una comunicazione del 10 maggio 2006¹⁷⁸ decise di “*trasmettere direttamente tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione ai parlamenti nazionali, chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche*”.

Il Consiglio europeo del 15-16 giugno 2006, al punto 37 delle Conclusioni¹⁷⁹, accolse con favore tale impegno della Commissione europea ed, inoltre, invitò la stessa Commissione a prendere in debita considerazione le osservazioni ed i pareri dei Parlamenti nazionali, in particolare per quanto riguarda i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Dal mese di settembre 2006 ha, quindi, avuto inizio la trasmissione delle proposte legislative e dei documenti di consultazione ai Parlamenti nazionali da parte della Commissione europea, che ha messo a punto una procedura interna mediante la quale replica per iscritto ad eventuali commenti ed osservazioni inviati dagli stessi Parlamenti¹⁸⁰.

È stato così aperto, ben prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, un canale di intervento diretto dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo, attraverso l'interlocuzione sistematica con l'istituzione titolare del potere di iniziativa legislativa, ossia la Commissione europea. Il dialogo politico non ha peraltro inteso, né sul piano giuridico né sotto quello politico, anticipare parzialmente il nuovo Trattato ed, anzi, presenta un valore aggiunto rispetto alle

¹⁷⁸ Cfr. Comunicazione *Un'Agenda per i cittadini per un'Europa dei risultati* (COM (2006) 211 def.), del 10 maggio 2006. Tutti i documenti della Commissione sono reperibili *on line* sul sito ufficiale dell'Unione europea <<http://europa.eu>>.

¹⁷⁹ Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 15-16 giugno 2006, doc. 10633/1/06 REV 1, in <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/9-01-28.pdf>.

¹⁸⁰ Questa procedura è stata comunicata dalla Commissione europea ai Presidenti delle Assemblee dell'Unione con due lettere, rispettivamente del 17 luglio 2006 e del 16 ottobre 2006.

previsioni in esso contenute per almeno tre diverse ragioni. Innanzitutto, esso concerne tutti i profili dell'iniziativa politica e regolativa della Commissione e non soltanto la sussidiarietà; in secondo luogo, può svilupparsi anche e soprattutto nella fase anteriore alla presentazione della proposta legislativa, in relazione a documenti di consultazione o di strategia; in terzo luogo, facilita, per l'informalità e l'assenza di termini perentori, l'intervento dei Parlamenti e rende più agevole per la stessa Commissione tenere conto delle osservazioni ricevute¹⁸¹.

Proprio in ragione della sua informalità e flessibilità, le singole Camere si sono avvalse del meccanismo in modo fortemente differenziato¹⁸². In particolare, alcuni Parlamenti o Camere inoltrano alla Commissione europea, sistematicamente o caso per caso, gli atti di indirizzo adottati nei confronti del rispettivo Governo. Questa scelta sembra rispondere all'obiettivo di non configurare il dialogo politico quale strumento alternativo al rapporto con il Governo, ma come canale complementare¹⁸³, che rafforza la posizione complessiva del Paese. Difatti, come riconosciuto dalla stessa Commissione europea, nella maggioranza dei casi, i rilievi dei Parlamenti nazionali concordano con le posizioni delle rispettive delegazioni nazionali in seno al Consiglio¹⁸⁴. Nella stessa ottica, taluni Parlamenti – segnatamente, quello danese e quello svedese – utilizzano il dialogo politico soltanto in relazione ai documenti di consultazione, riservando l'esame delle proposte legislative all'attività di controllo sui Governi. Solo alcune Assemblee (Senato francese, *House of Lords*, *Bundesrat*, Senato ceco), non legate al Governo

¹⁸¹ A. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 1133.

¹⁸² Il dialogo politico è oggetto di una relazione annuale da parte della Commissione europea nella quale si illustrano le azioni intraprese ed i risultati raggiunti. Specifica attenzione viene riservata, in specie, ai pareri dei Parlamenti nazionali, dei quali si evidenziano, in particolare, il numero, la forma e l'oggetto. Le indicazioni riportate nel testo sono, quindi, tratte dai suddetti strumenti e, segnatamente, dal *Rapporto annuale 2008 sulle relazioni tra la Commissione e i parlamenti nazionali* (COM (2009) 343 def.), del 7 luglio 2009; dalla *Relazione annuale 2009 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali* (COM (2010) 291 def.), dell'8 ottobre 2010 e dalla *Relazione annuale 2010 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali* (COM (2011) 345 def.), del 10 giugno 2011.

¹⁸³ Si legge, infatti, nella citata *Relazione annuale 2009 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali* (COM (2010) 291 def.), punto n. 5, par. 3, p. 9, che “il meccanismo di controllo della sussidiarietà e il dialogo politico costituiscono due facce della stessa medaglia, poiché il principio di sussidiarietà è parte di una relazione politica più estesa tra la Commissione e i parlamenti nazionali. (...)”.

¹⁸⁴ Cfr. il doc. della Commissione europea, *Rapporto annuale 2008 sulle relazioni tra la Commissione e i parlamenti nazionali* (COM (2009) 343 def.), cit., punto n. 2.2, p. 6.

da vincolo fiduciario, adottano invece atti specificamente destinati alla Commissione europea, così avvalendosi in modo intenso di tale strumento di intervento¹⁸⁵.

In ogni caso, al di là delle differenti modalità e finalità seguite per la sua attuazione, un dato è certo: il dialogo politico, oltre ad aver aperto una ulteriore via di partecipazione diretta dei Parlamenti nazionali nel ciclo decisionale europeo, ha avuto, anzitutto, il merito di stimolare l'intervento parlamentare nella formazione delle politiche dell'Unione europea¹⁸⁶. Secondo i dati riportati nella relazione annuale relativa ai rapporti tra Commissione europea e Parlamenti nazionali per l'anno 2010¹⁸⁷, pubblicata il 10 giugno 2011, i pareri ricevuti dalla Commissione europea nel corso del 2010 sono stati 387, compresi quelli inviati ai fini della verifica del principio di sussidiarietà¹⁸⁸. Il numero di pareri inviati nel 2009 è stato, invece, pari a 250; quindi l'aumento complessivo è di circa il 55%, circostanza che denota un forte interesse dei Parlamenti nazionali all'esame degli atti europei, certamente incentivato dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. La tendenza è confermata anche nel 2011, dato che sino al mese di maggio sono stati già inviati più di 250 pareri (sempre comprendenti quelli concernenti la verifica di sussidiarietà).

In secondo luogo, il dialogo ha dimostrato la propensione delle Assemblee legislative nazionali ad incidere sul merito delle scelte della Commissione anziché a limitarsi alla mera difesa delle competenze nazionali: una piccola parte delle

¹⁸⁵ Cfr. il doc. della Commissione, *Rapporto annuale 2008 sulle relazioni tra la Commissione e i Parlamenti nazionali* (COM (2009) 343 def.), cit., p. 5. La medesima tendenza è confermata anche nelle relazioni successive per gli anni 2009 e 2010.

¹⁸⁶ D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in <<http://www.amministrazione-incammino.luiss.it>>, del 28 gennaio 2011, p. 2 e ss..

¹⁸⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione, *Relazione annuale 2010 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali* (COM (2011) 345 def.), cit., punto n. 3.1, p. 5 e ss..

¹⁸⁸ Nel 2010, gli atti oggetto di maggiore attenzione sono stati la Proposta di direttiva sui lavoratori stagionali (COM (2010) 379 def.), con 16 pareri; la Proposta di direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi (COM (2010) 368 def.), con 11 pareri; la Proposta sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (COM (2010) 537 def.), con 8 pareri; il Libro verde sull'iniziativa dei cittadini (COM (2009) 622 def.), la Proposta su Frontex (COM (2010) 61 def.), la Proposta sulle norme comuni di sostegno diretto agli agricoltori (COM (2010) 539 def.) e la Proposta sulla distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nell'Unione (COM (2010) 486 def.), queste ultime tutte con 7 pareri.

osservazioni trasmesse alla Commissione ha ad oggetto la base giuridica o i profili di sussidiarietà e proporzionalità¹⁸⁹. Questo approccio è estremamente significativo ai fini dell'attuazione del Trattato di Lisbona, in quanto prefigura la volontà di gran parte dei Parlamenti nazionali di non avvalersi della procedura di allerta precoce quale unico o, comunque, principale canale di intervento rispetto all'iniziativa legislativa della Commissione.

In terzo luogo, soprattutto con la decisione di rispondere sistematicamente alle osservazioni ricevute¹⁹⁰, si è rafforzata la consapevolezza in seno alla Commissione europea del ruolo dei Parlamenti nazionali. Sono state, in tal modo, poste le basi non soltanto per un'efficace attuazione del nuovo Trattato ma anche per una stabile inclusione delle istanze parlamentari nella preparazione della legislazione europea, che potrebbe concorrere al miglioramento della qualità delle proposte legislative e favorire una più agevole e tempestiva attuazione della normativa europea, una volta adottata.

Alla luce di queste considerazioni, riveste quindi un'importanza cruciale per il ruolo dei Parlamenti nazionali la decisione della Commissione di proseguire, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il dialogo politico, migliorandone ulteriormente le modalità applicative¹⁹¹.

4. La procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà

Seguendo sempre la ripartizione effettuata nel paragrafo 2, il terzo compito che, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, spetta ai Parlamenti nazionali nel procedimento legislativo europeo è quello di cui alla lettera *b)* dell'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea, relativo alla vigilanza dei Parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà¹⁹².

¹⁸⁹ In particolare, i Parlamenti olandese e portoghese ed il Senato francese che si concentrano in via quasi esclusiva sui profili di sussidiarietà e proporzionalità.

¹⁹⁰ Le risposte della Commissione sono trasmesse in media entro 3-4 mesi dalla ricezione delle osservazioni dei Parlamenti nazionali.

¹⁹¹ Cfr., in tal senso, la *Relazione annuale 2010 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali* (COM (2011) 345 def.), cit., punto n. 4, pp. 9-10.

¹⁹² D. A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, cit., p. 529.

Come si è già avuto modo di anticipare nel capitolo precedente¹⁹³, il meccanismo di allerta precoce, disciplinato nell'apposito Protocollo n. 2 allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, consente ai Parlamenti nazionali di intervenire nell'ambito del processo decisionale europeo mediante due meccanismi definiti all'articolo 7 del medesimo Protocollo. In particolare, secondo il meccanismo del cartellino giallo, qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo rappresentino almeno un terzo (o un quarto, nel caso in cui si tratti di una proposta di atto legislativo riguardante lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia), il progetto deve essere riesaminato. Tuttavia, l'istituzione che lo ha proposto (di norma, la Commissione europea), può mantenere il progetto, motivando espressamente tale decisione. Il meccanismo del cartellino arancione, azionabile invece nei confronti dei soli atti sottoposti alla procedura legislativa ordinaria (ossia, la codecisione), comporta che, nel caso in cui i pareri motivati circa il mancato rispetto del principio di sussidiarietà rappresentino la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, il progetto venga riesaminato e, a determinate condizioni, può portare il legislatore europeo ad interrompere la procedura legislativa. Ciò si verifica, nello specifico, nell'ipotesi in cui la Commissione europea scelga di mantenere la proposta e, nonostante ciò, la maggioranza del 55 % dei membri del Consiglio o il Parlamento a maggioranza dei voti espressi ritenga la proposta non conforme al principio di sussidiarietà. In tal modo, il progetto di atto non forma oggetto di ulteriore esame.

Orbene, a fronte di una procedura così congegnata, l'attuazione del meccanismo di allerta precoce ha posto non pochi problemi applicativi ai Parlamenti nazionali, ulteriormente acuiti dalla difficoltà di interpretare talune disposizioni del Trattato. Tali questioni hanno, infatti, riguardato tanto la definizione dell'oggetto proprio del controllo (ovvero, se quest'ultimo debba svolgersi soltanto sul principio di sussidiarietà o anche sul principio di proporzionalità e sulla base giuridica dell'atto) quanto la procedura in sé considerata. Nel prosieguo, si vedrà come, in ordine a tale ultima specie di questioni, sia intervenuta la stessa Commissione europea, con una lettera indirizzata ai Presidenti dei Parlamenti degli Stati membri, del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁹⁴.

¹⁹³ Si veda, in particolare, par. 6.2 del *Capitolo Primo* di questa parte.

¹⁹⁴ Cfr. lettera del presidente Barroso e della vicepresidente Wallström del 1° dicembre 2009, recante «Disposizioni pratiche relative all'attuazione del controllo del principio di sussidiarietà previsto dal Protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona», su cui *infra*.

4.1. Oggetto e ambito di operatività del controllo

La procedura di controllo si esercita sui progetti di atti legislativi ricadenti nelle materie europee di competenza non esclusiva.

Il Trattato definisce i progetti di atti legislativi nell'articolo 3 del Protocollo n. 2. Tali sono la proposta della Commissione, l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del Parlamento europeo ed altre ipotesi minori.

Le materie di competenza non esclusiva dell'Unione europea sono elencate nell'articolo 4, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e comprendono, tra l'altro, il Mercato interno, l'Ambiente, la Protezione dei consumatori, i Trasporti, l'Energia e tutto lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Si tratta, quindi, di un ampio fascio di attribuzioni, di cui l'ultima, attribuita con il Trattato di Lisbona, costituisce uno dei principali e più delicati ambiti di intervento dell'Unione¹⁹⁵.

Per quanto concerne i limiti contenutistici del controllo di sussidiarietà, è opportuno ricordare che, secondo l'articolo 5, paragrafo 3, comma primo, del Trattato sull'Unione europea, il principio di sussidiarietà consente l'intervento dell'Unione se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

La sussidiarietà è, quindi, un principio guida attraverso il quale viene stabilito, di volta in volta, il confine tra le responsabilità degli Stati membri e quelle dell'Unione europea. Se quest'ultima ha competenza esclusiva nel settore interessato, non sussistono dubbi su chi debba intervenire ed il principio di sussidiarietà non trova applicazione. Se, invece, la competenza è condivisa con gli Stati membri, tale principio stabilisce che l'Unione deve intervenire soltanto se gli obiettivi previsti non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri (parametro della necessità) e se possono

¹⁹⁵ Sul punto, si rinvia alle considerazioni svolte nel par. 6.3 del *Capitolo Primo* di questa parte.

essere realizzati meglio a livello di Unione (parametro del valore aggiunto o dell'efficacia comparata)¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Anche l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità costituisce oggetto di specifico esame da parte della Commissione europea nell'ambito di una relazione annuale. In tale sede, si prenderanno in considerazione le relazioni per gli anni 2008, 2009 e 2010. In particolare, la definizione sopra riportata del principio di sussidiarietà è stata tratta dalla *Relazione sulla sussidiarietà e proporzionalità relativa all'anno 2008* (COM (2009) 504 def.), del 25 settembre 2009, p. 2 e s.. Nella medesima relazione, in ordine alle modalità di applicazione del principio in esame, si richiama tanto il Protocollo n. 30 annesso al Trattato di Amsterdam quanto l'Accordo interistituzionale sulla sussidiarietà del 1993, adottato il 17 novembre 1993, pubblicato in GU serie C del 6 dicembre 1993, n. 329, p. 132 e s., i quali impongono specifici obblighi in materia, sintetizzabili nel seguente modo: la Commissione deve effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi; nella relazione che accompagna ogni proposta legislativa deve esporre le ragioni che portano a concludere che la proposta soddisfa i principi di sussidiarietà e di proporzionalità; deve tenere conto degli oneri che ricadono sulla Comunità, sui Governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici e sui cittadini. Il Parlamento europeo e il Consiglio devono fornire una giustificazione relativa alla sussidiarietà qualora introducano un emendamento che incida sulla portata dell'azione comunitaria (sez. 2, punto 3 dell'Accordo). Nel corso della procedura di consultazione o di cooperazione, il Consiglio deve esporre al Parlamento i motivi per cui propende a favore dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (art. 12 del Protocollo n. 30). Il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni esprimono un parere quando sono consultati oppure di propria iniziativa. Può esprimere un parere sull'applicazione del principio di sussidiarietà anche la COSAC (punto 6 del Protocollo n. 9 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, anch'esso annesso al Trattato di Amsterdam). Ora, come si è avuto modo di rilevare già sopra (e, segnatamente, nella nota n. 71 del par. 4 del *Capitolo Primo* di questa parte), se, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, deve ritenersi abrogato, almeno formalmente, il Protocollo n. 30, salvo quanto si dirà *infra* nel testo, nulla è stato disposto in ordine alla validità ed efficacia dell'Accordo interistituzionale del 1993. Tuttavia, il mancato richiamo ad esso nella relazione della Commissione europea per l'anno 2010 (primo anno di vigenza della nuova normativa) in uno con la considerazione che la relativa disciplina sembra essere confluita, in gran parte, nell'attuale Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità devono far propendere per la sua tacita abrogazione.

In dottrina, sul principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario, si vedano, in particolare: U. DRAETTA, *Brevi note sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, p. 415 e ss.; P. A. PILLITU, *Sull'interpretazione del principio di sussidiarietà*, *ivi*, p. 437 e ss.; G. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, n. 2, pp. 376-381; ID., *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, p. 59; ID., *Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne: une énigme et beaucoup d'attentes*, in *Révue trimestrielle de droit européen*, 1994, n. 3, pp. 373-390; ID., *Il principio di sussidiarietà nel futuro dell'integrazione europea: un'incognita e molte aspettative*, in *Jus*, 1994, n. 3, pp. 359-379; J. P. GONZALEZ, *The principle of Subsidiarity*, in *ELR*, 1995, 20, p. 355 e ss.; L. GRIMALDI, *Ordinamento comunitario e nuove forme di "espansione" del pluralismo socio-istituzionale: spunti problematici*, in *Giustizia amministrativa*, 2005, p. 869 e ss.; S. WEATHERILL, *Better Competence Monitoring*, in *ELR*, 2005, 30, p. 23 e ss.; A. MOSCARINI, *Il principio di sussidiarietà*, in Mangiameli S. (a cura di), *L'ordinamento comunitario. L'esercizio delle competenze*, Milano,

Aiuta a comprendere il concetto di sussidiarietà la Dichiarazione n. 18, relativa alla delimitazione delle competenze, allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona¹⁹⁷. Essa chiarisce che “*quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla*”. In questo senso, quindi, se l'Unione decide di intervenire in una materia di competenza concorrente ed i Parlamenti nazionali non si oppongono tramite la procedura di vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà, gli ambiti di intervento europei saranno accresciuti anche attraverso una forma di legittimazione politica costituita dalla mancata opposizione delle Camere europee¹⁹⁸.

All'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, tuttavia, non si è ancora sviluppata, a livello di Unione europea, una prassi sufficientemente consolidata tale da poter fornire indicazioni precise ai Parlamenti nazionali in merito all'applicazione pratica del principio di sussidiarietà ed ai suoi contenuti concreti. Il quadro normativo,

Giuffré, 2006, p. 153 e ss.; I. COOPER, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, cit., p. 281 e ss.; K. VAN KERSBERGEN, B. VERBEEK, *The politics of International Norms: Subsidiarity and the Imperfect Competence Regime of the European Union*, in *European Journal of International Relations*, 2007, 13 (2), pp. 217-238. Sul principio di sussidiarietà dopo la riforma di Lisbona: F. PIZZETTI, G. TIBERI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in Bassanini F., Tiberi G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., p. 125 e ss.; P. KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the principle of subsidiarity*, cit., p. 77 e ss.; P. BILANCIA, *The Role and Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, p. 273 e ss.; G. P. CALABRÒ, P. B. HELZEL (a cura di), *La nozione di sussidiarietà tra teoria e prassi*, Cosenza, Edizioni scientifiche calabresi, 2009; M. FALCONE, *Il rafforzamento della legittimazione democratica dell'Unione. Il principio di sussidiarietà*, in *SudInEuropa*, 2010, n. 1, p. 14 e ss.; A. D'ATENA, *Dimensione e problemi della sussidiarietà*, in De Martin G. (a cura di), *Sussidiarietà e democrazie. Esperienze a confronto e prospettive*, Padova, Cedam, 2008, p. 29 e ss.; A. M. RUSSO, *Sussidiarietà e multilevel constitutionalism: principio 'metacostituzionale' del contrapunctual law europeo*, in D'Ignazio G. (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, cit., pp. 249-300. Quanto alla manualistica in materia, si rinvia, per tutti, a G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 105 e ss..

¹⁹⁷ Pubblicata in GUCE, serie C 83 del 30 marzo 2010, n. 83, pp. 344. Il testo della suindicata Dichiarazione è reperibile anche *on line* al seguente indirizzo <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/Le-xUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0335:0360:IT:PDF>>.

¹⁹⁸ D. A. CAPUANO, *op. cit.*, p. 532.

peraltro, risulta tutt'altro che chiaro. Se, infatti, si fa riferimento all'articolo 3¹⁹⁹ del Protocollo n. 1 e all'articolo 6²⁰⁰ del Protocollo n. 2, sembra che il controllo dei Parlamenti nazionali vada fatto solamente sul principio di sussidiarietà. Se, invece, si fa riferimento al titolo del Protocollo n. 2, appunto rubricato «Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità», ma anche all'articolo 5 del Protocollo n. 2, sembrerebbe che il controllo vada effettuato anche sul principio di proporzionalità²⁰¹.

¹⁹⁹ Per comodità espositiva, si riporta di seguito il testo dell'art. 3 del Protocollo n. 1: “1. I parlamenti nazionali possono inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà, secondo la procedura prevista dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. 2. Se il progetto di atto legislativo è stato presentato da un gruppo di Stati membri, il presidente del Consiglio trasmette il parere o i pareri motivati ai governi di tali Stati membri. 3. Se il progetto di atto legislativo è stato presentato dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti, il presidente del Consiglio trasmette il parere o i pareri motivati all'istituzione o organo interessato”.

²⁰⁰ Cfr. art. 6 del Protocollo n. 2, secondo il quale: “1. Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi. 2. Se il progetto di atto legislativo è stato presentato da un gruppo di Stati membri, il presidente del Consiglio trasmette il parere ai governi di tali Stati membri. 3. Se il progetto di atto legislativo è stato presentato dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti, il presidente del Consiglio trasmette il parere all'istituzione o organo interessato”.

²⁰¹ Si può, del pari, rinvenire una definizione del principio di proporzionalità nell'ambito della già citata *Relazione sulla sussidiarietà e proporzionalità relativa all'anno 2008* (COM (2009) 504 def.), p. 3, ove si legge che essa “(...) costituisce un principio guida per definire le modalità di esercizio delle competenze dell'Unione, sia esclusive che condivise (quali dovrebbero essere la forma e la natura dell'azione dell'UE?). Sia l'articolo 5 del trattato CE che il protocollo [n. 30] stabiliscono che l'azione non debba andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato CE. Ogni decisione deve favorire l'opzione meno restrittiva” (l'aggiunta in parentesi quadra è nostra). In dottrina, *ex multis*, si segnala, per gli ampi riferimenti giurisprudenziali, F. G. JACOBS, *Recent Developments in the Principles of Proportionality in European Community Law*, in Ellis E., *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, 1999, Oxford, Hart Publishing, p. 1 e ss.. Nella dottrina italiana, cfr., in particolare, D. U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1998, e A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, Cedam, 1998. Più di recente, S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa. Ordinamento comunitario, italiano e inglese*, Milano, Giuffrè, 2008; D. U. GALETTA, *Le principe de proportionnalité*, in Auby J. B., Dutheil de la Rochère J., *Droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 357 e ss.; ID., *Il principio di proporzionalità*, in Sandulli M. A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè,

Più nello specifico, l'articolo 5 citato dispone che “i progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e proporzionalità” e che “ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentono di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità”. Tale articolo 5, nella parte finale, fa inoltre riferimento al fatto che i progetti di atti legislativi devono tenere in conto che gli oneri amministrativi ricadenti sui vari soggetti interessati dall'applicazione della normativa europea siano “il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da perseguire”. Anche in tal caso è evidente il riferimento al principio di proporzionalità²⁰². Sembra, quindi, potersi affermare che la produzione di un effetto giuridico da parte dai pareri dei Parlamenti nazionali – e cioè dell'effetto sospensivo o di blocco delle procedure legislative europee al raggiungimento delle suindicate soglie previste dal Protocollo n. 2 – si abbia solo se venga ravvisata una violazione del principio di sussidiarietà; non invece qualora venga ravvisata una violazione del principio di proporzionalità. A livello normativo, però, il principio di sussidiarietà è quasi sempre accompagnato dal principio di proporzionalità e, di fatto, è molto difficile distinguerli²⁰³.

2011, p. 110 e ss.; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, Giappichelli, 2011; G. LIGUNANA, *Principio di proporzionalità e integrazione tra ordinamenti. Il caso inglese e italiano*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, pp. 447-481.

Per la manualistica di diritto dell'Unione europea, si veda, per tutti, G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 113 e ss..

²⁰² D. A. CAPUANO, *op. cit.*, p. 533 e ss.. In senso contrario, D. WYATT, *Could a Yellow Card for National Parliaments Strengthen Judicial as well as Political Policing of Subsidiarity*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2006, n. 2, p. 5 e ss., secondo il quale il giudizio sul rispetto del principio di sussidiarietà deve essere condotto alla stregua del solo requisito della necessità e non anche dell'efficacia dell'azione. Di conseguenza, se per un Parlamento nazionale l'intervento dell'Unione europea è appropriato, ciò significa che anche le misure per attuarlo sono proporzionate. In altri termini, il controllo di cui all'art. 5 del Protocollo n. 2 non richiede automaticamente anche la considerazione della proposta sotto il profilo della sua proporzionalità. Sempre dello stesso Autore, si veda pure il discorso da questi tenuto dinanzi alla *House of Lords Select Committee on the European Union*, formalizzato nel *14th Report of Session 2004-05*, dal titolo *Strengthening National parliamentary scrutiny of the EU - the Constitution's subsidiarity early warning mechanism - Report with Evidence*, in <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldcom/101/101.pdf>>, p. 3 e ss..

²⁰³ Difatti, benché le più recenti sentenze della Corte di giustizia abbiano posto l'accento sulla proporzionalità della normativa comunitaria alla luce dei suoi obiettivi fondamentali, come ad esempio nella sentenza 14 dicembre 2004, causa C-210/03, *Swedish Match AB e Swedish Match UK*, in *Raccolta*, 2004, p. I-11893 e ss., si è parimenti sostenuto che la proporzionalità deve essere comunque esaminata alla luce dell'impatto sull'autonomia degli Stati membri, venendosi in

Un altro aspetto connesso alla vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà – anch'esso emerso nella pratica – è costituito dal controllo della base giuridica di un progetto di atto legislativo dell'Unione.

La base giuridica di un atto legislativo europeo è il titolo di competenza dell'Unione a legiferare in una determinata materia. Analogamente al principio di proporzionalità, il Trattato di Lisbona non sembra configurare un potere dei Parlamenti nazionali di sindacare la base giuridica di un atto. Tuttavia, il principio di sussidiarietà, secondo l'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, opera “*nei settori che non sono di sua competenza esclusiva*”. Appare, pertanto, opportuno verificare preliminarmente quale sia il settore in cui la proposta legislativa dell'Unione va ad inserirsi prima di sindacare il rispetto del principio di sussidiarietà, senza dare per scontato che la base giuridica prescelta dalla Commissione sia sempre corretta²⁰⁴. Inoltre, nelle proposte della Commissione europea le giustificazioni sul principio di sussidiarietà sono sempre accompagnate da valutazioni sul principio di proporzionalità e da giustificazioni sulla base giuridica prescelta. Tutte queste motivazioni sono contenute in un'unica sezione, quella relativa ai cosiddetti «elementi giuridici della proposta».

tal modo ad intrecciare necessariamente con le valutazioni sottese alla scelta (discrezionale) di esercitare o meno il potere di intervento in un dato ambito e, quindi, in ultima analisi con il principio di sussidiarietà. Così, le conclusioni dell'avvocato generale N. Fennelly, presentate nella causa C-74/99, *Imperial Tobacco e a.*, in *Raccolta*, 2000, p. I-8599 e ss., par. 149. In dottrina, si veda, al riguardo, M. KUMM, *Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union*, in *European Law Journal*, vol. 12, n. 4, luglio 2006, pp. 522-524.

²⁰⁴ In proposito, per l'Italia, si possono segnalare, ad esempio, i due pareri motivati della Commissione Giustizia del Senato della Repubblica, adottati il 31 maggio 2011, con i quali, in relazione, rispettivamente, alla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi» (COM (2011) 126 def.) ed alla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali delle unioni registrate» (COM (2011) 127 def.), si è riscontrata una violazione del principio di sussidiarietà intesa quale mancato rispetto della base giuridica. Nello stesso senso, si è espressa anche la Camera dei deputati, da ultimo, con parere motivato adottato il 14 dicembre 2011 con riferimento alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006» (COM (2011) 615 def.). Su tali pareri e su quelli della stessa specie adottati anche dagli altri Stati membri, ritorneremo in modo specifico nell'ambito della *Seconda Parte* del presente lavoro di ricerca.

Quanto sopra affermato evidenzia che la vigilanza sul principio di sussidiarietà può essere effettuata in un'accezione ristretta, ossia rigorosamente aderente al dato letterale dei trattati, ovvero in un'accezione più ampia, che comprenda anche il controllo della base giuridica e del principio di proporzionalità, aspetti distinti ma che appaiono direttamente correlati con la verifica del principio di sussidiarietà.

Sul punto, un'utile indicazione può essere tratta dalla relazione della Commissione in materia di sussidiarietà e proporzionalità per l'anno 2010, del 10 giugno 2011, nella quale si legge che, nonostante il nuovo Protocollo non faccia più menzione di un esame della conformità sotto il profilo della «necessità» e del «valore aggiunto UE», *“la Commissione continua a procedere a verifiche della “necessità” e del “valore aggiunto UE” nel quadro del proprio esame analitico e raccomanda che gli altri soggetti facciano altrettanto”*. Nello stesso documento, peraltro, si afferma che *“la sussidiarietà non può facilmente essere verificata con criteri operativi”*²⁰⁵.

Le difficoltà di individuazione dei criteri di verifica del principio, quindi, permangono tutte, anche se con tali precisazioni della Commissione europea nonché in virtù delle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia nella sentenza dell'8 giugno 2010, causa C-58/08, *Vodafone*²⁰⁶, secondo cui, nonostante il Protocollo n. 30 allegato al Trattato di Amsterdam sia stato abrogato, deve ritenersi comunque idoneo ad integrare – di fatto – i criteri necessari per sindacare la violazione del principio di sussidiarietà, il quadro dei criteri di verifica di quest'ultimo, *post* Trattato di Lisbona, si sta iniziando a delineare, fornendo utili indicazioni ai Parlamenti nazionali (ed alle Camere) che possono applicarli nell'esame delle proposte.

4.2. *La clausola di flessibilità di cui all'articolo 352 TFUE*

Strettamente connessa al meccanismo del controllo di sussidiarietà è la previsione di cui all'articolo 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cosiddetta «clausola di flessibilità», in base alla quale, se un'azione appare necessaria per realizzare obiettivi stabiliti dai Trattati, senza che questi abbiano previsto i poteri d'azione da parte dell'Unione, il Consiglio può deliberare all'unanimità, su proposta

²⁰⁵ Cfr. *Relazione della Commissione in materia di sussidiarietà e proporzionalità* (COM (2011) 344 def.), del 10 giugno 2011, p. 2.

²⁰⁶ Corte giust. 8 giugno 2010, causa C-58/08, *Vodafone*, cit., punti nn. 72-74.

della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo. In questo caso la Commissione europea deve richiamare l'attenzione dei Parlamenti nazionali, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà.

La disposizione sembra, in sostanza, porre in capo alla Commissione un obbligo di segnalazione aggiuntivo, affinché i Parlamenti nazionali tengano, nella debita considerazione, l'attribuzione sussidiaria di poteri non espressamente previsti dal Trattato sebbene riconducibili agli scopi e all'ambito di competenza da esso definiti.

Nonostante ciò, la specificità dell'istituto ha portato alcuni Parlamenti nazionali a porsi la questione dell'assoggettamento al controllo di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi che hanno quale base giuridica l'articolo 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. A chiarire ogni dubbio, è intervenuta la Commissione europea, con una lettera del 17 febbraio 2011, che, in replica ad una risoluzione²⁰⁷ della 14a Commissione permanente del Senato della Repubblica italiana avente ad oggetto una proposta di regolamento fondata proprio sull'articolo in questione, ha affermato due cose: 1) il controllo di sussidiarietà va effettuato anche per le proposte basate sull'articolo 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; 2) la Commissione europea è tenuta a richiamare espressamente l'attenzione dei Parlamenti nazionali sulle proposte basate su tale articolo, secondo quanto, peraltro, lo stesso prevede al suo secondo comma.

Si segnala, inoltre, sul punto anche la Dichiarazione n. 42²⁰⁸ allegata ai trattati, secondo la quale: *«La conferenza sottolinea che, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'articolo 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, costituendo parte integrante di un ordinamento istituzionale basato sul principio dei poteri attribuiti, non può costituire il fondamento per ampliare la sfera delle competenze dell'Unione al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni dei trattati, ed in particolare da quelle che definiscono i compiti e le azioni dell'Unione. Detto articolo non può essere in ogni caso utilizzato*

²⁰⁷ Cfr. *Risoluzione della 14ª Commissione permanente del Senato della Repubblica sulla Proposta di regolamento del Consiglio sull'estensione del campo di applicazione del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul trasporto transfrontaliero professionale su strada del contante in euro tra gli Stati membri dell'area dell'euro* (COM (2010) 376 def.), approvata nella seduta del 13 ottobre 2010, doc. XVIII, n. 55.

²⁰⁸ Cfr. «Dichiarazione relativa all'articolo 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea», n. 42.

quale base per l'adozione di disposizioni che condurrebbero sostanzialmente, con riguardo alle loro conseguenze, a una modifica dei trattati che sfugga alla procedura all'uopo prevista nei trattati medesimi²⁰⁹. Sembra, quindi, che il controllo dei Parlamenti si estenda anche alle proposte basate su questo articolo. Anzi, sembra potersi affermare che il controllo di sussidiarietà, in tale caso, debba essere ancora più pregnante che negli altri²⁰⁹. Mentre, infatti, il controllo di sussidiarietà ordinario opera una volta verificata la legittimazione dell'Unione europea ad intervenire in una determinata materia (e, quindi, con la sicura sussistenza di una base giuridica e previo accertamento del rispetto del principio di attribuzione), restando solo da verificare il *quantum* dell'esercizio europeo della competenza, il controllo di sussidiarietà *ex* articolo 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea andrebbe ad essere esercitato in un settore in cui - per definizione - non c'è un titolo di legittimazione dell'Unione europea ed in cui l'eventuale «invasione» da parte degli organi dell'Unione di ambiti nuovi andrebbe verificata con particolare attenzione da parte dei Parlamenti nazionali.

4.3 Gli ostacoli all'operatività del meccanismo di allerta precoce

Oltre che per la concreta individuazione dei parametri alla stregua dei quali effettuare il controllo, il meccanismo di allerta precoce presenta aspetti di particolare delicatezza e complessità anche in considerazione dei termini rigorosi prescritti per il suo svolgimento nonché per gli effetti giuridici ad esso connessi.

Innanzitutto, si è posto il problema della fissazione del *dies a quo* del periodo di otto settimane per l'esercizio del controllo di sussidiarietà. Difatti, come si è rilevato sopra²¹⁰, dalla data in cui un progetto legislativo è posto a disposizione dei Parlamenti nelle rispettive lingue ufficiali dell'Unione europea decorre il periodo di garanzia di otto settimane nel corso del quale il progetto non può essere iscritto all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio ai fini della sua adozione o dell'adozione di una posizione nel quadro di una procedura legislativa ed i Parlamenti nazionali possono emettere un parere motivato nell'ambito del meccanismo di allerta precoce per il controllo di sussidiarietà. Sulla questione viene fatta luce nella citata lettera del 1° dicembre 2009²¹¹ a firma del

²⁰⁹ C. MORVIDUCCI, *Convenzione [2]*, cit., pp. 1074-1078, spec. p. 1077.

²¹⁰ Cfr. par. 6.2 del *Capitolo Primo* di questa parte.

²¹¹ Reperibile *on line* al seguente indirizzo <<http://ec.europa.eu/dgs/secretariat-general/relations/relations_other/npa/index_it.htm>>.

presidente Barroso e della vicepresidente Walströmm indirizzata ai Presidenti dei Parlamenti nazionali, ove si stabilisce che i documenti sono trasmessi man mano che essi sono disponibili nelle rispettive lingue ufficiali; nel caso di proposte legislative, all'atto della trasmissione dell'ultima versione linguistica²¹², la Commissione invia ai Parlamenti nazionali, ove ne sussistano i presupposti, una lettera di notifica del *dies a quo* e *ad quem* del periodo di otto settimane per l'esercizio del controllo di sussidiarietà²¹³.

Nella stessa lettera, la Commissione europea ha indicato i criteri in base ai quali saranno computati i pareri motivati dei Parlamenti nazionali ed i relativi voti ai fini del calcolo delle soglie per l'attivazione del cartellino giallo o del cartellino arancione. Optando espressamente per un'interpretazione «politica»²¹⁴ del meccanismo di allerta precoce, la Commissione intende verificare il raggiungimento delle soglie computando tutti i pareri motivati che sollevino obiezioni sulla conformità di una proposta con il principio di sussidiarietà, anche ove essi indichino ragioni differenti di non conformità al principio di sussidiarietà o riguardino disposizioni diverse della stessa proposta. Fatta questa verifica, alla scadenza delle otto settimane, la Commissione comunicherà ai Parlamenti nazionali, al Parlamento europeo e al Consiglio l'eventuale raggiungimento della soglia e provvederà quindi alla trasmissione del proprio parere motivato, come previsto dal Protocollo n. 2²¹⁵.

²¹² La trasmissione con tempi differenziati, peraltro effettuata già ai fini del dialogo politico, comporta che alcuni Parlamenti, in particolare quelli la cui lingua coincide con una delle tre lingue di lavoro della Commissione europea (francese, inglese e tedesco), dispongano di un periodo di esame superiore alle otto settimane.

²¹³ Cfr. l'Allegato alla citata lettera del 1° dicembre 2009, p. 4. Per i documenti della Commissione, valendo la trasmissione ai sensi del nuovo Protocollo anche ai fini del dialogo politico informale, si configura dunque la distinzione in due grandi categorie: da un lato, le proposte legislative adottate in settori di competenza non esclusiva dell'Unione europea, assoggettabili al controllo di sussidiarietà; dall'altro, le proposte legislative relative a materie di competenza esclusiva dell'Unione (per le quali decorre il periodo di garanzia di otto settimane) ed i documenti di consultazione, programmazione e strategia sui quali i Parlamenti nazionali possono continuare a trasmettere osservazioni nell'ambito del dialogo politico.

²¹⁴ Del resto, una scelta diversa non sarebbe stata possibile, trattandosi di un principio, quello di sussidiarietà, essenzialmente soggettivo e politico, come si legge, da ultimo, nella conclusione dell'avvocato generale M. P. Maduro presentate il 1° ottobre 2009 nella causa C-58/08, *Vodafone*, cit., punto n. 30. In dottrina, *ex multis*, si veda pure A. VON BOGDANDY, J. BAST, *The Vertical Order of Competences*, in *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart Publishing, 2006, pp. 335-372.

²¹⁵ Cfr. l'Allegato alla lettera del 1° dicembre 2009, cit., pp. 4-5.

L'adozione di un criterio politico per il computo dei pareri sembra mirare, per un verso, alla valorizzazione delle potenzialità del meccanismo di allerta precoce quale strumento di interlocuzione con i Parlamenti nazionali, considerato in una chiave prettamente politica piuttosto che giuridica. In quest'ottica, non è escluso che, in presenza di un numero elevato di pareri motivati, la Commissione, indipendentemente dal raggiungimento delle soglie e della effettiva riconducibilità dei singoli rilievi al principio di sussidiarietà, decida comunque di riconsiderare la proposta legislativa o quanto meno i suoi aspetti controversi. Per altro verso, la Commissione sembra voler prevenire il rischio di controversie, anche in sede giurisdizionale, che discenderebbero dall'applicazione di parametri più restrittivi (computando, ad esempio, soltanto i pareri motivati effettivamente riferiti alla medesima disposizione del progetto legislativo esaminato). Allo stato, non è poi chiaro se gli stessi criteri saranno seguiti anche dalle altre istituzioni competenti in relazione ai propri progetti legislativi soggetti al controllo di sussidiarietà²¹⁶.

Un secondo aspetto delicato attiene al modo in cui la Commissione (e, se del caso, il gruppo di Stati membri, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, ove il progetto di atto legislativo sia stato presentato da essi) «terrano conto» dei pareri motivati (qualora non sia raggiunta alcuna delle soglie) come espressamente previsto dall'articolo 7 del Protocollo n. 2. Tale ultima previsione potrebbe essere intesa quale fonte di un obbligo di ciascuna istituzione o organo destinatario dei pareri, o quanto meno di quella che ha presentato il progetto, di darne conto, eventualmente nel contesto dei rispettivi atti endoprocedimentali (ad esempio, le relazioni e le risoluzioni legislative del Parlamento europeo) ovvero replicando al singolo Parlamento. La Commissione, nella lettera inviata il 1° dicembre 2009 ai Presidenti dei Parlamenti nazionali, ha preannunciato che, in caso di mancato raggiungimento delle soglie, risponderà separatamente a ciascuno dei Parlamenti o Camere che abbiano emesso un parere. Il testo delle risposte sarà poi reso disponibile anche in un'apposita sezione del sito della Commissione europea nonché sul sito *Interparliamentary European Union Information Exchange (IPEX)*²¹⁷.

²¹⁶ A. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 1141.

²¹⁷ Cfr. l'Allegato alla lettera del 1° dicembre 2009, cit., p. 5. Tale sito, che costituisce uno degli strumenti di lavoro di cui si avvale la cooperazione interparlamentare, sarà oggetto di specifico esame nell'ambito del *Capitolo Terzo* di questa parte.

Se questi orientamenti della Commissione saranno applicati con coerenza, il controllo di sussidiarietà perderebbe in buona parte i connotati di potenziale strumento di «disturbo» o addirittura di blocco del processo decisionale, che alcuni Parlamenti nazionali e parte della dottrina²¹⁸ gli hanno, più o meno consapevolmente, attribuito. Esso si atterrebbe, invece, ad ulteriore occasione di confronto politico, senza la ricerca ad oltranza della «minoranza di blocco» per attivare il cartellino giallo o della «maggioranza di blocco» richiesta per quello arancione²¹⁹.

È chiaro che l'effettiva portata del meccanismo dipenderà, tra l'altro, anche dal modo in cui Parlamento europeo e Consiglio, soprattutto nell'ambito della procedura del cartellino arancione, intenderanno dar seguito alle «ragioni espresse e condivise dalla maggioranza dei Parlamenti»²²⁰. Il Trattato, a differenza di quanto previsto per il calcolo delle soglie, sembrerebbe richiedere al legislatore una valutazione della effettiva insistenza delle contestazioni mosse dai Parlamenti nazionali sugli stessi profili di sussidiarietà. Appare, tuttavia, difficile che, a fronte di una opposizione maggioritaria alla proposta o a parte dei suoi contenuti, Parlamento europeo e Consiglio decidano di

²¹⁸ Si vedano, sul punto, gli autori richiamati in nota n. 55, par. 2, *Capitolo Primo* di questa parte.

²¹⁹ A. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 1142.

²²⁰ In senso critico sul meccanismo del cartellino arancione e sulla possibilità che lo stesso possa essere in concreto attivato, A. J. CYGAN, *The Parliamentarisation of EU Decision-Making? The Impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments*, cit., p. 486 e s., il quale non solo lamenta la mancata previsione di una c.d. «red card», ovvero del riconoscimento in capo ai Parlamenti nazionali di un potere di veto sul processo decisionale europeo, eccezion fatta per l'ipotesi di cui all'art. 81, par. 3, TFUE, ma aggiunge altresì «(...) *The flaw with the Protocol is that it does not offer sufficient protection to the views of a majority*» e suggerisce: «(...) *A more pragmatic solution would have been for Protocol 2 to include procedural safeguards which provided that, in circumstances where a majority of parliaments raised an objection, there would be a presumption that the proposal is withdrawn, and parliaments could protect this prerogative through the Court of Justice. For example, in circumstances of 55 per cent or more of the chambers voting against a proposal, the Protocol could have included provisions which required a "special" procedure. The presumption would be that the Council and European Parliament withdraw the proposal, but which could be rebutted by overriding reasons of urgency or necessity. These could be objectively justified before the Court of Justice through an action for judicial review brought directly by national parliaments*». Per completezza d'informazione, deve poi ricordarsi che la proposta di introdurre, nell'ambito del processo decisionale europeo, il meccanismo del cartellino rosso risale, in realtà, ai lavori della Convenzione ed è di matrice olandese; la posizione dei Paesi Bassi, tuttavia, già all'epoca, rimase isolata per non correre il rischio di appesantire, allungare o bloccare ulteriormente il processo decisionale europeo. Si veda, in tal senso, CONV 286/02, *Conclusioni del Gruppo I Sussidiarietà*, cit., p. 2. Più ampiamente, sulle ragioni alla base della proposta olandese, si veda C. SAMPOL, *Half a victory for national parliaments*, in *Europolitics (Special Treaty)*, n. 3407, 7 novembre 2007, p. 9.

proseguire nell'esame senza apportare quanto meno modifiche incisive al testo della Commissione. Infine, non è da escludere che l'applicazione e la determinazione della portata effettiva del meccanismo richieda l'intervento della Corte di giustizia, eventualmente adita mediante il ricorso di cui all'articolo 8 del Protocollo n. 2, sia per gli aspetti procedurali sia per la stessa valutazione di sussidiarietà.

4.4. Il ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà

L'articolo 8 del Protocollo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità stabilisce che la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti da uno Stato membro o trasmessi da quest'ultimo, in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno, a nome del suo Parlamento nazionale o, nei sistemi bicamerali, di una delle Camere. Il ricorso deve essere presentato secondo le modalità previste all'articolo 263²²¹ del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, vale a dire entro due mesi dalla pubblicazione dell'atto.

²²¹ Cfr. art. 263 TFUE, secondo il quale: “1. La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. 2. A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione. 3. La Corte è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che la Corte dei conti, la Banca centrale europea ed il Comitato delle regioni propongono per salvaguardare le proprie prerogative. 4. Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione. 5. Gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti. 6. I ricorsi previsti dal presente articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza”.

Si è rilevato in dottrina²²² come, in realtà, la disposizione in esame si presti a diverse opzioni applicative demandate a ciascuno Stato membro²²³. La prima è quella di attribuire al Parlamento o Camera nazionale la competenza a deliberare la presentazione del ricorso, vincolando il Governo a procedere al deposito innanzi alla Corte, in qualità di mero sostituto processuale²²⁴. Questa soluzione esalta la portata innovativa dell'articolo 8 del Protocollo: i Parlamenti, infatti, in base all'articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che riproduce nella sostanza l'articolo 230 del Trattato istitutivo delle Comunità europee, non hanno, in linea di principio, legittimazione diretta ad impugnare atti legislativi. Al tempo stesso, essa potrebbe prestarsi all'uso sistematico del ricorso da parte di un Parlamento in reazione al mancato accoglimento da parte della Commissione europea e del legislatore dei rilievi da essi formulati mediante un parere motivato. Una seconda opzione è quella di prevedere l'adozione di meri atti di indirizzo da parte del Parlamento al Governo affinché valuti se presentare il ricorso. Il Governo avrebbe quindi un ruolo di filtro che gli consentirebbe di contenere l'eventuale tendenza alla litigiosità del rispettivo Parlamento.

In ultima analisi, l'effettivo impatto del nuovo istituto, al di là delle opzioni prescelte a livello nazionale, dipenderà dall'orientamento che la Corte di giustizia assumerà nel valutare il rispetto del principio di sussidiarietà da parte del legislatore europeo²²⁵.

²²² Così, A ESPOSITO, *op. cit.*, p. 1149.

²²³ In seno alla Convenzione europea era emersa, originariamente, l'ipotesi di attribuire a ciascuna Camera la legittimazione ad impugnare gli atti contrastanti con il principio di sussidiarietà. Successivamente, al fine di prevenire il rischio di conflitto tra Parlamenti e rispettivi Governi, la stessa Convenzione concordò la formulazione confluita nel nuovo Protocollo. Si veda la *Relazione di sintesi* della sessione plenaria del 17 e 18 marzo 2003, CONV 630/03, p. 7.

²²⁴ Questa opzione è stata seguita, in particolare, da Francia e Germania. Il nuovo art. 88-6 della Costituzione francese prevede che “*chambre assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union Européenne par le Gouvernement*”. L'art. 12 della legge sull'esercizio della responsabilità per l'integrazione delle Camere tedesche stabilisce che il *Bundestag* deliberi il ricorso su richiesta di un quarto dei propri componenti e che il Governo lo trasmetta alla Corte senza indugio.

²²⁵ Al riguardo, perplessità sono state sollevate da A. J. CYGAN, *op. cit.*, p. 488, circa le reali possibilità di funzionamento del controllo *ex post* sul rispetto del principio di sussidiarietà. L'A., infatti, dopo aver evidenziato che tale forma di controllo “*(...) may occur when an objection to a legislative proposal on grounds of subsidiarity is rejected, but creates no new privileges for national parliaments*”, afferma che “*Proxy actions brought by Member States on behalf of their legislatures are not a new development but are rare events, possibly because the very governments*

5. *L'articolo 12 TUE ed i Protocolli nn. 1 e 2 tra «individual empowerment» e «collective responsibility»*

Sullo sfondo di tale potere di verifica del principio di sussidiarietà – che opera in una prospettiva eminentemente individualistica – c'è la previsione del Trattato di Lisbona che potrebbe in futuro aprire la strada ad un suo esercizio collettivo. Si tratta della disposizione di cui alla lettera f) dell'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea, ove si parla di “*cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali*”.

Tale cooperazione potrebbe determinare – se effettivamente operante – un concerto delle posizioni delle Camere tale da determinare il raggiungimento delle soglie indicate dal Protocollo n. 2 per l'attivazione dei meccanismi di sospensione (un terzo dei voti spettanti ai Parlamenti nazionali e cioè 18 su 54, salve le materie dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ove la soglia è di un quarto dei voti, pari a 14 su 54) o di blocco delle procedure europee (la maggioranza semplice dei voti spettanti ai Parlamenti nazionali, ossia 28 su 54).

È chiaro che in questa accezione i Parlamenti nazionali verrebbero presi in considerazione dai trattati unitariamente; ed, in tal senso, si stanno orientando sia la prassi legislativa europea che, all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, menziona nel preambolo della legislazione approvata il riferimento alla “*previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali*”, sia il Parlamento europeo, che nelle modifiche apportate al suo regolamento il 25 novembre 2009²²⁶, ha più volte menzionato – unitariamente – i «Parlamenti nazionali».

bringing the action are also involved in the decision-making process through the Council”. Così, ad esempio, “*In the Tobacco Advertising case, the German Government commenced an action before the Court, following subsidiarity objections raised by the Bundestag, but this is a parliament with a strong tradition of pursuing competence issues*”.

²²⁶ Cfr. Decisione del Parlamento europeo del 25 novembre 2009 sull'adeguamento del regolamento del Parlamento europeo al Trattato di Lisbona (2009/2062(REG)), testo approvato P7_TA(2009)0088, in <<<http://www.europarl.europa.eu>>>. Sulla base di tale decisione è stato adottato il documento «Adeguamento del regolamento al Trattato di Lisbona (P7_TA(2010)0204). Decisione del Parlamento europeo del 15 giugno 2010 sull'adeguamento del regolamento del Parlamento al Trattato di Lisbona (2009/2062(REG))», pubblicato in GU serie C del 12 agosto 2011, n. 236 E, pp. 153-158.

In questa direzione e a discapito di quanto sostenuto in dottrina²²⁷ nonché da alcuni esponenti delle Assemblee legislative nazionali²²⁸, i Protocolli n. 1 e n. 2 non fanno altro che «allineare» i Parlamenti nazionali su una posizione definita in dottrina²²⁹ «monista» rispetto ai propri Governi, mediante l'introduzione e lo sviluppo di un dialogo politico orizzontale²³⁰ che potrebbe trovare in una delle sedi in cui si svolge la cooperazione interparlamentare il proprio campo di elezione²³¹.

Tuttavia, sinora, la concertazione tra gli stessi Parlamenti nazionali non ha raggiunto un livello tale da comportare una definizione preliminare delle posizioni da assumere²³². L'utilizzo, in tal senso, della COSAC non è accettato da molte Camere ed è, del resto, in contrasto con lo stesso articolo 10 del Protocollo n. 1, ove si stabilisce che «i contributi della conferenza non vincolano i parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione». Come vedremo²³³, anche la Rete dei rappresentanti permanenti dei Parlamenti nazionali con sede a Bruxelles – nonostante sia enormemente cresciuta, negli ultimi anni, la sua attività di scambio di informazioni – non riesce a superare i limiti insiti nelle differenti impostazioni di ciascuna Camera sul ruolo da riconoscere ai propri rappresentanti.

Ad ogni modo, la *ratio* sottesa alle nuove disposizioni in materia è chiara ed essa – come si legge nel Preambolo del Protocollo n. 1 - va intesa nel senso di «(...) incoraggiare una maggiore partecipazione dei parlamenti nazionali alle attività dell'Unione europea e di potenziarne la capacità di esprimere i loro pareri su progetti di atti legislativi dell'Unione europea e su altri problemi che rivestano per loro un

²²⁷ Si veda, per esempio, A. MAURER, *National Parliaments in the Architecture of Europe after Constitutional Treaty*, cit., pp. 60-61.

²²⁸ Cfr. il doc. «*House of Commons European Scrutiny Committee, European Union Intergovernmental Conference, 35th Report*», 2006, 7, p. 104, ed il doc. «*House of Lords European Union Committee, The EU Reform Treaty: Work in progress, 35th*», 2006, 7, p. 180, entrambi reperibili sul sito istituzionale del Parlamento inglese <<http://www.publications.parliament.uk/pa/>>.

²²⁹ Si veda, per tutti, F. M. BESSELINK, *National Parliaments in the EU's Composite Constitution: A Plea for a Shift in Paradigm*, in Kiiver P. (eds.), *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, 2006, Groningen, Europa Law Publishing, p. 119.

²³⁰ È chiaro che tale specie di dialogo viene ad affiancarsi, senza sostituirlo, a quello tradizionale di tipo «verticale».

²³¹ Si veda, in tal senso, A. J. CYGAN, *op. cit.*, p. 491.

²³² Cfr. *Relazione annuale 2010 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali* (COM (2011) 345 def.), cit., punto n. 2, p. 5.

²³³ Il riferimento è al *Capitolo Terzo* di questa parte.

particolare interesse". A ciò fa da complemento la più volte citata previsione di cui all'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea, il quale, nel prevedere che i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione europea, sembrerebbe imporre, in ultima analisi, in capo alle Assemblee legislative nazionali un vero e proprio obbligo di fare (nella specie, il diritto/dovere di svolgere il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà). Di conseguenza, l'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea, se letto insieme al riferimento contenuto nel Protocollo 1 – ovvero, quello di "(...) *di incoraggiare la partecipazione (...)*" – finisce per creare una legittima aspettativa o, quanto meno, un'esplicita pretesa nei confronti dei Parlamenti nazionali²³⁴.

Del resto, il Trattato di Lisbona identifica il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà come il compito chiave attribuito ai Parlamenti nazionali il cui esercizio è imposto non solo dalla necessità di contenere la progressiva espansione delle competenze europee (dalla quale, peraltro, loro sarebbero i soggetti maggiormente lesi)²³⁵ ma anche dall'esigenza di un maggior coinvolgimento delle istanze democratiche nazionali nella vita stessa dell'Unione e del ravvicinamento delle istituzioni europee ai cittadini degli Stati membri. Sotto tale ultimo profilo, l'introduzione della procedura di controllo della sussidiarietà e, soprattutto, l'esercizio pratico del diritto/dovere che ne discende in capo ai Parlamenti nazionali si traduce, infatti, non solo nel fondamentale contributo che questi ultimi possono dare in termini di qualità della normativa che viene approvata in sede europea e che poi deve essere attuata negli ordinamenti nazionali, ma anche in termini di rafforzamento della dimensione

²³⁴ A. J. CYGAN, *op. cit.*, p. 492, il quale, tra l'altro, sostiene che, in favore di tale interpretazione, si potrebbe argomentare che la bozza originaria, in lingua inglese, dell'art. 12 del TUE affermava "(...) *national parliaments shall [devono] contribute actively to (...)*" (l'aggiunta in parentesi quadra è nostra), così suggerendo un requisito positivo di partecipazione al controllo di sussidiarietà. Come sappiamo, nella versione finale della disposizione si è ommesso di menzionare "*shall*", ma tale omissione non implica necessariamente l'assenza di una connotazione obbligatoria della previsione.

²³⁵ M. CARTABIA, *op. cit.*, p. 140 e s., la quale osserva, in particolare, che "(...) *sin dall'epoca del trattato di Maastricht, e soprattutto sin dal Maastricht-Urteil del Tribunale costituzionale federale tedesco, si [è] acclarato che ad ogni estensione delle competenze europee corrispondeva una progressiva atrofizzazione delle funzioni dei parlamenti nazionali. Se è vero che l'integrazione europea comporta inevitabili 'limitazioni di sovranità' degli Stati membri è altresì vero che la 'sovranità' più sacrificata è proprio quella dei parlamenti nazionali. Per questo si era ritenuto indispensabile affermare un potere di controllo dei parlamenti nazionali sulle espansioni delle competenze europee. Di qui la tendenza a coinvolgere i parlamenti nazionali e nella revisione dei trattati - dove normalmente si assume la decisione di attribuire nuove competenze all'Unione - e nel controllo del principio di sussidiarietà, affinché l'esercizio delle competenze già attribuite rimanga negli argini predeterminati dai trattati*".

democratica dell'Unione e di riduzione di quel *deficit* democratico che è stato individuato come principale responsabile delle crisi istituzionali che, negli ultimi anni, hanno attraversato l'Unione europea²³⁶.

Allo stato, il controllo di sussidiarietà potrebbe, invece, assumere delle connotazioni più concrete, inquadrandosi nella prospettiva di uno sviluppo del ruolo delle Camere nel procedimento legislativo europeo non solo di carattere oppositivo, ove si ponga mente al fatto che tra i «destinatari» dei pareri motivati sulla non conformità dei progetti di atti legislativi con il principio di sussidiarietà, l'articolo 3, comma primo, del Protocollo n. 1 e l'articolo 6, comma primo, del Protocollo n. 2 includono anche il Presidente del Parlamento europeo.

Il Parlamento europeo diviene, perciò, destinatario di un duplice obbligo nei confronti dei pareri motivati trasmessi dai Parlamenti nazionali. In primo luogo, è comunque obbligato a “*tenere conto*” di tali pareri secondo quanto previsto dall'articolo 7, paragrafo 1, comma primo, del Protocollo n. 2. In secondo luogo, allorché i pareri raggiungano le soglie previste e la Commissione europea decida di mantenere la

²³⁶ Cfr. *Risoluzione della 14^a Commissione permanente del Senato della Repubblica sulla Proposta di regolamento del Consiglio sull'estensione del campo di applicazione del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul trasporto transfrontaliero professionale su strada del contante in euro tra gli Stati membri dell'area dell'euro* (COM (2010) 376 def.), cit., nella quale si legge, altresì, che: “*In questa prospettiva, i Parlamenti nazionali sono chiamati a svolgere un ruolo essenziale come volano e come cardine nel coinvolgimento della politica e della società civile degli Stati membri nella gestione decisionale al livello europeo. Da questo punto di vista, ogni parlamento nazionale dovrebbe esercitare nel massimo grado possibile i diritti che i Trattati ad essi attribuiscono, partecipando il più possibile alle relative procedure e prassi*”. Di contrario avviso, il Tribunale costituzionale tedesco nella *Lissabon Urteil*, cit., ove il BGV esprime dubbi circa la possibilità di considerare il controllo di sussidiarietà come un'alternativa valida all'esercizio della potestà legislativa da parte degli Stati membri, specie in materie delicate come quella penale. In tali casi, a giudizio della Corte, il requisito di legittimità democratica può derivare unicamente dall'attività legislativa dei Parlamenti nazionali e, nel caso della Germania, l'unico soggetto titolato ad effettuare tale controllo è il *Bundestag*. È chiaro che, in questa affermazione, è insito un certo grado di sfiducia nelle altre Assemblee legislative nazionali. Cfr. punto n. 101 della sentenza. Così, in dottrina, A. STEINBACH, *The Lisbon Judgment of the German Federal Constitutional Court. New Guidance on the Limits of European Integration?*, in *German Law Journal*, 2010, p. 367 e p. 376; nonché D. DOUKAS, *The verdict of the General Federal Constitutional Court on the Lisbon Treaty: not guilty, but don't do it again*, in *ELR*, 2009, 34, p. 866 e p. 887.

proposta, il Parlamento europeo è tenuto a valutare “*la compatibilità della proposta legislativa con il principio di sussidiarietà*”²³⁷.

Tali disposizioni danno la misura di come le deliberazioni dei Parlamenti nazionali siano già in grado di inserirsi nelle procedure decisionali europee attraverso la considerazione da parte del suo massimo organo rappresentativo.

Lo stesso Parlamento europeo, con le modifiche al regolamento approvate il 25 novembre 2009, ha delineato una procedura interna per consentire la «gestione» procedurale dei pareri motivati dei Parlamenti. Con il nuovo articolo 38-*bis* del regolamento si dispone, infatti, che i pareri motivati dei Parlamenti siano deferiti alla Commissione competente per il merito e trasmessi, per conoscenza, alla Commissione competente per il rispetto del principio di sussidiarietà (e, cioè, la Commissione giuridica). In tal modo, tali pareri entrano a far parte del materiale istruttorio della fase legislativa. Qualora, poi, essi dovessero superare le soglie previste dai trattati, l'articolo 38-*bis* reca l'ulteriore scansione procedurale.

Il Parlamento europeo ha provveduto anche a fissare – nel nuovo articolo 130, paragrafo 4, del regolamento – il trattamento da riservare agli altri «contributi» dei Parlamenti nazionali, ivi compresi i pareri motivati che attestino la conformità della proposta con il principio di sussidiarietà ed ivi compresi i pareri che ricadono nella procedura del dialogo politico con la Commissione europea. Si prevede, infatti, che tali contributi saranno comunque inoltrati alla Commissione competente per la materia trattata.

La considerazione riservata a questa seconda tipologia di pareri dei Parlamenti nazionali, ancorché non formalizzata in disposizioni dei trattati, costituisce un segnale importante da parte del Parlamento europeo, che si affianca alla Commissione europea quale «destinatario diretto» di tutti i contributi inviati dalle Camere alle istituzioni europee. Pur non avendo assunto, analogamente alla Commissione europea, un obbligo di risposta scritta ai pareri e pur non garantendo lo stesso trattamento riservato ai pareri motivati, il Parlamento europeo – nella sua qualità di codecisore – appare l'interlocutore più vicino, per composizione e approccio, alle istanze dei Parlamenti nazionali²³⁸.

²³⁷ Art. 7, par. 3, co. 2, lett. a), del Protocollo n. 2.

²³⁸ In tal senso, D. A. CAPUANO, *op. cit.*, p. 542.

In tal senso, appare, quindi, pregna di contenuti programmatici da sviluppare la sopra citata disposizione di cui alla lettera f) dell'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea, ove si afferma che i Parlamenti nazionali contribuiscono al buon funzionamento dell'Unione anche “*partecipando alla cooperazione interparlamentare (...) con il Parlamento europeo*”.

CAPITOLO TERZO

LA COOPERAZIONE INTERPARLAMENTARE

Sommario: 1. I fattori che hanno contribuito al progresso della cooperazione interparlamentare a livello europeo. – 2. Le forme e le sedi della cooperazione interparlamentare a livello istituzionale. – 2.1. La Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea. – 2.2. La Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei e comunitari dei Parlamenti dell'Unione europea (COSAC). – 2.2.1. Composizione e funzionamento: il regolamento interno. – 2.2.2. Le funzioni. – 2.2.2.a Il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. I cosiddetti «progetti pilota» promossi dalla COSAC. – 2.2.2.b I *test* coordinati sulla sussidiarietà *post* Trattato di Lisbona. – 2.2.3. Il ruolo futuro della COSAC. – 2.3. Le riunioni dei rappresentanti delle omologhe commissioni del Parlamento europeo e dei Parlamenti dell'Unione europea. – 2.4. Le riunioni interparlamentari. - 3. La cooperazione interparlamentare a livello amministrativo. – 4. Gli strumenti operativi: *Interparliamentary European Union Information Exchange* (IPEX).

1. I fattori che hanno contribuito al progresso della cooperazione interparlamentare a livello europeo

L'elezione a suffragio universale e diretto dell'Assemblea parlamentare comunitaria tenutasi nel 1979 influenzò, anche se indirettamente, il rin vigorimento della cooperazione interparlamentare nelle Comunità, facendo sì che questa

abbandonasse il carattere marcatamente episodico che aveva assunto sino a quel momento²³⁹.

In particolare, si è già rilevato nell'ambito del *Capitolo Primo* di questa parte²⁴⁰, laddove si è trattato del contesto storico entro il quale si è progressivamente affermato il ruolo dei Parlamenti nazionali a livello europeo, che l'Assemblea parlamentare - com'è noto, ridenominata dall'Atto unico europeo del 1986 «Parlamento europeo» - si trasformò, grazie all'investitura diretta dei propri membri, da collegio di delegazioni parlamentari nazionali ad assemblea elettiva. Ciò comportò per i Parlamenti nazionali un affievolimento della loro capacità di intervento sui processi decisionali comunitari²⁴¹.

In tale contesto, la cooperazione interparlamentare costituiva quindi un meccanismo idoneo a far recuperare ai Parlamenti nazionali una presenza significativa nel processo di integrazione comunitaria. E ciò non solo nei confronti del Parlamento europeo, rispetto al quale avevano perduto il potere di designare i membri - esercitando, in altri termini, un ruolo mediato - ma anche nei confronti del Consiglio e della Commissione europea, che si erano visti, nel frattempo, riconoscere sempre maggiori poteri con il passare degli anni e che, al contrario, non potevano contare su una legittimazione democratica diretta. Inoltre, il confronto sistematico tra i Parlamenti nazionali e tra questi ed il Parlamento europeo finì con l'assumere una funzione complementare rispetto agli esiti del controllo svolto dalle Assemblee sulla condotta dei rispettivi Governi in ambito comunitario.

Come sostenuto da attenta dottrina²⁴², «Anche il diradarsi della cortina di ferro in Europa, dalla fine degli anni Ottanta, contribuì allo sviluppo del valore

²³⁹ Cfr. L. ELIA, *Relazione di sintesi sul tema: contributo delle assemblee parlamentari nazionali alla presa di coscienza europea e alla costruzione comunitaria*, in margine alla II Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti della Comunità europea del 1975, ora pubblicata con un commento di E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2009, pp. 465-477.

²⁴⁰ Si veda, nello specifico, il par. 2 del citato capitolo.

²⁴¹ Su quanto precede, oltre alla bibliografia richiamata nel *Capitolo Primo*, alla nota n. 39, si rinvia altresì ai seguenti autori: A. MAURER - W. WESSELS (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latercomers?*, cit., spec. p. 80 e ss..

²⁴² D. A. CAPUANO, C. FASONE, *La Conferenza degli organi specializzati negli affari europei (COSAC). Evoluzione e prospettive*, Quaderni europei ed internazionali (collana), Roma, Servizio degli Affari Internazionali, Senato della Repubblica, 2010, n. 18, pp. 10-11.

della cooperazione interparlamentare, di cui la nascita della Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari ed europei dei parlamenti nazionali (COSAC), proprio nel 1989, rappresentò una tappa fondamentale”. Tuttavia, “(...) rispetto all’esperienza pionieristica dell’Unione interparlamentare²⁴³ e, nell’immediato secondo dopoguerra, all’istituzione di organizzazioni internazionali dove era presente anche una dimensione parlamentare (basti pensare all’Assemblea parlamentare della NATO²⁴⁴ o della UEO²⁴⁵), la proiezione

²⁴³ L’Unione interparlamentare (UIP) è stata fondata nel 1889 su iniziativa dei Parlamenti belga, danese, spagnolo, statunitense, francese, italiano, ungherese, britannico e liberiano. Il Consiglio di governo dell’UIP, presieduto dal Presidente dell’organizzazione e composto da tre rappresentanti per ogni Parlamento membro, stabilisce annualmente il programma delle attività ed il *budget*; decide, altresì, sull’ammissione di nuovi membri o sulla sospensione di tale *status*. L’Assemblea, che si riunisce in sessione plenaria due volte all’anno, è formata da tre commissioni permanenti (per la pace e la sicurezza internazionale; per lo sviluppo sostenibile, la finanza e il commercio; per la democrazia e i diritti umani) e da numerose commissioni e gruppi di lavoro *ad hoc*. I Parlamenti membri, inoltre, sono suddivisi in sei Gruppi geopolitici. È proprio da tali Gruppi che derivano le candidature a ricoprire gli incarichi all’interno della UIP. I Parlamenti membri dell’organizzazione sono al momento 155. Il Parlamento europeo e l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa figurano tra i membri associati. Sull’Unione interparlamentare, si vedano R. SORBELLO, *Ruolo e funzioni dell’Unione Interparlamentare*, in *Nuovi studi politici*, n. 2, anno XXIV, 1994, pp. 113-125, e G. ROMANO, *L’Unione interparlamentare*, in Decaro C. e Lupo N. (a cura di), *Il “dialogo” tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, cit., p. 281 e ss..

²⁴⁴ L’Assemblea parlamentare della NATO ha assunto questa denominazione in occasione della sessione primaverile di Varsavia, nel 1999. Essa, a differenza delle Assemblee dell’UEO (su cui *infra*) e del Consiglio d’Europa, non costituisce un organo dell’Alleanza in senso stretto in quanto non è prevista nel Trattato di Washington. È nata nel 1955 come conferenza interparlamentare, strutturandosi negli anni fino a costituire un Segretariato permanente presso Bruxelles, giuridicamente indipendente dalla NATO. L’Assemblea si configura come un *forum* interparlamentare di discussione su tutte le principali questioni concernenti la sicurezza, nella sua accezione più ampia; perciò essa ne esamina le implicazioni e gli aspetti militari, politici, economici e sociali. Dispone di un proprio regolamento, che ne disciplina il funzionamento. L’Assemblea adotta dichiarazioni, che sono espressione ufficiale dell’opinione dell’Assemblea e vengono presentate direttamente in seduta plenaria; raccomandazioni, rivolte al Consiglio Atlantico, con le quali si invita il Consiglio ad intraprendere una determinata azione e a fornire risposta alla Assemblea stessa; risoluzioni, con le quali l’Assemblea esprime formalmente la sua posizione su materie per le quali non è richiesto un intervento al Consiglio Atlantico; pareri, con i quali l’Assemblea risponde ad una formale richiesta del Consiglio Atlantico o di una organizzazione internazionale su una materia di sua competenza; direttive, con le quali disciplina la propria organizzazione interna. L’Assemblea - che si articola attualmente in cinque commissioni, otto sottocommissioni, la commissione permanente, un gruppo speciale e alcuni gruppi di lavoro - è composta da 257 parlamentari dei 28 Stati membri dell’Alleanza. Ad essa partecipano, inoltre, le delegazioni di altri 14 Paesi in qualità di membri associati, 4 membri associati mediterranei ed una delegazione del Parlamento europeo. Delegazioni provenienti da numerosi altri paesi, inclusi alcuni del bacino meridionale del Mediterraneo, partecipano ai lavori

internazionale dei parlamenti si dimostrò assai modesta durante la guerra fredda". Difatti, *"la contrapposizione tra i blocchi sembrava aver consegnato nelle mani dei Governi la gestione, in esclusiva, della politica estera, ove il sostantivo interstatale continuava ad essere inteso come sinonimo di intergovernativo"*²⁴⁶. Con il crollo del muro di Berlino, nel 1989, si determinò poi un'accelerazione dei processi di globalizzazione e diventò necessario affrontare un numero crescente di problemi anche a livello delle Comunità.

dell'Assemblea in qualità di osservatori, come pure la delegazione dell'Assemblea parlamentare OSCE. L'Assemblea si riunisce in seduta plenaria due volte l'anno (a primavera ed in autunno) a rotazione presso gli Stati membri. Si tengono poi frequenti riunioni delle commissioni e sottocommissioni nonché colloqui e seminari in Europa, in Nord America ed in altre regioni. Per un approfondimento, si veda A. LAI (a cura di), *L'Assemblea parlamentare della NATO: origini, struttura, funzionamento*, Quaderni europei e internazionali, Roma, Servizio Affari Internazionali, Senato della Repubblica, 2006, n. 6.

²⁴⁵ L'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) trae le proprie origini dal Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948, che diede vita ad un patto di autodifesa collettiva tra i cinque Stati contraenti: Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito. Il Trattato di Bruxelles venne modificato dagli Accordi di Parigi del 23 ottobre 1954, che segnano la nascita della UEO (e l'ingresso dell'Italia). La disposizione fondamentale del Trattato è l'art. 5, che prevede l'assistenza automatica di tutti gli Stati membri in caso di aggressione nei confronti di uno di essi. La Presidenza dell'UEO è attribuita, a turno, ai Paesi membri su base semestrale, secondo l'ordine alfabetico inglese. Tuttavia, questo ordine può essere modificato al fine di consentire la coincidenza con la Presidenza dell'Unione europea. Gli organi dell'UEO sono il Consiglio dei Ministri, il Segretario generale e l'Assemblea parlamentare. Dopo le decisioni adottate dall'Unione europea con il Trattato di Amsterdam, cui hanno fatto seguito le decisioni operative dei Consigli europei di Colonia e Helsinki, le funzioni operative della UEO, negli specifici settori della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della Politica europea di sicurezza e di difesa comune (PESD), sono state quasi completamente trasferite in seno all'Unione europea. Dal 1° luglio 2001, la UEO ha, quindi, cessato di avere un ruolo operativo nella difesa europea per essere, poi, definitivamente chiusa solo con la Dichiarazione di Bruxelles adottata dal Consiglio permanente dell'UEO il 31 marzo 2010, nella quale si è preso atto che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'UEO ha oramai realizzato il suo ruolo storico. Il Consiglio permanente è stato incaricato di provvedere in tal senso entro la fine di giugno 2011. L'Assemblea parlamentare dell'UEO ha tenuto la sua ultima sessione plenaria il 9 maggio 2011. Sull'Unione dell'Europa Occidentale con particolare riferimento alla sua storia evolutiva e al ruolo da essa svolto anche in relazione alle istituzioni europee, si rinvia a E. ROGATI (a cura di), *il Manuale della UEO. Trattati e accordi per la difesa dell'Europa occidentale*, Roma, Camera dei deputati, Collana "Repertori e manuali", 1984, p. 156 e ss..

²⁴⁶ Cfr. M. A. MARTÍNEZ, *Le relazioni internazionali tra i parlamenti e la politica estera dei governi*, in Violante L. (a cura di), *Il Parlamento*, "Storia d'Italia", annali, vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001, p. 1381, e G. AMICO, *Lo sviluppo della cooperazione interparlamentare a livello globale*, in Decaro C. e Lupo N. (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, cit., p. 25 e ss..

Proprio per far fronte a tali questioni, i Parlamenti nazionali, con tempi e forme diverse da Paese a Paese, si dotarono pertanto di organi interni specializzati nella trattazione degli affari europei affinché gli stessi potessero riunirsi, anche contestualmente, in più sedi definendo, in tal modo, un'arena che fosse non solo di confronto su tutti i temi connessi alla vita democratica delle Comunità, ma anche di promozione di iniziative comuni.

2. Le forme e le sedi della cooperazione interparlamentare a livello istituzionale

Se è vero che lo sviluppo della cooperazione interparlamentare ha offerto un forte contributo all'affermazione del ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura istituzionale europea²⁴⁷, deve altresì aggiungersi che tale contributo è stato spesso sottovalutato dai non addetti ai lavori. Alla sottovalutazione ha concorso, rileva accorta dottrina²⁴⁸, *“la radicata convinzione per cui soltanto la creazione di organi o procedure per l'esercizio congiunto da parte dei parlamenti nazionali di specifiche funzioni ne accrescerebbe il peso nei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea. Le sedi di cooperazione esistenti, non esercitando poteri “collettivi” o di coordinamento, sono state così considerate di scarsa utilità”*.

Per la verità, la cooperazione interparlamentare ha mostrato tutta la sua efficacia proprio nei momenti in cui, attenuatasi la tentazione di creare strutture o procedure «collettive», si è concentrata sulla costruzione di strumenti volti a fornire un supporto concreto all'azione dei Parlamenti, evitandosi, in tal modo, tanto il rischio che, nell'ambito del processo decisionale europeo, si venissero a confondere il ruolo delle Assemblee legislative con quello dei Governi nazionali quanto quello legato alla configurazione dei Parlamenti nazionali quale entità collettiva antagonista rispetto al Parlamento europeo ed alle altre istituzioni europee. A ciò - osserva la stessa dottrina²⁴⁹ sopra richiamata - hanno fatto seguito quattro importanti

²⁴⁷ Sulla cooperazione interparlamentare nell'Unione europea, si veda, per tutti: C. FASONE, *Il ruolo dei parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea e loro inserimento nel decision-making comunitario*, in Decaro C. e Lupo N. (a cura di), *Il “dialogo” tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, cit., p. 159 e ss., ed, *ivi*, la bibliografia richiamata.

²⁴⁸ Così A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, cit., p. 1127.

²⁴⁹ A. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 1128 e ss..

risultati, non privi di significative ricadute anche nel nuovo contesto costituzionale disegnato dal Trattato di Lisbona.

In particolare, il primo risultato consiste nella creazione di un quadro coerente di principi e di regole, codificato, in buona sostanza, nelle *Guidelines for interparliamentary cooperation in the European Union*²⁵⁰, adottate dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea nel 2004 e poi modificate, senza alterarne tuttavia la sostanza, nel 2008. In coerenza con i tre principi fondamentali ai quali deve essere informata, secondo le Linee guida, la cooperazione interparlamentare - ovvero parità tra tutte le Assemblee legislative nazionali²⁵¹, adozione delle decisioni per consenso²⁵², autonomia e indipendenza di ciascun Parlamento o Camera²⁵³ - si è consolidata una precisa articolazione delle sedi di cooperazione, nella quale ha assunto una funzione di impulso e di coordinamento la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea e si sono affermate, quale canale di confronto politico, le riunioni delle commissioni di settore dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, alcune delle quali hanno assunto carattere periodico.

In tale contesto, la COSAC, unica sede di cooperazione espressamente prevista dai trattati e dotata di un apposito Segretariato, non sembra tuttavia avere ancora trovato un'identità, oscillando tra tre diverse aspirazioni, di volta in volta prevalenti: “(...) privilegiare i dibattiti su grandi temi e politiche (aspirazione riflessa dai contributi approvati da ciascuna Conferenza, spesso recanti indicazioni

²⁵⁰ Il testo delle Linee guida, nella versione rivista, come concordata dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea nel corso della sua riunione tenutasi a Lisbona il 20-21 giugno 2008, può essere consultato *on line* al seguente indirizzo <<www.cosac.eu/en/documents/basic/guidelines.pdf>>.

²⁵¹ Tale principio implica che a tutti i Parlamenti o Camere, incluso il Parlamento europeo, siano assicurate le stesse condizioni di partecipazione alle sedi di cooperazione (in particolare, con riguardo al numero dei rappresentanti invitati alle riunioni, alle opportunità di intervento nei dibattiti ed alla partecipazione ad eventuali gruppi di lavoro istituiti per istruire l'attività delle sedi di cooperazione). Quando non è possibile la partecipazione di tutte le Assemblee interessate, la parità è solitamente assicurata dal principio di rotazione (in particolare, per le funzioni di Presidenza).

²⁵² Unica eccezione a questo principio sono i contributi della COSAC, che possono essere approvati con i 3/4 dei voti espressi dai rappresentanti delle Assemblee presenti: anche in questo caso la Presidenza cerca, tuttavia, di raggiungere sempre il consenso.

²⁵³ In coerenza con questo principio, le riunioni tra commissioni di settore non si concludono, di norma, con il voto di documenti, mentre le conclusioni adottate dalla Conferenza dei Presidenti e dalla COSAC non sono vincolanti per i Parlamenti partecipanti.

su temi eterogenei); concentrarsi sullo scambio di informazioni e migliori pratiche in merito a procedure e prassi di intervento in materia europea, incluso il controllo di sussidiarietà; operare quale sede di coordinamento dell'esercizio dei poteri conferiti ai parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona, eventualmente assumendo posizioni «collettive» verso le istituzioni dell'Unione europea»²⁵⁴.

Orbene, se si volesse tentare di dare risposta all'interrogativo circa le cause che sono alla base di tale crisi di identità, si potrebbe argomentare – come fa autorevole dottrina²⁵⁵ – che essa non è altro che la conseguenza di quella inevitabile «asimmetria» di poteri esistente tra gli organi competenti a trattare, per conto di ciascun Parlamento o Camera di questo, degli affari europei. Di conseguenza, le Assemblee legislative nazionali in cui tali organi sono competenti in via principale a formare ed esprimere la posizione del rispettivo Parlamento sulle questioni relative all'Unione europea considerano la COSAC come la sede appropriata ove concentrare e coordinare la cooperazione interparlamentare anche su questioni di merito e settoriali²⁵⁶. Sotto altro profilo, «(...) la COSAC subisce il fatto di essere da sempre «terreno di battaglia» per i sostenitori della creazione di una «Camera dei parlamenti nazionali» o di altre forme di esercizio collettivo di poteri²⁵⁷. Invero, l'esperienza recente, anche attraverso gli esercizi di sussidiarietà e proporzionalità, sembra dimostrare, che l'effettivo valore aggiunto della COSAC consiste proprio nel confronto sui metodi e sui criteri di esercizio dei vari poteri in materia europea di ciascun Parlamento»²⁵⁸.

²⁵⁴ A. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 1130.

²⁵⁵ P. KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the principle of subsidiarity*, cit., pp. 104-105.

²⁵⁶ P. KIIVER, *op. cit.*, p. 105.

²⁵⁷ Per una approfondita descrizione di tutte le proposte di riforma della COSAC, si veda F. J. MATIA PORTILLA, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp. 76-103.

²⁵⁸ A. ESPOSITO, *op. ult. cit.*. In senso conforme, C. STORINI, *La difficile parlamentarizzazione dell'Unione europea*, in *DPCE*, 2004, fasc. 1, pp. 257-272, spec. pp. 260-263 e p. 271, la quale osserva, altresì, che la possibilità per la COSAC di influenzare le questioni comunitarie non può essere considerata come uno strumento idoneo a garantire un maggior rispetto del principio democratico in ambito europeo e ciò essenzialmente per tre ragioni. «(...) In primo luogo, a causa del numero dei rappresentanti di ciascun Stato che partecipano alle riunioni della COSAC, poiché, come è noto, il sistema, che consiste nel fatto che il Parlamento nazionale è rappresentato da un massimo di sei membri dei suoi organismi specializzati negli affari comunitari ed europei, determina la sovrarappresentanza delle Assemblee unicamerali, la mancanza di corrispondenza con i modelli di bicameralismo diseguale e l'impossibile

Ritornando ai risultati conseguiti dalla cooperazione interparlamentare, il secondo è rappresentato dal contributo al consolidamento dei rapporti multilaterali e bilaterali tra i Parlamenti nazionali e la Commissione europea, realizzato in particolare attraverso il ruolo svolto dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti, che ha migliorato la cornice ed il metodo di tali rapporti, coinvolgendo, al contempo, la stessa Commissione in progetti ed iniziative comuni.

Un terzo risultato è costituito dallo sviluppo della cooperazione tra amministrazioni parlamentari, che assicura un contatto costante tra le Assemblee, facilitando e promuovendo la cooperazione anche a livello politico. A tale scopo, opera una rete strutturata di funzionari di collegamento designati da ciascuna Camera e di rappresentanti dei Parlamenti nazionali a Bruxelles. Sono stati, peraltro, predisposti strumenti specifici per lo scambio sistematico di informazioni sull'attività di ciascuna Assemblea in materia europea. Esempio, al riguardo, è il nuovo sito IPEX, in virtù del quale è possibile accedere ad informazioni sui contenuti e sulle modalità dell'intervento di altri Parlamenti in merito a specifiche iniziative dell'Unione europea, consentendo, come vedremo²⁵⁹, quella condivisione di elementi di conoscenza e di valutazione di comune interesse necessaria per avere, con certo margine di anticipo, un quadro dell'orientamento dei vari Stati membri circa una data questione. Non è un caso, infatti, che l'IPEX sia l'unico strumento di cooperazione che dal 2009 dispone di una propria rete organizzativa, che ne assicura le gestione, ed è cofinanziato - a differenza del Segretariato COSAC - da

rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari specialmente nel caso di Parlamenti nazionali bicamerali. In secondo luogo, per la relazione esistente tra i membri della COSAC e l'assemblea legislativa di origine giacché, nel caso in cui non si ammetta un obbligo dei membri della Conferenza di difendere i punti di vista convenuti dall'assemblea d'origine, la COSAC non servirebbe a rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali quanto piuttosto ad indebolirlo. Al contempo, la negazione della libertà di voto per i delegati nazionali prospetta altri problemi come, per esempio, quello di limitare l'apertura dei dibattiti, favorire le maggioranze parlamentari, o incidere sul divieto di mandato imperativo. In terzo luogo, in ragione dell'impatto che le decisioni della COSAC potrebbero avere all'interno dei Parlamenti nazionali poiché le Commissioni parlamentari, nelle quali i membri della COSAC partecipano, devono continuare a svolgere la propria funzione di controllo delle attività di ciascuno dei governi negli ambiti comunitari. In questo senso, da una parte, le decisioni adottate all'interno della COSAC potrebbero influire sulle attività dei richiamati organi parlamentari e, dall'altra, il maggior carico di lavoro per alcuni dei membri delle Commissioni nazionali potrebbe avere delle ripercussioni negative sul controllo svolto da queste ultime".

²⁵⁹ Cfr., oltre, par. 4 di questo capitolo.

tutti i Parlamenti nazionali; il Parlamento europeo ne ospita, invece, l'infrastruttura tecnica.

Infine, un quarto risultato può essere rintracciato – sempre secondo la dottrina summenzionata²⁶⁰ - nello sviluppo dei rapporti tra i gruppi politici del Parlamento europeo ed i corrispondenti gruppi nei Parlamenti nazionali. “*Le riunioni interparlamentari, oltre a costituire l'occasione per contatti informali tra parlamentari europei e nazionali, contemplano, in numero crescente di casi, incontri preparatori tra le famiglie politiche europee. Colmando una evidente lacuna, si contribuisce in tal modo al lento rafforzamento dei partiti politici europei, promuovendo la formazione, in seno al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali, di posizioni non strettamente fondate sulle logiche nazionali?*”.

Come si dirà meglio nel prosieguo, le sedi e gli strumenti di cooperazione consolidatisi nel senso dianzi detto costituiscono una piattaforma avanzata per assicurare un'attuazione efficace del Trattato di Lisbona, tanto per quanto concerne l'esercizio dei poteri di intervento diretto nel processo decisionale, quanto in ordine al rafforzamento delle funzioni di indirizzo di ciascun Parlamento rispetto al proprio Governo²⁶¹.

²⁶⁰ A. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 1131.

²⁶¹ Per completezza di informazione, deve ricordarsi che esiste ancora un altro ambito di cooperazione interparlamentare, particolarmente sviluppato, e ravvisabile nella Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo (APEM). Ai fini della presente ricerca, non verrà però espressamente esaminata dal momento che la *ratio* che ne definisce l'esistenza non risiede nella più generale volontà di incidere sul processo decisionale europeo, inteso da un punto di vista strettamente giuridico, quanto, piuttosto, in quella di occuparsi di uno specifico ambito di operatività dell'Unione europea, che consiste nel dare impulso e nell'offrire sostegno, a livello parlamentare, al consolidamento ed allo sviluppo del c.d. «processo di Barcellona», altrimenti noto come «partenariato euro-mediterraneo». Sul tema si rinvia al volume E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, XIV Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale, 18-19 giugno 2009, Bari, Editoriale Scientifica, 2010, nell'ambito del quale si segnalano, in specie, i contributi di E. CANCIANI, *Assessment of the European Neighbourhood Policy*, pp. 497-503; G. VIESTI, *Tendenze e prospettive dell'integrazione economica euro mediterranea*, pp. 505-510; C. RISI, *Il partenariato euro-mediterraneo*, pp. 511-516; L. S. ROSSI, *Democrazia e diritti fondamentali: coerenza dell'azione esterna dell'Unione europea e politica verso il Mediterraneo*, pp. 517-542; S. CAFARO, *Un primo sguardo per il Mediterraneo: luci e ombre*, pp. 543-560; A. DI STASI, *L'Unione per il Mediterraneo: quale «modello» di organizzazione delle relazioni tra Stati?*, pp. 561-583; A. RIZZO, *«Asimmetrie» istituzionali e giuridiche nei rapporti tra Unione europea e area balcanica*, pp. 585-614.

2.1. La Conferenza dei presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea

La Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea è tra le prime forme di cooperazione interparlamentare. Di fatto, si riunisce, per la prima volta, nel 1963 e, successivamente, nel 1973. A fronte di questi primi incontri sporadici, si registra, a cominciare dal 1975, una maggiore costanza, nonché maggiore intensità con picchi anche di tre incontri annui per il 1994. In realtà, come indicato all'articolo 3, comma primo, dei Principi direttivi della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea²⁶², gli incontri si tengono annualmente²⁶³ e sono convocati su invito del Presidente del Parlamento ospitante.

Per quanto concerne la sua composizione, essa raccoglie al proprio interno tutti i Presidenti delle Assemblee parlamentari degli Stati membri dell'Unione europea ed il Presidente del Parlamento europeo²⁶⁴, che partecipano alle riunioni in condizioni di parità²⁶⁵. In base ad una recente decisione²⁶⁶, la Presidenza è assunta dal Parlamento del Paese che ha detenuto la Presidenza dell'Unione europea nel secondo semestre dell'anno precedente. Le decisioni sono assunte per consenso²⁶⁷. La Conferenza dei Presidenti è preparata da una riunione dei segretari generali dei Parlamenti dell'Unione europea.

In via generale, la Conferenza opera per tutelare e promuovere il ruolo dei Parlamenti, nonché per svolgere funzioni di un più generale coordinamento delle forme e degli strumenti di cooperazione interparlamentare europea. Quest'ultimo aspetto in particolare - ovvero quello relativo al ruolo di coordinamento della Conferenza - viene sancito all'interno delle summenzionate *Guidelines for interparliamentary cooperation in the European Union* adottate, com'è noto, in

²⁶² Il testo contenente i principi è stato adottato nella Conferenza di Roma del 2000. Essi definiscono compiti e finalità della Conferenza e gli aspetti principali dell'organizzazione dei suoi lavori. Il documento è reperibile *on line* al seguente indirizzo <<http://wai.camera.it/_cp-pueg/ita/lavori_documenti_principi.asp>>.

²⁶³ Al co. 3 del medesimo articolo si specifica altresì che “*su proposta di un Presidente membro, appoggiata da 2/3 dei componenti, può essere convocata una riunione straordinaria*”.

²⁶⁴ All'art. 1, co. 3, dei Principi direttivi si prevede, inoltre, che: “*I Presidenti possono essere sostituiti da un Vice Presidente della stessa Camera di appartenenza*”.

²⁶⁵ Cfr. art. 1, co. 1, dei Principi direttivi.

²⁶⁶ Cfr. art. 3, par. 2, delle Linee guida adottate dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea di Stoccolma, del 14-15 maggio 2010. Il documento è consultabile *on line* sul sito <<<http://www.ipex.eu>>>.

²⁶⁷ Cfr. art. 1, co. 4, dei Principi direttivi.

occasione della Conferenza svoltasi all'Aja il 2 e 3 luglio 2004 e, successivamente, modificate dalla Conferenza di Lisbona del 20 e 21 giugno 2008²⁶⁸. Si è già avuto modo di sottolineare sopra l'importanza che tali principi e regole rivestono per la cooperazione interparlamentare, costituendone il quadro normativo entro la quale essa si svolge. Esse, infatti, fissano i principi e gli obiettivi fondamentali della cooperazione interparlamentare nell'Unione europea, indicano le sedi e gli ambiti prioritari di cooperazione e recano, infine, in un apposito allegato²⁶⁹, alcune raccomandazioni su aspetti pratici e relativi alla programmazione delle attività interparlamentari.

2.2. La Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei e comunitari dei Parlamenti dell'Unione europea (COSAC)

Come accennato, la COSAC²⁷⁰ rappresenta l'unica sede di cooperazione interparlamentare, dotata di un apposito Segretariato, ad essere riconosciuta nei trattati europei, a partire dal Trattato di Amsterdam. Nata su iniziativa del Presidente dell'Assemblea Nazionale francese, Laurent Fabius, la Conferenza, dal 1989 ad oggi, ha rappresentato un importante *forum* di dialogo e di confronto tra le commissioni e gli organismi specializzati negli affari europei delle varie Assemblee nazionali ed il Parlamento europeo, con riferimento a tutte le materie attinenti alla vita dell'Unione.

Se con Amsterdam non gli viene attribuita nessuna competenza specifica, a parte il riconoscimento del ruolo positivo svolto fino a quel momento nell'ambito

²⁶⁸ Si veda sopra par. 2 ed, *ivi*, nota n. 248 di questo capitolo.

²⁶⁹ Si veda Allegato n. 1 alle Linee guida.

²⁷⁰ In occasione della IV COSAC di Lussemburgo, del 6 e 7 maggio 1991, si scelse di modificare la denominazione originaria dell'organismo dall'inglese «*Conference of European Affairs Committees*» al francese «*Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires*», da qui l'acronimo COSAC. Per una compiuta ricostruzione di quella che è stata l'evoluzione storica dell'organismo, si rinvia a D. A. CAPUANO, C. FASONE, *op. cit.*, pp. 9-105. Si vedano, altresì, il *paper* predisposto dal Segretariato COSAC, nel dicembre 2010, dal titolo *COSAC: Historical Development*, ed il *report* presentato in occasione della XLII COSAC di Stoccolma, del 4-6 ottobre 2009, di H. HAENEL, H. DE CROO, intitolato *Evolution of COSAC over the last 20 years*, entrambi consultabili, come tutti i documenti della COSAC, sul sito istituzionale della Conferenza: «www.cosac.eu».

della cooperazione interparlamentare²⁷¹, con il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, annesso al Trattato di Lisbona, la COSAC diviene titolare della competenza a promuovere lo scambio di informazioni e «buone prassi» tra i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo e tra le loro commissioni specializzate, oltre ad organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella Politica estera e di sicurezza comune, compresa la Politica di sicurezza e di difesa comune²⁷². Attualmente, in dottrina, si fa addirittura riferimento a un vero e proprio “metodo COSAC”²⁷³.

Come si vedrà meglio²⁷⁴, il settore nel quale la cooperazione tra i Parlamenti nazionali in ambito COSAC ha manifestato tutta la sua portata, in particolare tra il 2005 ed il 2009, è stato quello della valutazione della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi, al punto che l'organismo *de quo* viene, oggi, ad essere considerato la sede più appropriata per operare un esercizio coordinato dei poteri di cui i Parlamenti nazionali sono titolari²⁷⁵, specie in quegli

²⁷¹ Si veda, in tal senso, la Parte II intitolata «Conferenza delle commissioni per gli affari europei», del Protocollo n. 9 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, annesso al Trattato di Amsterdam, punti nn. 4 e ss..

²⁷² Cfr. art. 10 del Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, in vigore.

²⁷³ Così, A. MANZELLA, *Principio democratico e integrazione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 3, p. 571.

²⁷⁴ Cfr. par. 2.2.2.a e 2.2.2.b di questo capitolo.

²⁷⁵ In questa direzione, il doc. XVIII, n. 106-A, del Senato della Repubblica italiana, recante la *Relazione della 14^a Commissione permanente del Senato della Repubblica sulla risoluzione, approvata nella seduta del 14 settembre 2011, concernente la Relazione annuale 2010 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali*, cit., pp. 5-6, ove, per evitare che il meccanismo dell'*Early Warning System* si riveli anche in futuro del tutto virtuale, si propone di affidare alla “stessa COSAC (...) l'iniziativa di segnalare o indicare, periodicamente, alle 40 Camere nazionali dei 27 Paesi membri alcuni progetti legislativi che, per la loro particolare pregnanza e rilievo, dovrebbero essere monitorati contestualmente e simultaneamente. Si tratterebbe di una sorta di invito o «moral suasion» a scrutinare determinati atti – in aggiunta a ciò che ogni Parlamento valuta nella sua autonomia – che, senza ingenerare, successivamente, alcun tipo di esame o discussione da parte della medesima COSAC, potrebbe contribuire a rendere veramente «effettivo» il vaglio della sussidiarietà preconizzato dalle citate «Guidelines»”. Qualche anno prima, lo stesso presidente del Consiglio dei ministri M. Monti, nel suo Rapporto *Una strategia per il mercato unico*, del 9 maggio 2010, indirizzato al presidente della Commissione europea Barroso, sosteneva, segnatamente a p. 109, quanto segue: “Ogni anno il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali potrebbero selezionare un atto normativo o un ambito della legislazione in materia di mercato unico e esaminarne l'attuazione a livello nazionale in modo da individuare inadeguatezze o effetti negativi imprevisti. La COSAC potrebbe

ordinamenti ove le commissioni parlamentari competenti per le questioni europee abbiano la «forza» di formare la posizione della rispettiva Assemblea nazionale, valevole quindi anche per il proprio Esecutivo. Laddove ciò non si verifica, è chiaro che la COSAC si trova ad affrontare quella che, prima, si è definita crisi di identità²⁷⁶, ulteriormente aggravata dalla considerazione che, sovente, una difformità di posizioni è rinvenibile anche tra gli stessi Parlamenti nazionali componenti il medesimo consesso interparlamentare²⁷⁷.

Quanto ai cosiddetti «progetti pilota», si deve, in particolare, alla *Troika* presidenziale (su cui *infra*) la decisione di far partire gli esperimenti relativi all'esame, da parte dei Parlamenti (o delle Camere) dell'Unione, delle proposte legislative con specifico riferimento al principio di sussidiarietà, secondo quanto previsto dal Trattato costituzionale ed in vista della sua (auspicata) entrata in vigore.

Come vedremo²⁷⁸, il primo progetto, tenutosi tra il 1° marzo ed il 12 aprile del 2005, ha avuto esito positivo, tanto da indurre la COSAC a proseguire con ulteriori *test* coordinati sulla sussidiarietà, anche dopo la mancata ratifica del Trattato costituzionale, al fine di stimolare i Parlamenti nazionali ad adottare migliori procedure di *scrutiny* della legislazione europea o, addirittura, a codificarne di nuove, laddove necessario. Grazie alla procedura Barroso, poi, molte Camere hanno cominciato - come già rilevato nel *Capitolo Secondo*²⁷⁹ - ad esaminare sistematicamente tutti i progetti di atti normativi dell'Unione e, sulla base delle previsioni contenute nei due Protocolli annessi al Trattato di Lisbona, hanno proseguito con i *test* sulla sussidiarietà²⁸⁰, estendendo però l'esame anche alla verifica del principio di proporzionalità e al merito delle proposte. Tuttavia, a partire dall'entrata in vigore del nuovo Trattato e, precisamente, in occasione della XLIII COSAC di Madrid del 30 maggio – 1° giugno 2010, è stato stabilito che i *test*

essere pienamente associata al processo e gli esiti di tale esame potrebbero dare l'imbeccata per un'azione a livello UE o nazionale». Può leggersi per intero tale ultimo documento, nella versione tradotta in italiano (non rivista però dall'autore), *on line* al seguente indirizzo: <<<http://www.politichecomunitarie.it/comunicazione/17368/rapporto-monti-una-nuova-strategia---per-il-mercato-unico>>>.

²⁷⁶ Cfr., *supra*, par. 2 di questo capitolo.

²⁷⁷ A. J. CYGAN, *The Parliamentarisation of EU Decision-Making? The Impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments*, cit., p. 483 e ss..

²⁷⁸ Si veda, oltre, par. 2.2.2.a di questo capitolo.

²⁷⁹ Cfr., in particolare, par. 3.

²⁸⁰ Cfr., oltre, par. 2.2.2.b di questo capitolo.

coordinati sulla sussidiarietà non avrebbero più dovuto rappresentare una priorità per la Conferenza, la quale “[avrebbe dovuto] concentrarsi sulle questioni relative al miglioramento dell’efficacia del controllo parlamentare degli affari comunitari”²⁸¹.

Sempre in quell’occasione, si è posto, inoltre, il problema di quale avrebbe dovuto essere il ruolo futuro della COSAC, in riferimento non solo al principio di sussidiarietà, in seguito all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ma anche al controllo politico di Europol, alla valutazione di Eurojust ed alla Politica estera e di sicurezza comune dell’Unione europea, compresa la Politica di sicurezza e difesa comune. Questione, quella poc’anzi accennata, che costituirà, nel prosieguo di questo capitolo²⁸², oggetto di specifica trattazione.

2.2.1. Composizione e funzionamento: il regolamento interno

La composizione ed il funzionamento della COSAC sono disciplinati da un regolamento adottato nel 1991 e modificato, da ultimo, dalla XLV COSAC di Budapest del 29-31 maggio 2011²⁸³.

La COSAC è composta da sei membri degli organismi specializzati negli affari comunitari ed europei di ogni Parlamento dell’Unione europea e da sei membri in rappresentanza del Parlamento europeo²⁸⁴. Il Parlamento europeo è collocato su di un piano di parità rispetto alle Assemblee nazionali ed ogni delegazione, anche per i Parlamenti bicamerali, non è costituita da più di sei membri, designati in piena autonomia dal Parlamento di

²⁸¹ Così il punto n. 1.4 delle conclusioni della Conferenza, ove si legge, in particolare: “After the entry into force of the Treaty of Lisbon, COSAC believes that the coordinated subsidiarity checks should no longer be a priority for the Conference, although these checks may be conducted on an ad hoc basis on the proposal of each Presidency. Nevertheless, COSAC should still focus on issues related to the enhancement of the efficiency of parliamentary scrutiny of EU matters”. I test coordinati sulla sussidiarietà potranno, pertanto, essere condotti *ad hoc* solo su precisa proposta in tal senso da parte di ciascuna Presidenza.

²⁸² Il riferimento è, in particolare, al par. 2.2.3.

²⁸³ Il testo vigente del documento è stato pubblicato nella GUUE C 229/2 del 4 agosto 2011 ed è reperibile anche *on line* al seguente indirizzo <<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?ur-i=OJ:C:2011:229:0001:0006:IT:PDF>>>.

²⁸⁴ Per il Parlamento italiano partecipano tre membri delle Commissioni politiche dell’Unione europea di ciascuna Camera, di norma il Presidente e i due Vicepresidenti.

appartenenza. E' prevista, inoltre, la partecipazione di tre osservatori dei Parlamenti dei Paesi candidati all'adesione. Essa si riunisce ordinariamente ogni sei mesi nello Stato membro che detiene la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea; è fatta, tuttavia, salva la possibilità di procedere a riunioni straordinarie in caso di necessità²⁸⁵.

La *Troika* presidenziale della COSAC è composta dalle delegazioni dei Parlamenti nazionali della Presidenza, della Presidenza precedente e della Presidenza successiva, nonché del Parlamento europeo. Ciascuna delegazione è composta da due membri del rispettivo Parlamento²⁸⁶.

La COSAC può decidere, inoltre, di istituire un gruppo di lavoro per esaminare un tema particolare concernente le attività dell'Unione europea. Un gruppo di lavoro è, altresì, istituito in caso di necessità, constatata a maggioranza assoluta dei Presidenti degli organi specializzati negli affari dell'Unione dei Parlamenti nazionali e dei rappresentanti del Parlamento europeo. Il Presidente dell'organo specializzato negli affari dell'Unione del Parlamento della Presidenza funge da Presidente del gruppo di lavoro²⁸⁷.

La Conferenza si avvale, poi, di un Segretariato permanente, con il precipuo compito di assistere il Parlamento della Presidenza in tutti i suoi compiti. Il Segretariato della COSAC, istituito in via sperimentale nel 2003 e, successivamente, istituzionalizzato nel 2007²⁸⁸, è composto da funzionari dei Parlamenti della *Troika* presidenziale e da un membro permanente che assiste il Segretariato nelle sue attività, i quali esercitano le loro funzioni sotto la responsabilità politica della Presidenza della COSAC e della *Troika* presidenziale ovvero conformemente alle decisioni adottate dalle riunioni della COSAC. I funzionari dei Parlamenti della *Troika* presidenziale sono nominati da ciascuna delle rispettive Assemblee legislative nazionali per un periodo non rinnovabile di diciotto mesi. Il membro permanente, che dura in

²⁸⁵ Cfr. art. 2, parr. 1 e 2, del Regolamento della Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari ed europei dei Parlamenti dell'Unione europea (d'ora in poi, in nota, solo regolamento COSAC).

²⁸⁶ Art. 2, par. 5, del regolamento COSAC.

²⁸⁷ Art. 2, par. 6, del regolamento COSAC.

²⁸⁸ Su quanto precede ed, in particolare, sulle criticità legate all'istituzionalizzazione del Segretariato, si rinvia alle ampie riflessioni svolte da D. A. CAPUANO, C. FASONE, *La Conferenza degli organi specializzati negli affari europei (COSAC). Evoluzione e prospettive*, cit., pp. 53-60.

carico due anni con la possibilità di un solo rinnovo, è invece nominato dai Presidenti della COSAC su proposta della *Troika* presidenziale. Al membro permanente è affidata l'attività di coordinamento delle attività del Segretariato della COSAC sotto la direzione del Parlamento della Presidenza²⁸⁹.

All'inizio di ogni semestre di Presidenza, la *Troika* propone di iscrivere nell'agenda dei lavori della COSAC la trattazione di alcuni argomenti sulla scorta dei suggerimenti avanzati dalle delegazioni durante le precedenti Conferenze e dei contenuti dei programmi di lavoro del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea²⁹⁰. L'ordine del giorno, predisposto dal Presidente della Commissione per gli affari europei dello Stato membro che esercita la Presidenza e che ospita i lavori della COSAC, è adottato dalla Conferenza stessa²⁹¹. La convocazione tanto dei *meeting* dei Presidenti, della durata di un giorno, quanto della Conferenza vera e propria, che ha luogo per un giorno e mezzo, è promossa dal Parlamento ospite²⁹².

Il Presidente di turno della Conferenza ha il compito di aprire il dibattito all'inizio della sessione e di amministrare i tempi, fissando la lunghezza degli interventi²⁹³. Al termine di ogni riunione, egli presenta al *plenum* il progetto di contributo. Tale contributo, una volta approvato dalla COSAC, oltre ad essere pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea in una delle sue lingue ufficiali, è indirizzato alle istituzioni di quest'ultima, invitandole a rispondere ad esso²⁹⁴. In generale, la COSAC cerca di adottare i contributi con un ampio consenso. Qualora ciò non sia possibile i contributi sono adottati con la maggioranza qualificata di almeno

²⁸⁹ Art. 9 del regolamento COSAC.

²⁹⁰ Art. 5, par. 1, del regolamento COSAC.

²⁹¹ Art. 5, par. 3, del regolamento COSAC.

²⁹² Art. 2, par. 9, del regolamento COSAC.

²⁹³ Sebbene durante i dibattiti sia assicurata la traduzione simultanea in tutte le lingue ufficiali, gli atti delle riunioni sono redatti in francese e in inglese. Va sottolineato che, per le riunioni dei Presidenti, si è sviluppata una prassi secondo cui l'interpretariato è fornito soltanto in inglese, francese e nella lingua del Parlamento ospite. L'interpretariato in una delle altre lingue è posto a carico dei singoli Parlamenti che lo desiderino.

²⁹⁴ Art. 7, parr. 7 e 8, del regolamento COSAC.

3/4 dei voti espressi. La maggioranza dei 3/4 dei voti espressi deve, al contempo, costituire almeno metà di tutti i voti²⁹⁵.

Con la stessa procedura sono, altresì, approvate le conclusioni della Conferenza, trasmesse ai Parlamenti nazionali, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea²⁹⁶. La distinzione operata dal regolamento tra «contributi» e «conclusioni» non è stata sempre rispettata dalla COSAC. Soltanto dalla XXXIV COSAC di Londra, del 10 e 11 ottobre 2005, si è provveduto ad approvare (in maniera più aderente al regolamento) due documenti distinti. La *ratio* è quella di concentrare nei contributi le posizioni di tipo politico sostenute dalle delegazioni nelle riunioni; mentre alle conclusioni è lasciato un ruolo maggiormente incentrato sulle questioni procedurali e/o organizzative dei lavori della COSAC. In ogni caso, sia gli uni che gli altri tipi di documenti non vincolano i Parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione, secondo quanto prevede espressamente l'articolo 10 del vigente Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.

Quanto, infine, alle disposizioni sulla revisione del regolamento, va rilevato il carattere particolarmente stringente delle stesse²⁹⁷. Le proposte di modifica devono essere trasmesse per iscritto da una o più delegazioni a tutti i Parlamenti degli Stati membri e al Parlamento europeo, almeno un mese prima della Conferenza successiva, quando tali progetti di revisione possono essere iscritti all'ordine del giorno. L'adozione degli emendamenti al regolamento avviene all'unanimità. Si richiede, poi, un *quorum* strutturale di almeno 2/3 delle delegazioni, ciascuna delle quali dispone di un voto.

2.2.2. Le funzioni

Come recita l'articolo 1, paragrafo 1, del suo regolamento, “*la COSAC consente un periodico scambio di opinioni, ferme restando le competenze degli organismi parlamentari dell'Unione*”. Si è detto come,

²⁹⁵ Art. 7, par. 5, del regolamento COSAC.

²⁹⁶ Art. 10 del regolamento COSAC.

²⁹⁷ Art. 11 del regolamento COSAC.

nella prassi, la Conferenza sia diventata a tutti gli effetti la sede di confronto tra gli organismi competenti per gli affari europei delle varie Assemblee nazionali ed il Parlamento europeo con riguardo a tutti i temi inerenti la vita dell'Unione europea. Ciò soprattutto in riferimento agli orientamenti e alle *best practices* che si affermano negli ordinamenti dei Paesi membri ed, in modo particolare nell'ultimo decennio, per quanto concerne i sistemi di *scrutiny* dei progetti di atti legislativi dell'Unione. “*Rispetto a quest’ambito, infatti, alcuni sistemi parlamentari, come quelli danese e britannico, hanno svolto una funzione di apripista e tendenzialmente di benchmark per l’azione dei Parlamenti nella fase ascendente del diritto comunitario (ben prima che i trattati fornissero degli standard di riferimento comuni a tutti gli Stati membri)*”²⁹⁸.

Effettuando un’operazione di aggregazione di massima dei vari temi posti all’ordine del giorno delle COSAC sinora svolte, può affermarsi come le principali materie trattate tra il 1989 e il 2009 siano state: la partecipazione delle Assemblee nazionali alla fase ascendente del diritto comunitario; il futuro dell’Europa e le riforme dei trattati; le questioni regolamentari, comprese quelle inerenti l’istituzione del Segretariato permanente; il *deficit* democratico e la cooperazione interparlamentare; il secondo e terzo pilastro dell’Unione; l’Unione economica e monetaria ed il sistema di finanziamento dell’Unione; l’allargamento²⁹⁹.

Si deve aggiungere che, nonostante formalmente abbiano luogo soltanto due *meeting* ordinari all’anno (quattro complessivamente se si includono anche quelli dei Presidenti delle commissioni), il dialogo tra i

²⁹⁸ D. A. CAPUANO, C. FASONE, *op. cit.*, p. 35.

²⁹⁹ Nonostante il capitolo in questione prenda in esame le attuali funzioni della COSAC ed, in particolare, l’evoluzione che queste hanno subito negli ultimi anni, per ragioni di completezza si è preferito considerare tutte le sessioni ordinarie della Conferenza sin dal momento della sua costituzione, al fine di proporre un quadro di riferimento esaustivo delle materie in essa dibattute. Così facendo, ad esempio, è possibile constatare che mentre le questioni, rispettivamente, della riforma del regolamento della COSAC e della revisione dei trattati hanno costantemente animato le discussioni nel consesso, la questione del *deficit* democratico, invece, ha perso progressivamente la sua centralità, venendo in rilievo solo in alcuni ambiti, come quello della PESC. Infine, è possibile evidenziare che, negli ultimi anni, non vi è stata sessione della COSAC in cui non sia stato affrontato il tema del controllo dei progetti di atti legislativi dell’Unione da parte dei Parlamenti nazionali alla luce dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Parlamenti dell'Unione è costante e si realizza anche attraverso piattaforme telematiche, quali ad esempio il più volte citato sito IPEX. Corollario del dibattito che si svolge in tale consesso è l'adozione delle conclusioni e dei contributi indirizzati alle istituzioni dell'Unione europea che, però, come visto, non sono idonei a prefigurare alcun obbligo in capo ai Parlamenti nazionali.

Pur essendo evidente, dunque, che la funzione preminente della COSAC non è quella di esprimere posizioni ultimative, quanto piuttosto quella di favorire lo scambio di opinioni tra i Parlamenti, anche allo scopo di definire orientamenti convergenti su alcune materie, si può provare a riflettere sul valore giuridico e/o politico delle sue deliberazioni.

Ci si deve domandare, in altri termini, se i Parlamentari nazionali partecipino alla COSAC come rappresentanti, come delegati o siedano a titolo personale³⁰⁰. Evidentemente, a tale quesito non si può dare una risposta univoca, bensì una soluzione che varia a seconda delle circostanze e dei Parlamenti.

Ad esempio, l'onorevole Jimmy Hood, all'atto dell'adozione della dichiarazione di condanna da parte della XXXII COSAC dell'Aia, del 22 e 23 novembre 2004, sui brogli elettorali riscontrati al secondo turno delle elezioni presidenziali del 2004 in Ucraina, ha ricordato di non poter agire per conto della *House of Commons*, dato che questa non gli aveva conferito un mandato al riguardo, e ha rilevato che neppure la COSAC fosse nella posizione di esprimere una condanna³⁰¹. In questo caso, si può ritenere che i delegati dei Parlamenti dell'Unione presso la COSAC abbiano svolto addirittura una funzione di rappresentanza dei diritti di cittadini extra-comunitari e di garanzia del rispetto dei principi democratici dell'Unione, anche al di fuori dei suoi confini³⁰².

³⁰⁰ P. KIIVER, *National Parliaments in the European Union: a critical view on EU Constitutional-building*, The Hague, Kluwer International Law, 2006, p. 30 e ss..

³⁰¹ *Ibidem*.

³⁰² Un caso analogo si è riscontrato nel corso della XIX COSAC di Vienna, del 23 e 24 novembre 1998, quando i partecipanti alla Conferenza hanno adottato una dichiarazione nella quale hanno espresso solidarietà all'Italia per il suo rifiuto alla richiesta della Turchia di estradare il *leader* curdo Ocalan. Allo stesso modo, con la differenza che la questione in rilievo era

Relativamente al rapporto tra Assemblee e delegazioni, poi, sebbene i Parlamenti nazionali, di norma, non istruiscano l'azione dei delegati secondo direttive puntuali, né li chiamino a rendere conto del loro operato dinanzi all'Assemblea, si riscontrano delle circostanze nelle quali il beneplacito di altri organi parlamentari è necessario affinché le delegazioni possano assumere una posizione valevole per l'intero Parlamento. Ci si riferisce, in particolare, alla dichiarazione dei Parlamenti nazionali di adesione al sistema di cofinanziamento del Segretariato permanente della COSAC. In questo caso, infatti, l'agire delle delegazioni è stato determinato previa intesa, all'interno della rispettiva Assemblea, con l'organo competente ad assumere gli impegni di spesa: i delegati, pertanto, hanno operato nella Conferenza in qualità di rappresentanti del Parlamento di cui erano membri.

Appare evidente, dunque, come i poteri della delegazione siano da intendere, di norma, in senso politico generale. La COSAC e le delegazioni dei Parlamenti che ne fanno parte discutono, esprimono opinioni, effettuano un'attività di pressione sulle istituzioni dell'Unione europea, incanalano in un organismo *ad hoc* l'attività di cooperazione interparlamentare. E, tuttavia, né la COSAC, né le delegazioni che la compongono hanno il potere di incidere, in virtù di proprie attribuzioni, sulle attività legislative dell'Unione, né su quelle dei Parlamenti degli Stati membri. Nessuna disposizione dei trattati vigenti, infatti, attribuisce loro alcun potere in tal senso. Qualora, invece, la delegazione sia chiamata ad esercitare in concreto un potere inquadrabile in quelli tipici degli organi parlamentari e che esulino dagli ambiti di competenza delle Commissioni affari europei, dovrà concordare la propria posizione con gli organi competenti del proprio Parlamento. E ciò, del resto, è coerente con l'articolo 10 del Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali.

puramente comunitaria, durante la XX COSAC di Berlino, del 30 maggio e 1° giugno 1999, da parte di tutte le delegazioni è stato rivolto un appello ai votanti nelle successive elezioni per il Parlamento europeo, che si sarebbero tenute tra il 10 e il 13 giugno 1999, esortandoli all'esercizio di un fondamentale diritto politico in quanto cittadini comunitari. Anche riguardo alle Conferenze poc'anzi menzionate, dunque, i delegati dei Parlamenti presso la COSAC hanno assunto delle posizioni molto nette in difesa di valori e principi democratici, che toccavano nel primo caso un cittadino extra-comunitario, mentre nel secondo i cittadini dell'Unione.

2.2.2.a Il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. I cosiddetti «progetti pilota» promossi dalla COSAC

Sebbene mancassero delle disposizioni che la chiamassero in causa direttamente, la COSAC di sua iniziativa ha stimolato l'anticipata applicazione delle disposizioni del Trattato costituzionale concernenti il meccanismo di allerta precoce, convinta del fatto che solo un impulso al «coordinamento» delle posizioni assunte dalle varie Camere avrebbe potuto accrescere la loro incidenza sul processo decisionale europeo³⁰³.

Infatti, sebbene fosse assicurata l'autonomia di ciascun ordinamento parlamentare circa le modalità di controllo dell'azione governativa e di quella delle istituzioni europee nella fase ascendente, la possibilità di costituire una «minoranza di blocco» era direttamente connessa almeno al rispetto del termine di sei settimane stabilito per la presentazione delle osservazioni alle istituzioni europee. Si rendeva necessaria, quindi, una «prova generale».

Il primo progetto pilota fu lanciato a titolo sperimentale dalla XXXII COSAC nel 2004 e prevedeva l'esame delle proposte della Commissione europea relative al cosiddetto «terzo pacchetto ferroviario». L'intento era quello di «rodare» la procedura prevista dal Trattato costituzionale in vista della sua futura entrata in vigore, cercando di creare un coordinamento tra le Assemblee nazionali al fine di stimolare una loro partecipazione³⁰⁴. Non tutti i Parlamenti, infatti, disponevano di procedure che avrebbero consentito lo

³⁰³ Sull'anticipata applicazione delle disposizioni di un trattato internazionale in generale ed, in particolare, di quelle del Trattato costituzionale concernenti i Parlamenti nazionali, cfr. G. L. TOSATO, E. GRECO, *The EU Constitutional Treaty How to Deal with the Ratification Bottleneck*, in *The International Spectator*, Vol. XXXIX, n. 4 (October-December 2004), pp. 7-24, documento presentato al seminario «Riflessioni in tema di ratifica e anticipazioni del Trattato costituzionale per l'Europa», Roma, 15 novembre 2004, con il titolo *Riflessioni in tema di ratifica e anticipazioni del Trattato costituzionale per l'Europa*, e pubblicato anche con il titolo *A proposito della ratifica*, in *Dossier Europa*, a. 18, n. 35, dicembre 2004, pp. 34-41.

³⁰⁴ In generale, sugli esperimenti condotti sotto l'egida della COSAC, si veda P. KIIVER, *op. ult. cit.*.

scrutiny della legislazione comunitaria e spesso, anche quando queste erano state codificate, non vi si faceva ricorso³⁰⁵.

In ogni caso, l'esperimento ha avuto un esito positivo. In particolare, 31 Camere hanno partecipato al *test*. In 27 di queste, le Commissioni per gli affari europei hanno presieduto l'intera fase di *scrutiny* ed in 16 casi anche le commissioni di merito (soprattutto quelle per i trasporti e bilancio o per gli affari economici) sono state coinvolte. Il pacchetto esaminato si componeva di due proposte di direttive (COM (2004) 139³⁰⁶ e COM (2004) 142³⁰⁷) e di due proposte di regolamento (COM (2004) 143³⁰⁸ e COM (2004) 144³⁰⁹). In totale, 14 Camere hanno rilevato che una o più di esse violava il principio di

³⁰⁵ Quanto all'anticipata applicazione del Protocollo, deve altresì rilevarsi, per completezza, che alcune Camere, come la Camera dei deputati italiana ed il *Bundestag* tedesco hanno manifestato il loro dissenso, paventando un'applicazione *ultra vires* del Trattato. In dottrina, si veda, sul punto, A. ESPOSITO, *La COSAC e il controllo di sussidiarietà: un caso di (parziale e problematica) anticipazione degli effetti del trattato costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, <www.forum-costituzionale.it>, 2005. Inoltre, sono state addotte a giustificazione di questa posizione anche altre ragioni, tra cui il fatto che il controllo sulla sussidiarietà avrebbe dovuto svolgersi da parte di ciascun Parlamento solo a titolo individuale e non già in base ad un esercizio collettivo. Sotto tale ultimo profilo, merita ricordare, in particolare per il rilievo che la tematica assume ai fini del presente lavoro di ricerca, che, sin dalla riunione congiunta dei Gruppi I e IV della Convenzione europea (CONV 210/02, cit.), era emersa una divergenza di vedute tra quanti concepivano il meccanismo di allerta precoce quale procedimento collegiale da svolgersi in un *forum* come la COSAC e quanti, invece, ritenevano che i Parlamenti avrebbero dovuto agire individualmente. Sono state avanzate, inoltre, delle proposte rispetto al controllo giurisdizionale *ex post* sul principio in questione, che sollevavano il problema del diritto di deferimento alla Corte di giustizia, da riconoscersi per alcuni alla stessa COSAC. Quanto, infine, ai risvolti che sono seguiti alle suindicate prese di posizione, va aggiunto che esse sono, tuttavia, rimaste minoritarie, come dimostrato anche dal fatto che la stessa delegazione italiana si è divisa sul da farsi. Difatti, mentre la Camera dei deputati ha rinunciato a compiere l'esame, il Senato ha effettuato un esame puntuale delle proposte legislative della Commissione europea.

³⁰⁶ Cfr. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, del 3 marzo 2004.

³⁰⁷ Cfr. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla certificazione del personale viaggiante addetto alla guida di locomotori e treni sulla rete ferroviaria della Comunità, del 3 marzo 2004.

³⁰⁸ Cfr. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale, del 3 marzo 2004.

³⁰⁹ Cfr. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indennità per inosservanza dei requisiti contrattuali di qualità nei servizi di trasporto ferroviario di merci, del 3 marzo 2004.

sussidiarietà e 11 di queste hanno trasmesso alla COSAC un parere motivato³¹⁰.

Le principali osservazioni si sono appuntate sull'insufficienza degli indicatori qualitativi e quantitativi che dovrebbero obbligatoriamente corredare le proposte della Commissione per certificarne la conformità al principio di sussidiarietà; sulla mancanza della traduzione del testo in tutte le lingue ufficiali; sull'esiguità del tempo disponibile per lo *scrutiny* (sei settimane); sulla difficoltà di distinguere l'esame con riferimento al principio di sussidiarietà da quello svolto considerando il principio di proporzionalità (nonostante la valutazione di questo profilo non rientrasse nel meccanismo di allerta precoce)³¹¹; sull'assenza di informazioni circa la posizione degli altri Parlamenti nazionali³¹².

Nel corso della XXXIII COSAC di Lussemburgo, del 17 e 18 maggio 2005, ove si sono discussi i risultati del *test*, è stato adottato un contributo indirizzato alla Commissione, proprio come se il controllo di sussidiarietà fosse stato oggetto di un esercizio collettivo da parte delle Assemblee nazionali. La Conferenza, peraltro, ha formalmente esercitato una prerogativa che le compete ai sensi del Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali, ossia quella di indirizzare i contributi che ritenga utili alle istituzioni dell'Unione europea. Nel contributo in questione, la COSAC ha dunque tenuto a sottolineare che la Commissione europea aveva avanzato giustificazioni insufficienti in merito all'applicazione del principio di sussidiarietà, così come contemplato dalle disposizioni vigenti, e, pertanto,

³¹⁰ Come si è già rilevato nel capitolo precedente, dei 27 Parlamenti nazionali dell'Unione europea 14 sono monocamerale e 13 sono bicamerale. Di conseguenza, il «montante» dei voti a disposizione dei Parlamenti nella procedura di allerta precoce è di 54. In quell'occasione, non si sono pronunciate alcune Assemblee, come appunto il *Bundestag* e la Camera dei deputati italiana, ma anche il Parlamento maltese (poiché Malta non ha ferrovie), il Parlamento portoghese (che è stato sciolto il 5 aprile 2005 in vista delle elezioni) ed il Parlamento spagnolo.

³¹¹ Sulla questione dell'operatività del meccanismo di allerta precoce anche con riferimento al principio di proporzionalità, si rinvia alle ampie considerazioni svolte nell'ambito del *Capitolo Secondo* della presente parte e, segnatamente, al par. 4.1.

³¹² Per un esame generale delle difficoltà incontrate nel controllo del principio di sussidiarietà, cfr. *Sénat français, Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union européenne sur les Parlements nationaux et l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, n. 393, Parigi, 12 giugno 2008.

la invitava a produrre in futuro delle motivazioni maggiormente approfondite³¹³.

Durante la COSAC successiva, che si è tenuta a Londra nell'ottobre 2005, si è deciso di procedere con lo *scrutiny* di due nuovi progetti di atti comunitari nella seconda metà del 2006. A causa della doppia bocciatura referendaria, olandese e francese, del Trattato costituzionale, il *test* si è svolto utilizzando quale base giuridica il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità annesso al Trattato di Amsterdam. Così facendo, quindi, qualunque fosse stata l'opinione dei Parlamenti, le istituzioni europee proponenti non sarebbero state oberate da alcun aggravio procedurale, nonostante le richieste provenienti dal Senato francese e dall'Assemblea portoghese auspicassero il contrario.

In particolare, i Parlamenti erano stati invitati ad esaminare il Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per esprimere due preferenze circa le proposte da sottoporre al controllo di sussidiarietà e di proporzionalità. I progetti più menzionati sono stati quello della modifica del regolamento (CE) n. 2201/2003, concernente la legislazione e la giurisdizione in materia di divorzio³¹⁴, il cui *test* si è poi svolto tra il 17 luglio ed il 27 settembre 2006³¹⁵, e quello di modifica della direttiva 97/67/CE, sulla completa realizzazione del mercato interno dei servizi postali comunitari, il cui *test* si è svolto tra il 31 ottobre e l'11 dicembre 2006.

³¹³ Ad ogni modo, la Commissione europea, prima dell'avvio del *test* di sussidiarietà, aveva avvertito i Parlamenti che, sino all'entrata in vigore del Trattato costituzionale, non avrebbe riesaminato la proposta, anche in caso di raggiungimento del previsto *quorum* di un terzo dei voti. In ogni caso, al termine del primo progetto pilota, la Commissione non sarebbe stata gravata da alcun onere procedurale aggiuntivo (ovvero non avrebbe subito la procedura di allerta precoce qualora il Trattato costituzionale fosse stato, per ipotesi, in vigore), poiché i voti contrari pervenuti erano inferiori al *quorum*.

³¹⁴ Cfr. «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 2201/2003 limitatamente alla competenza giurisdizionale e introduce norme sulla legge applicabile in materia matrimoniale» (COM (2006) 399 def.), del 17 luglio 2006.

³¹⁵ Cfr. COSAC Secretariat, *Aide-mémoire for the subsidiarity and proportionality check on the Commission proposal for a regulation on the applicable law and jurisdiction in divorce matters*, 17 July 2006.

In entrambi gli esperimenti si è riscontrata la difficoltà - già messa in evidenza precedentemente nel *test* sul terzo pacchetto ferroviario - di rispettare il termine di sei settimane (previsto sia dal Trattato costituzionale che dal Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam ma, in tale ultimo caso, solo come limite alla possibilità per il Consiglio di procedere all'esame degli atti) entro il quale far pervenire alla COSAC le proprie valutazioni. Per quanto riguarda il primo dei due *test* ora citati, solo 12 Camere di 9 Stati membri hanno rispettato la scadenza prevista³¹⁶.

La COSAC ha, successivamente, promosso altri *test* di sussidiarietà, che tuttavia, in considerazione dell'avvenuta approvazione del Trattato di Lisbona, hanno avuto quale punto di riferimento il Protocollo n. 2 allegato al nuovo Trattato.

2.2.2.b I test coordinati sulla sussidiarietà post Trattato di Lisbona

Nell'attesa che il Trattato di Lisbona venisse approvato, la COSAC si è immediatamente attivata per effettuare una prima valutazione del nuovo meccanismo di controllo della sussidiarietà. Un nuovo *test* di sussidiarietà è stato quindi promosso dalla XXXVIII COSAC di Lisbona, del 15 e 16 ottobre 2007, dove è maturata la decisione di procedere ad un primo controllo coordinato della sussidiarietà con i meccanismi del nuovo Trattato.

³¹⁶ Il Senato ceco, il Parlamento estone e quello finlandese, l'Assemblea nazionale ed il Senato francesi, l'Assemblea ungherese, le due Camere polacche, il Consiglio nazionale slovacco, il Parlamento greco e le due Camere olandesi. Per quanto concerne l'Italia, poi, entrambi i rami del Parlamento hanno preso parte ai due *test* svolti nel 2006. Tuttavia, se la proposta di modifica del regolamento (CE) n. 2201/2003 sulla giurisdizione e sulle regole riguardanti il diritto applicabile in materia matrimoniale è stata ritenuta perfettamente conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità ed è stato espresso apprezzamento per l'eshaustività delle motivazioni addotte dalla Commissione europea, l'esame della proposta di direttiva volta a conseguire il completamento del mercato interno dei servizi postali ha condotto a dei rilievi più articolati. Le Commissioni politiche dell'Unione europea di Camera e Senato (che hanno adottato i loro pareri lo stesso giorno, l'8 febbraio 2007, e quindi oltre la scadenza del termine delle sei settimane) non hanno riscontrato violazioni del principio di sussidiarietà, mentre in riferimento al profilo della proporzionalità hanno giudicato ridotti i tempi di attuazione della direttiva, ritenuti non adeguati a salvaguardare il mantenimento dell'attuale livello di qualità e di accessibilità nella fornitura del servizio universale, tali da poter causare ricadute negative sull'occupazione nel settore e da non consentire la tempestiva individuazione di forme di compensazione dell'onere del servizio universale equivalenti all'area riservata.

L'oggetto dello scrutinio è stata la proposta di decisione-quadro del Consiglio sulla lotta al terrorismo (COM(2007) 650) presentata dalla Commissione il 6 novembre 2007. Il *test* è stato svolto tra il 26 novembre 2007 e il 21 gennaio 2008, un periodo di otto settimane secondo quanto previsto dal nuovo Protocollo sulla sussidiarietà. Durante la Conferenza dei Presidenti della COSAC di Lubiana, del 18 febbraio 2008, sono stati comunicati i risultati: complessivamente 24 Camere di 19 Stati membri hanno presentato i loro pareri motivati, ma soltanto la *House of Commons* ha rilevato una violazione del principio di sussidiarietà³¹⁷.

Il dato sulla partecipazione dei Parlamenti a questo esame congiunto è abbastanza importante, avendo preso parte ad esso 24 Camere su 40. E tale *trend* è aumentato nei successivi esami simultanei coordinati dalla COSAC. Infatti, nei quattro successivi *test*, il tasso di partecipazione dei Parlamenti è aumentato notevolmente: all'esame della proposta di direttiva del Consiglio sull'applicazione del principio della parità di trattamento tra persone senza distinzione di religione o di credo, di handicap, di età e di orientamento

³¹⁷ Per quanto concerne l'Italia, si segnala, in particolare, il parere favorevole alla proposta del Senato della Repubblica, adottato dalla 14^a Commissione nella seduta del 19 dicembre 2007, nel quale si legge: “(...) per quanto attiene al rispetto del principio di sussidiarietà, sotto il profilo del rispetto della base giuridica prescelta, si rileva che la materia del terrorismo ricade espressamente nell'ambito dell'articolo 31, paragrafo 1, lett. e), del trattato UE, ai sensi del quale l'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale comprende l'adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda, tra l'altro, il terrorismo. Essendo peraltro la materia penale di competenza degli Stati membri, si ha, per il terrorismo, una concorrenza di competenze con l'Unione. La proposta in esame si muove in questa cornice ed è pertanto legittima; e ciò anche a prescindere dalla già intervenuta decisione-quadro del 2002, su cui va a insistere, e dalla possibilità, ammessa dalla Corte di giustizia (sentenza 3 maggio 2007, C-303/05), di estendere le competenze penali dell'Unione nell'ambito del terzo pilastro, al di là della criminalità organizzata, del terrorismo e del traffico illecito di stupefacenti; (...) sotto il profilo dell'impossibilità per gli Stati membri di realizzare in maniera sufficiente gli obiettivi della proposta, si deve in effetti sottolineare come la valenza internazionale dei fenomeni terroristici legati agli sviluppi dell'ultimo decennio lasci preferire sul piano dell'efficacia delle misure da adottare un approccio di tipo integrato, con interventi di organismi sovranazionali che armonizzino le norme sostanziali, al fine di eliminare le difformità di disciplina tra i vari Stati, e fissino alcuni requisiti procedurali volti a rendere incisiva l'azione di contrasto. Da questo punto di vista, la fissazione con decisione-quadro di norme penali minime in materia di lotta al terrorismo, che riguardano condotte che possono trovare in Internet un loro ampio spazio di diffusione, consente di apprestare nel territorio europeo una tutela penale supplementare adeguata alle nuove modalità di operatività dei terroristi e, per converso, impedirà ad essi di approfittare delle lacune e delle divergenze tra le legislazioni nazionali”.

sessuale (COM(2008) 426), che si è svolto dal 9 luglio 2008 al 4 settembre 2008, hanno preso parte 32 Camere e/o Parlamenti nazionali di 26 Stati membri (nonostante la pausa estiva, 17 Camere hanno concluso l'esame nei tempi previsti); all'esame sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle norme di qualità e sicurezza degli organi umani destinati ai trapianti (COM(2008) 818 def.), svolto tra il 10 dicembre 2008 e il 6 febbraio 2009, nonostante la pausa natalizia, hanno preso parte 27 tra Camere e/o Parlamenti nazionali (il numero sale a 31 se si considerano le Camere che, seppur in ritardo, hanno fatto pervenire il loro parere); all'esame della Proposta di decisione quadro del Consiglio sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (COM(2009) 338 def.), svolto tra il 20 luglio e il 14 settembre 2009, hanno partecipato complessivamente 32 Camere, sebbene 11 di queste abbiano trasmesso le loro osservazioni con un mese di ritardo (sempre a causa della sospensione estiva dei lavori). Per quanto riguarda lo *scrutiny* sulla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo (COM(2009) 154/4), condotto tra il 20 ottobre e il 17 dicembre 2009, si è registrato un vero e proprio *record*, in quanto l'esame è stato condotto e completato, nel rispetto del periodo di otto settimane, da 36 Camere appartenenti a 25 Stati membri. La ragione è anche da ricondurre al fatto che il 1° dicembre 2009, e quindi nelle more dell'espletamento del *test*, è entrato in vigore il Trattato di Lisbona.

Verosimilmente, d'ora in avanti, il meccanismo di controllo rafforzato della sussidiarietà sarà in grado di dispiegare pienamente i suoi effetti: con ogni probabilità, avvertendo una reale possibilità di incidere sui procedimenti legislativi europei, si registrerà una maggiore adesione dei Parlamenti nazionali. Anche perché, come emerso nel *meeting* di Lubiana del febbraio 2008, i Presidenti delle Commissioni affari europei si sono trovati concordi nel ritenere che questa procedura di controllo non debba essere considerata come un meccanismo volto ad arrestare l'*iter* legislativo

nell'Unione, ma che, al contrario, sia da usare secondo una logica cooperativa con le istituzioni europee³¹⁸.

E di questa prospettiva si mostra pienamente consapevole la Commissione europea, la quale, in particolare, nella già citata Relazione annuale 2009 sui rapporti con i Parlamenti nazionali del 2 giugno 2010³¹⁹, ha affermato che la Commissione considera il meccanismo di controllo della sussidiarietà quale strumento di natura politica, non già meramente procedurale, e che è sicura che i Parlamenti nazionali utilizzeranno le relative previsioni in maniera responsabile e costruttiva. Inoltre, la Commissione europea ha affermato che la continuazione del dialogo politico con i Parlamenti nazionali permetterà ad entrambi di impegnarsi in uno scambio di opinioni più ampio e maggiormente orientato ai temi politici; un confronto “*non solo limitato alle proposte legislative e ben al di là del solo rispetto del principio di sussidiarietà*”. Circostanza, del resto, confermata pure dalla Relazione per l'anno 2010³²⁰, del 6 giugno 2011, anch'essa più volte richiamata, nella quale la Commissione europea ha evidenziato come una percentuale relativamente esigua di pareri ad essa inviati concerna problemi di sussidiarietà, mentre “*ai parlamenti nazionali continua a premere soprattutto il dialogo con la Commissione sul merito delle sue proposte e iniziative*”.

2.2.3. Il ruolo futuro della COSAC

Il ruolo della COSAC quale sede di dialogo interparlamentare è stato oggetto di una riflessione a più voci da parte del Parlamento europeo e della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea.

In particolare, il 7 maggio 2009 il Parlamento europeo ha approvato una relazione tra il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali nel quadro del Trattato di Lisbona³²¹, altrimenti nota come «relazione Brok», dal nome del suo relatore. Dopo aver definito il nuovo Trattato come il “*trattato dei*

³¹⁸ Cfr. *Minutes of the COSAC Chairpersons Meeting*, Lubiana, 18 febbraio 2008, p. 2.

³¹⁹ COM (2010) 291, cit., punto n. 5, p. 9.

³²⁰ COM (2011) 345 def., cit., punto n. 2, p. 5.

³²¹ Cfr. il doc. P6_TA-PROV(2009) 388.

parlamentari”, la relazione spiega il perché di una tale affermazione, andando ad evidenziare il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali su tre versanti: quello dell’informazione sulle politiche europee e sui mutamenti istituzionali, come nel caso delle domande di adesione e delle revisioni semplificate; quello della partecipazione attiva mediante il controllo su Europol ed Eurojust; quello dell’opposizione, attraverso i meccanismi del cartellino giallo e di quello arancione. Nella stessa relazione, si indicano altresì le possibili prospettive evolutive della cooperazione interparlamentare: ad esempio, con riferimento alla COSAC, si ribadisce l’opportunità che essa rimanga una sede di scambio d’informazioni e di discussione su questioni politiche generali, sullo Spazio di libertà di sicurezza e giustizia e sul rispetto del principio di sussidiarietà, enfatizzandosi, al contempo, l’importanza della complementarità delle funzioni svolte dal Parlamento europeo e dai Parlamenti nazionali. Gran parte delle proposte contenute nella relazione Brok non sono state però recepite nel testo del regolamento del Parlamento europeo, come modificato nel novembre del 2009, sebbene contenute nelle proposte emendative presentate al *plenum*.

In ragione dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dei numerosi profili ancora da chiarire con riguardo ad alcune disposizioni sui rapporti tra Parlamenti nazionali e tra questi e quello europeo – soprattutto in ragione del fatto che il Parlamento europeo aveva ommesso di definire tali questioni nel suo regolamento – la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell’Unione si è riunita due volte a Stoccolma (prima in sede straordinaria, l’11 ed il 12 dicembre 2009; poi, in sede ordinaria, il 14 e 15 maggio 2010) per trattare dello specifico tema della cooperazione interparlamentare e, nell’ambito di questo, del ruolo futuro della COSAC. Come accennato sopra, tale ultimo punto ha costituito oggetto di ulteriore dibattito anche nell’ambito della XLIII COSAC di Madrid del 30 maggio – 1° giugno 2010 nonché della successiva Conferenza dei Presidenti COSAC di Bruxelles del 4 e 5 luglio 2010, ove la questione è stata affrontata sotto diversi profili – tanto procedurali quanto sostanziali - mostrando, al contempo, come il dibattito sia ancora lontano dall’essere chiuso.

Le discussioni in seno alla Conferenza dei Presidenti, sia straordinaria che ordinaria, hanno avuto quale presupposto la diversa formulazione delle disposizioni relative alla COSAC e, segnatamente, l'articolo 10 del Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali allegato al Trattato di Lisbona³²² ed il Protocollo n. 9 sul ruolo dei parlamenti nazionali annesso al Trattato di Amsterdam³²³.

Confrontando i due testi, emerge che, rispetto al testo precedentemente in vigore, con il Trattato di Lisbona non sono più menzionati: 1) l'applicazione del principio di sussidiarietà; 2) l'attenzione verso la materia dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia; 3) l'attenzione verso la materia dei diritti fondamentali. Tali esclusioni – è stato osservato in dottrina³²⁴ – “sono tuttavia meramente formali, in quanto l'omnicomprensiva formulazione del nuovo articolo 10 copre tutti i settori di attività dell'Unione europea. Pertanto, nulla impedirebbe alla COSAC di continuare a promuovere gli esami simultanei sulla verifica del principio di sussidiarietà e proporzionalità”. È, al contrario, nuova la previsione in virtù

³²² Per comodità espositiva, si riporta di seguito il testo dell'art. 10 del Protocollo n. 1: “Una conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'Unione può sottoporre all'attenzione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione i contributi che ritiene utili. La conferenza promuove inoltre lo scambio di informazioni e buone prassi tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, e tra le loro commissioni specializzate. Può altresì organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune. I contributi della conferenza non vincolano i parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione”.

³²³ Il Protocollo n. 9, vigente sino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, prevedeva, invece, nella Parte II che: “(...) 4. La conferenza delle commissioni per gli affari europei, in prosieguo denominata COSAC, istituita a Parigi il 16-17 novembre 1989, può sottoporre all'attenzione delle istituzioni dell'Unione europea i contributi che ritiene utili, in particolare sulla base di progetti di testi giuridici che i rappresentanti dei governi degli Stati membri possono decidere di comune accordo di trasmetterle, in considerazione della materia trattata. 5. La COSAC può esaminare qualsiasi proposta o iniziativa legislativa concernente l'istituzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia che potrebbe incidere direttamente sui diritti e sulle libertà dei singoli. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono informati di qualsiasi contributo fornito dalla COSAC relativamente presente punto. 6. La COSAC può trasmettere al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione qualsiasi contributo che ritenga utile sulle attività legislative dell'Unione, in particolare per quanto riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà, lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia nonché questioni relative ai diritti fondamentali. 7. I contributi della COSAC non vincolano in alcun modo i Parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione”.

³²⁴ D. A. CAPUANO, C. FASONE, *op. cit.*, p. 110.

della quale si stabilisce la promozione dello scambio di informazioni e buone prassi tra i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo e tra le loro commissioni specializzate. Si tratta di una norma che potrebbe, specie sul piano applicativo, produrre effetti di non poco conto, laddove venisse interpretata nel senso di consentire alla COSAC di svolgere il proprio ruolo di sede di confronto su tutti i temi inerenti la vita dell'Unione anche in riferimento alle commissioni permanenti dei Parlamenti nazionali³²⁵. E, del resto, tale opzione sembrerebbe trovare copertura nello stesso regolamento interno della COSAC, ove si prevede che “*esso potrà essere applicato alle riunioni di altre commissioni parlamentari convocate dal Parlamento dello Stato membro che esercita la Presidenza dell'UE*”³²⁶. Rimane, invece, confermato che i contributi della Conferenza non vincolano i Parlamenti nazionali, così venendo ad essere ribadito che i poteri della COSAC siano da intendere in senso politico generale.

Quanto alle decisioni politiche, deve evidenziarsi che la Conferenza dei presidenti di Stoccolma del 14 e 15 maggio 2010 ha inserito nelle sue conclusioni due punti³²⁷ relativi al ruolo futuro della COSAC, senza tuttavia che venisse presa una posizione esplicita in tal senso, rinviando la definizione di una precisa statuizione in merito al termine del periodo di riflessione da svolgersi all'interno della COSAC medesima.

Deve darsi conto, pertanto, di quanto deliberato sul punto dalla più volte citata XLIII COSAC di Madrid del 30 maggio – 1° giugno 2010, le cui statuizioni, insieme a quelle della successiva Conferenza dei presidenti COSAC di Bruxelles del 4 e 5 luglio 2010 (anch'essa sopra già richiamata), hanno costituito la base per la redazione del capitolo del quattordicesimo rapporto biennale, predisposto dal Segretariato COSAC, sulle pratiche e le

³²⁵ D. A. CAPUANO, C. FASONE, *op. ult. cit.*. Su tale specifico punto, si ritornerà *infra* nel medesimo paragrafo, avendo costituito lo stesso oggetto di dibattito in seno alla XLIV COSAC di Bruxelles del 24, 25 e 26 ottobre 2010.

³²⁶ Cfr. il Preambolo, par. 2, del regolamento COSAC.

³²⁷ Si vedano, in particolare, i punti nn. 8 e 9 delle conclusioni in esame.

procedure all'interno degli Stati membri dell'Unione europea, dedicato, per l'appunto, al futuro ruolo della COSAC³²⁸.

Con riferimento all'incontro di Madrid, deve segnalarsi, innanzitutto, il punto 10 del contributo ivi adottato, esclusivamente dedicato al “*ruolo futuro della COSAC*”, ove si lascia intendere chiaramente la posizione della Conferenza. In primo luogo si afferma che il “*(...) monitoraggio del ruolo dei parlamenti nazionali, come previsto in particolare dall'art. 12 del trattato sull'Unione europea e nei suoi rispettivi protocolli, rimarrà una delle priorità della COSAC*”³²⁹. A ciò si aggiunge, in secondo luogo, che “*(...) il sistema denominato «early warning mechanism», come stabilito dal Protocollo n. 2, e il meccanismo di coordinamento tra i parlamenti nazionali dovranno giocare un ruolo appropriato nella COSAC*”³³⁰. Di conseguenza, la COSAC considera indispensabile che le sue riunioni divengano dei luoghi di scambio di punti di vista su argomenti politicamente sensibili³³¹. Infine, si ritiene da ultimo auspicabile includere la presentazione da parte della Commissione europea del suo Programma di

³²⁸ Cfr. il doc. «*14th Bi-annual Report on EU Practices and Procedures*», del 25 e 26 ottobre 2010, p. 28 e ss..

³²⁹ Così il punto n. 10.1 del contributo. In merito a questo punto, in particolare, alcuni Parlamenti, nel questionario annesso al quattordicesimo rapporto biennale della COSAC, hanno espresso il parere che la Conferenza debba assicurare la piena attuazione dell'art. 12, mediante lo svolgimento periodico (una o due volte l'anno) di dibattiti concernenti l'esperienza acquisita da parte dei Parlamenti nazionali e le difficoltà incontrate nello svolgimento del ruolo loro conferito, in virtù delle disposizioni del Trattato. Il Senato italiano, ad esempio, ha suggerito che la COSAC concentri molto di più la sua attenzione su quelle materie di particolare interesse per le istituzioni dell'Unione europea, affrontando poi temi trasversali e di interesse comune, relativi alla qualità del recepimento della normativa europea, alle iniziative dei cittadini e al controllo del bilancio dell'Unione, nonché alle pratiche della c.d. «*better legislation*». Obiettivo, quest'ultimo, che si è posto anche la Commissione europea nell'ultimo Programma di lavoro per il 2011 (COM(2010) 623 def.), al fine di avere una normativa UE efficace, pertinente e di qualità. Tra le novità presentate c'è “*l'avvio di una costante collaborazione con il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri al fine di assicurare che il programma di lavoro sia portato avanti da tutti i co-attori interessati, nelle fasi sia legislative che attuative*”. In tal senso, cfr., Dossier di documentazione n. 62, Senato della Repubblica, 22 febbraio 2011, p. vii.

³³⁰ Sul punto, deve ricordarsi quanto rilevato sopra al par. 2.2. ed, in particolare, nella nota n. 279 di questo capitolo, ovvero che i *test* coordinati sulla sussidiarietà della Conferenza non si svolgeranno più con la stessa sistematicità che li aveva caratterizzati prima, dal momento che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, essi non costituiscono più una priorità e potranno, quindi, essere condotti, di volta in volta, solo su specifica richiesta di ogni Presidenza.

³³¹ In tal senso, il punto n. 10.2 del contributo.

lavoro annuale nel corso del primo semestre di ogni anno, come anche di un bilancio dell'attività compiuta nel corso del secondo semestre³³².

Anche nelle conclusioni sono contenuti importanti passaggi sul ruolo futuro della COSAC. Si legge, infatti, che la COSAC riconosce che le sue riunioni “(...) offrono un'opportunità unica per lo scambio tra parlamenti delle informazioni e delle migliori pratiche relativamente al controllo delle politiche europee dei Governi nazionali (...)” e che “(...) in futuro, discussioni sulle procedure dovrebbero essere evitati, in modo da focalizzarsi sui dibattiti politici concernenti argomenti di portata europea di interesse comune per le Commissioni affari europei”³³³. Si aggiunge, inoltre, che “(...) l'agenda della COSAC potrà includere dei dibattiti su dei progetti di atti legislativi specifici dell'Unione europea, a condizione che tali progetti facciano riferimento ad argomenti particolarmente controversi suscettibili di dare luogo ad un dibattito politico su argomenti specificamente europei”³³⁴.

Nel corso della Conferenza dei Presidenti COSAC di Bruxelles del 4 e 5 luglio 2010, è stato poi fatto girare un documento di orientamento in vista della presentazione e conseguente discussione, in seno alla XLIV COSAC tenutasi a Bruxelles dal 24 al 26 ottobre 2010, del quattordicesimo rapporto biennale, nel quale venivano individuate quattro aree di possibile interesse in ordine al ruolo futuro della COSAC. Si tratta, nello specifico, del principio di sussidiarietà, del programma legislativo e di lavoro della Commissione, del controllo politico di Europol e la valutazione di Eurojust, della Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea, inclusa la Politica di difesa e sicurezza comune³³⁵.

Sulla base degli orientamenti emersi e delle proposte presentate, nella XLIV COSAC di Bruxelles si è, pertanto, discusso in ordine a diverse questioni nel tentativo di tracciare un quadro più preciso e puntuale circa l'identità *post* Lisbona della COSAC. In quella sede, il dibattito si è

³³² Cfr. il punto n. 10.3 del contributo.

³³³ Punto n. 3.1 delle conclusioni.

³³⁴ Punto n. 3.3 delle conclusioni.

³³⁵ Tali tematiche sono state sviluppate con particolare cura nel quattordicesimo rapporto biennale della COSAC, al quale si rinvia per tutto quanto qui non riportato.

concentrato, in particolare, sul ruolo dei Parlamenti nazionali e delle diverse commissioni specializzate nello *scrutiny* parlamentare degli specifici settori della Politica estera e di sicurezza comune e della Politica di difesa e di sicurezza comune; il soggetto a cui affidare il controllo parlamentare in tali ambiti; l'opportunità di continuare a svolgere il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà in seno alla COSAC.

Quanto alla prima questione, si è ribadito che il nuovo Trattato, nel riconoscere l'importante ruolo svolto dalla COSAC quale sede privilegiata di confronto e dialogo fra gli organi competenti per gli affari europei delle varie Assemblee nazionali, afferma, *apertis verbis*, che la Conferenza può organizzare conferenze interparlamentari per discutere su argomenti inerenti alla Politica estera e di sicurezza comune e alla Politica di sicurezza e di difesa comune. Il riferimento è ancora una volta all'articolo 10 del Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali, che sembra attribuire alla COSAC un forte potere «creativo» per quanto riguarda lo sviluppo di ulteriori forme organizzative che coinvolgano le altre commissioni specializzate dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo³³⁶.

Per quanto riguarda, poi, la seconda questione, si è posto il problema di individuare la struttura più adatta a sostituire l'Assemblea parlamentare

³³⁶ Come emerge dalle risposte al questionario allegato al quattordicesimo rapporto COSAC, le posizioni degli Stati membri al riguardo sono piuttosto disparate. In particolare, sulla base dei dati raccolti, si può facilmente concludere che un numero significativo di Camere ritiene che la cooperazione fra le commissioni specializzate dei Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo debba essere rafforzata. Ben tredici Paesi hanno intravisto addirittura la possibilità di coinvolgere le commissioni specializzate nelle attività della COSAC, attraverso la designazione di alcuni dei loro membri nelle delegazioni partecipanti alla Conferenza. In specie, il *Folketing* danese, convinto che la COSAC non debba rappresentare un *forum* esclusivo riservato ai soli membri delle Commissioni per gli affari europei, ma debba cercare di coinvolgere anche gli altri componenti delle commissioni specializzate, ha evidenziato come l'eventuale partecipazione alle riunioni della Conferenza di altri membri richieda, molto probabilmente, una modifica dell'art. 3.1 del suo regolamento, ove si prevede che "(...) ciascun parlamento nazionale è rappresentato da un massimo di sei membri del suo organismo specializzato negli affari comunitari ed europei (...)". Al contrario, altri Parlamenti, come le *Cortes Generales* spagnole, il *Senat* francese, le Camere basse italiana e lussemburghese, i Parlamenti ungherese ed olandese nonché l'Assemblea legislativa di Cipro hanno dichiarato, esplicitamente, che la cooperazione tra le commissioni specializzate dovrebbe essere rafforzata in modo indipendente, senza un collegamento formale e diretto con la COSAC. La Camera dei deputati italiana, infatti, si è espressa soprattutto a favore di un rafforzamento dei contatti fra le commissioni specializzate del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

dell'Unione Europea Occidentale, i cui lavori – come si è detto³³⁷ - sono terminati alla fine di giugno 2011. Sulla scia del Senato francese, che nell'aprile del 2010 ha approvato una risoluzione in cui viene suggerita la creazione di una struttura che riunisca i membri di ciascuna Assemblea specializzati in materia di difesa e politica estera di tutti gli Stati membri dell'Unione, un certo numero di Parlamenti³³⁸ ha ritenuto possibile l'eventuale istituzione di una nuova sede di cooperazione interparlamentare, progettata seguendo il modello della COSAC. Nella stragrande maggioranza dei casi, la forma preferita è quella di una conferenza interparlamentare, composta da sei membri per Parlamento nazionale e sei membri del Parlamento europeo, che si riunisca due volte l'anno. Il Parlamento italiano ha suggerito la costituzione di una conferenza interparlamentare per la politica estera, di difesa e di sicurezza comune, composta da delegazioni del Parlamento europeo, dei Parlamenti nazionali degli Stati membri e dei Paesi candidati all'adesione, che comprendano direttamente i deputati delle Commissioni per gli affari esteri, per la difesa e per gli affari europei. In altri casi, è stato proposto di creare un *forum* di dibattito comune, denominato «Conferenza delle Commissioni Esteri e Difesa», che dovrebbe collaborare periodicamente con la COSAC e con il suo Segretariato. Da ultimo, un numero significativo di Parlamenti ha ritenuto, invece, che a dover svolgere il controllo sulla Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea nonché sulla Politica di difesa e sicurezza comune, debba essere, principalmente, la COSAC³³⁹.

³³⁷ Cfr., sopra, nota n. 245, par. 1, di questo capitolo.

³³⁸ Per l'esattezza dieci: le assemblee di Cipro, Danimarca, Grecia, Portogallo, il Senato francese, la *Seimas* lituana, la Camera dei deputati del Lussemburgo ed i Parlamenti italiano ed europeo.

³³⁹ In questo senso, il parere espresso del Senato polacco, nel quale si legge, ad esempio, la COSAC "*should take the lead*", ovvero dovrebbe assumere la guida del controllo. Con riferimento al più volte richiamato art. 10, del Protocollo n. 1, il Senato ha sottolineato, in particolare, che la Conferenza è l'unico organismo ad essere menzionato nei trattati per quanto riguarda la cooperazione interparlamentare e, per tale ragione, dovrebbe essere l'unico organo ad avere il diritto di gestire il controllo della PESC e della PESD. Il *Sejm* polacco, pertanto, si è espresso in favore del modello esistente, suggerendo la creazione di un *panel* permanente, attivo durante le riunioni della Conferenza. Analogamente, anche la *European Scrutiny Committee* della *House of Commons* britannica, sebbene la Camera non abbia ancora espresso una posizione ufficiale al riguardo, sembra essere a favore di una prevalenza della COSAC nella gestione della materia.

Infine, sul principio di sussidiarietà è emersa una divisione fra i Parlamenti degli Stati membri, alcuni dei quali sembrano propensi a continuare la pratica dei *test* coordinati sulla sussidiarietà anche in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, individuando nella COSAC l'organo principale di coordinamento. Tale posizione è stata sostenuta, ad esempio, dalle Camere basse ceca ed olandese nonché dal *Folketing* danese, che hanno suggerito, tra l'altro, l'introduzione di una speciale procedura che consenta ad un quarto dei Parlamenti interessati di chiedere ed ottenere il controllo di sussidiarietà per un particolare progetto di atto legislativo europeo³⁴⁰. Di converso, il Parlamento italiano, le *Cortes Generales* spagnole, il *Seimas* lituano ed il Parlamento europeo hanno ribadito, con l'entrata in vigore del Trattato, la loro opposizione al proseguimento di questa pratica, dal momento che, a loro giudizio, la competenza per il controllo di sussidiarietà viene attribuita, dai Protocolli allegati, esclusivamente ai Parlamenti nazionali o, nei sistemi bicamerali, alle Camere di questi singolarmente intesi. La COSAC potrebbe continuare a garantire unicamente uno scambio periodico di informazioni relative alle procedure ed alle pratiche utilizzate da ciascuna Camera o Parlamento nello svolgimento della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà.

Sulla questione in esame, deve segnalarsi, tuttavia, che, in occasione della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dei Paesi membri dell'Unione, tenutasi a Bruxelles tra il 4 e il 5 aprile 2011, è stata presentata una proposta di compromesso sulla base delle posizioni enunciate dai Parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo, con l'obiettivo di creare una nuova struttura volta ad assicurare il monitoraggio della PESC/PSDC. Mentre per alcuni tale monitoraggio dovrebbe essere fatto da un punto di vista parlamentare (a livello di *scrutiny*), per altri bisognerebbe svolgere un vero e proprio controllo, il che comporterebbe, conseguentemente, un potere sanzionatorio. La Conferenza interparlamentare dovrebbe assolvere, in primo luogo, una funzione di informazione, in modo da consentire ai Parlamenti nazionali di esercitare un miglior controllo sul proprio Governo per quanto riguarda la dimensione intergovernativa della PESC/PSDC e di dar modo al Parlamento europeo di esercitare le sue funzioni nel quadro istituzionale dell'Unione. Nelle conclusioni finali della Conferenza, quindi, i Presidenti dei Parlamenti hanno rilevato che “*l'unica differenza tra i diversi punti di vista parlamentari si colloca tra chi vuol porre l'accento sulla dimensione intergovernativa della PESC e della PSDC, e chi auspica invece l'inclusione anche della dimensione comunitaria*”. Pertanto, la Conferenza non ha raggiunto un accordo finale sull'istituzione di una nuova Conferenza interparlamentare. Ha, però, previsto la costituzione di una Conferenza composta da delegazioni dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, in sostituzione delle attuali riunioni della COFACC (la Conferenza dei Presidenti delle Commissioni affari esteri) e della CODAC. Cfr., in tal senso, le Conclusioni della Presidenza della Conferenza degli *Speakers*, del 4-5 aprile 2011, disponibili su <<www.ipex.eu>>.

³⁴⁰ Cfr., il quattordicesimo rapporto semestrale COSAC, cit., p. 30.

Questo, in sintesi, il quadro delle varie posizioni sul ruolo futuro della COSAC, dal quale emerge una sicura convergenza sull'opportunità di rendere più efficace l'azione della Conferenza quale luogo di confronto e di scambio di «vedute», tramite la definizione di regole per una migliore programmazione, preparazione e svolgimento delle riunioni anche mediante il coinvolgimento di altre commissioni di settore. Resta, tuttavia, un quadro dai confini ancora incerti ed alquanto eterogeneo, allorché si passa all'individuazione di nuovi e più stringenti meccanismi di collaborazione, rispetto alla quale emergono inevitabilmente le stesse antinomie che hanno storicamente condizionato lo sviluppo delle relazioni interparlamentari³⁴¹. Solo tra qualche tempo si potrà vedere come il nuovo assetto delineato dal Trattato di Lisbona avrà, in concreto, inciso sulle attività e sul ruolo della COSAC.

2.3. Le riunioni dei rappresentanti delle omologhe commissioni del Parlamento europeo e dei Parlamenti dell'Unione europea

Lo strumento cooperativo in questione si caratterizza per la pratica di riunioni che raccolgono intorno ad un unico tavolo i rappresentanti dei Parlamenti nazionali che appartengono alle omologhe commissioni parlamentari. Le riunioni

³⁴¹ A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, cit., p. 1151 e s., ove l'A. si sofferma su tali antinomie e le individua, in particolare: 1) nell'oggetto prioritario della cooperazione (ovvero, se esso sia da ravvisare nel solo controllo di sussidiarietà o, anche, in altre funzioni tipicamente parlamentari ritenute non meno importanti nel nuovo contesto costituzionale); 2) nella natura ed intensità del collegamento tra i Parlamenti nell'applicazione delle nuove prerogative, in relazione alla quale una parte delle Assemblee legislative nazionali propongono la definizione di meccanismi di coordinamento forte, arrivando in certi casi a configurare l'adozione di posizioni comuni e, nella sostanza, a suggerire un esercizio congiunto dei poteri in materia di sussidiarietà attraverso la COSAC, mentre, altra parte (tra cui il Parlamento italiano) contrasta tale visione privilegiando l'adeguamento delle reti già esistenti; 3) nel grado e nell'ambito di coinvolgimento del Parlamento europeo nella cooperazione ai fini dell'applicazione del Trattato di Lisbona, rispetto alla quale, da una parte, si sostiene che i Parlamenti nazionali dovrebbero escludere il Parlamento europeo, quale «controinteressato», dalla definizione di sedi e strumenti di collaborazione, dall'altra, si sottolinea, invece, il valore aggiunto che il raccordo tra Assemblee legislative nazionali e Parlamento europeo può offrire anche per l'esercizio del controllo di sussidiarietà, sia fornendo elementi di analisi e valutazione qualificati sia incentivando la considerazione da parte dei competenti organi del Parlamento europeo delle posizioni espresse dai Parlamenti nazionali, come nel caso del meccanismo del cartellino arancione.

sono convocate di norma dal Parlamento che esercita la Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea oppure dal Parlamento europeo ed, eventualmente, da altri Parlamenti.

Non esiste una tempistica rigida delle riunioni, sebbene in alcuni casi esse abbiano raggiunto una cadenza periodica. È quanto accaduto, ad esempio, per le Conferenze dei Presidenti delle Commissioni esteri, delle Commissioni difesa e delle Commissioni competenti per la giustizia e gli affari interni, convocate su iniziativa del Parlamento della Presidenza di turno del Consiglio, le quali hanno assunto oramai una cadenza semestrale. Tra le riunioni promosse, invece, dal Parlamento europeo, hanno assunto una cadenza annuale quella organizzata dalla Commissione per gli affari economici e monetari del Parlamento europeo e quella della Commissione per i bilanci con le corrispondenti commissioni dei Parlamenti nazionali sul progetto di bilancio dell'Unione per l'anno successivo.

2.4. Le riunioni interparlamentari

Occorre accennare, sempre in questa sede, ad una prassi che, specie negli ultimi anni, si è progressivamente sviluppata e che consiste nella convocazione di riunioni parlamentari che hanno ad oggetto tematiche di particolare rilevanza. In specie, a partire dal 2005, si sono consolidate due tipologie di riunioni organizzate, congiuntamente, dal Parlamento europeo e dal Parlamento della Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea: i *Joint Committee Meeting*, su materie considerate di competenza di singole commissioni, cui di norma sono invitati a partecipare quattro parlamentari per ciascun paese, ed i *Joint Parliamentary Meeting*, su tematiche molto generali, come lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia o la Strategia di Lisbona, cui sono invitati a partecipare sei parlamentari per ciascun Paese (nei Parlamenti bicamerali, i partecipanti sono ripartiti in linea di massima in misura eguale tra le Camere).

I primi sono co-presieduti dai Presidenti delle commissioni competenti del Parlamento europeo e del Parlamento della Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione; i secondi, dal Presidente del Parlamento europeo e del Parlamento della Presidenza. Ad entrambe le tipologie di riunioni sono invitati i ministri competenti della Presidenza di turno, in qualità di Presidenti delle rispettive composizioni del Consiglio, i

commissari europei, i rappresentanti di altre istituzioni dell'Unione europea (ad esempio, la Banca centrale europea) nonché esperti.

3. La cooperazione interparlamentare a livello amministrativo

La cooperazione tra le amministrazioni parlamentari in ambito europeo assicura un costante scambio di informazioni tra i Parlamenti su tutti i temi di comune interesse, sia in preparazione di singole iniziative o eventi interparlamentari, sia al fine di realizzare strumenti e servizi di carattere generale o anche permanenti a supporto delle esigenze degli organi parlamentari. Tale cooperazione si esplica regolarmente soprattutto attraverso la rete dei funzionari di collegamento, che operano presso le strutture competenti per gli affari europei dei Parlamenti nazionali, e dei rappresentanti permanenti, attivi presso le sedi delle istituzioni europee in rappresentanza delle singole Assemblee parlamentari; forme di cooperazione coinvolgono anche gran parte dei settori delle amministrazioni parlamentari.

La cooperazione amministrativa si è sviluppata particolarmente negli ultimi anni, sia sul piano dell'attività istruttoria della Conferenza dei Presidenti o della COSAC, sia sul piano di specifici progetti comuni, tra i quali, come già anticipato sopra, assume particolare rilievo l'IPEX, su cui *infra*.

Il coordinamento e la direzione della cooperazione amministrativa sono assicurati dai segretari generali, sulla base delle indicazioni dei Presidenti.

4. Gli strumenti operativi: Interparliamentary European Union Information Exchange (IPEX)

L'*Interparliamentary EU Information Exchange* nasce da una raccomandazione formulata dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, svoltasi a Roma nel 2000. L'iniziativa era volta a promuovere la cooperazione interparlamentare nell'Unione europea, mediante la creazione di una piattaforma per lo scambio elettronico di informazioni sul controllo parlamentare dei progetti di atti comunitari, inclusi gli aspetti relativi alla sussidiarietà.

Il sito IPEX è stato inaugurato in occasione della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea di Copenaghen del 2006³⁴². Punto focale del sito è la banca dati che contiene tutte le proposte legislative e non legislative trasmesse dalla Commissione europea. Per ciascuna proposta, ogni Parlamento o Camera nazionale ha a disposizione una sottosezione dove inserire informazioni circa l'esame al proprio interno, con la possibilità di rendere disponibili eventuali documenti approvati e *link* a pagine *web*.

Con specifico riferimento al meccanismo di allerta precoce, l'IPEX consentirà, in particolare, per ciascun progetto di atto legislativo, di verificare in tempo reale quali Parlamenti stiano svolgendo, nel corso del periodo di otto settimane, l'esame di sussidiarietà, con eventuale accesso ad informazioni e/o documenti in versione integrale o sintesi nonché con l'indicazione dei funzionari da contattare per ottenere ulteriori informazioni.

Proprio in ragione dell'importanza che esso assume nell'ottica di quel coordinamento necessario affinché si possano raggiungere le soglie richieste per attivare i meccanismi del cartellino giallo e/o del cartellino arancione, si comprende bene come mai, ad oggi, l'IPEX costituisca l'unico strumento di cooperazione che, dal 2009, dispone di una propria rete organizzativa, che ne assicura la gestione.

³⁴² Il sito IPEX è accessibile dall'indirizzo *web*: <<www.ipex.eu>>.

PARTE SECONDA

LA PARTECIPAZIONE DEL PARLAMENTO ITALIANO
AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DELL'UNIONE
EUROPEA NELL'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA
E DELLA PRASSI INTERNA

CAPITOLO QUARTO

LA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA: DALLA «LEGGE FABBRI» ALLA LEGGE N. 11 DEL 2005

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. - *Sezione Prima: Il quadro normativo di riferimento.* - 2. I riferimenti costituzionali. - 3. La prima fase del rapporto tra Stato italiano e ordinamento comunitario: dall'inizio fino all'entrata in vigore dell'Atto unico europeo. - 4. La seconda fase dei rapporti tra Stato italiano e ordinamento comunitario. La «legge Fabbri» e la creazione del Dipartimento per le politiche comunitarie. - 5. La legge n. 86 del 1989 e l'avvio della terza fase. - 6. L'ultima fase di sviluppo: la legge n. 11 del 2005. - *Sezione Seconda: La fase ascendente da un punto di vista dinamico. Le interazioni fra gli attori istituzionali.* - 7. Gli obblighi di informazione. - 7.1. Gli organi coinvolti nell'attività di informazione tra Governo e Parlamento. - 8. Le osservazioni ed i poteri di indirizzo del Parlamento. - 9. La riserva di esame parlamentare. - 9.1. La riserva parlamentare ed il mandato di arresto europeo. - 10. La partecipazione alla fase ascendente delle Regioni e degli enti locali: brevi cenni. - *Sezione Terza: Prospettive di riforma.* - 11. I progetti di legge di modifica della legge n. 11 del 2005.

1. Considerazioni introduttive

La disamina appena svolta dei meccanismi operanti a livello europeo evidenzia l'esistenza di un quadro di riferimento entro cui possono inserirsi misure elaborate a livello nazionale, sia nella legislazione (ordinaria e/o costituzionale) che nei regolamenti parlamentari: non vi è dubbio che, se ancora dei miglioramenti

sono possibili, il diritto dell'Unione europea offre agli ordinamenti nazionali un contesto entro il quale collocare quelle soluzioni tecniche che appaiono maggiormente consone con la struttura costituzionale di riferimento. Occorre, ora, verificare come l'ordinamento italiano abbia fatto uso di tale margine di manovra al fine di predisporre gli strumenti necessari a creare un migliore raccordo, nella fase ascendente, tra il Governo, da una parte, ed il Parlamento, dall'altra.

In tale prospettiva, nelle pagine che seguono, si richiamerà, in primo luogo, la situazione precedente l'adozione della legge n. 11 del 2005. Vale la pena ricordare già in questa sede che, per un lungo periodo, la questione è stata rimessa esclusivamente all'autonomia regolamentare delle Camere³⁴³. Solo dopo circa trent'anni di esperienza comunitaria il legislatore italiano si è risolto ad adottare misure finalizzate a creare un raccordo tra il Governo ed il Parlamento nella fase ascendente, dai contenuti alquanto blandi: l'articolo 9 della legge n. 183 del 1987, la cosiddetta «legge Fabbri»³⁴⁴, obbligava il Governo a comunicare alle Camere ed alle Regioni i progetti di regolamenti, raccomandazioni (da intendersi quelle emanate dalle istituzioni della CECA³⁴⁵) e direttive, senza peraltro che venisse specificato un termine per tale adempimento e senza che fosse definito il ruolo che una posizione assunta dalle competenti commissioni parlamentari o dalle Assemblee potesse svolgere nei confronti del Governo (al riguardo, si parlava, infatti, di semplici «osservazioni»).

³⁴³ Per una trattazione delle soluzioni adottate e delle problematiche irrisolte dal punto di vista dell'esigenza del recupero delle funzioni di compartecipazione e controllo parlamentare, si vedano le puntuali osservazioni di G. GAJA, *Per un controllo parlamentare dell'attività normativa delle Comunità europee*, in *Politica del diritto*, 1973, p. 111 e ss.; ID., *Proposta di riforma della Giunta per gli affari europei del Senato*, in *Rivista di diritto internazionale (RDI)*, 1977, p. 398 e ss.; A. M. CALAMIA, C. MORVIDUCCI, *Istituzione di un Ministero per gli affari comunitari?*, *ivi*, p. 822 e ss.; C. MORVIDUCCI, *Il Parlamento italiano e le Comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1979, spec. p. 137 e ss.; ID., *La politica comunitaria e il ruolo svolto dalle Commissioni Affari Esteri e dalla Giunta per gli Affari delle Comunità europee*, in Cassese A. (a cura di), *Parlamento e politica estera*, Padova, Cedam, 1982, p. 129 e ss.; N. RONZITTI, *Elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo e controllo democratico del processo di integrazione europea*, in Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale (a cura di), *Parlamento europeo, forze politiche e diritti dei cittadini*, Milano, Franco Angeli, 1979, p. 29 e ss., spec. p. 54 e ss..

³⁴⁴ Tale disposizione verrà abrogata dalla legge n. 128 del 1998, c.d. «Legge comunitaria 1995-1997», su cui *infra* in nota.

³⁴⁵ Per tale conclusione nonché per una critica alla genericità del dettato normativo, cfr. A. TIZZANO, *Sull'attuazione della normativa comunitaria in Italia: la legge 183/87*, in *FI*, 1988, I, p. 219 e ss..

Successivamente, la legge n. 400 del 1988 impose al Presidente del Consiglio di fornire alle Camere una tempestiva comunicazione circa i procedimenti normativi in corso nelle Comunità europee e sulle iniziative e posizioni assunte dal Governo nelle specifiche materie³⁴⁶: la logica era quella del resoconto, non certamente quella della ricerca di un'intesa con il Parlamento circa le posizioni da assumere a livello europeo.

Vedremo, poi, che la legge n. 86 del 1989, nota ai più come legge La Pergola, cercò di affrontare il problema con maggiori pretese di sistematicità, ma deluse quanto ad efficacia degli strumenti di raccordo così introdotti. Relativamente ai rapporti con il Parlamento, si stabiliva inoltre che il Governo presentasse alle Camere una relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario, in cui fossero esposti i principi e le linee caratterizzanti della politica italiana nei lavori preparatori all'emanazione degli atti normativi comunitari ed, in particolare, gli indirizzi del Governo su ciascuna politica comunitaria, sui gruppi di atti normativi riguardanti la stessa materia e su singoli atti normativi che rivestono rilievo di politica generale. Nella prassi, detta relazione è stata presentata senza la dovuta regolarità e per lo più con notevole ritardo, cosicché si è ridotta spesso ad un mero consuntivo, inidoneo a fornire la base per un dibattito volto all'orientamento dell'attività governativa.

Maggiormente attente (per lo meno sulla carta) si sono dimostrate le Assemblee parlamentari, dal momento che nello stesso periodo in cui fu approvata la legge La Pergola, il Senato (nel 1988) e la Camera dei deputati (nel 1990) modificarono i propri regolamenti, con l'evidente intenzione di rafforzare il ruolo del Parlamento nella fase preparatoria degli atti comunitari e nella fase della loro esecuzione nell'ordinamento interno³⁴⁷. Gli articoli 142 e 144 del regolamento del Senato e gli articoli 126 *bis* e 127 del regolamento della Camera, così come novellati, riconoscevano alle commissioni permanenti e, rispettivamente, alla Giunta per gli affari delle Comunità europee e alla Commissione per le politiche comunitarie³⁴⁸ la facoltà di approvare atti di indirizzo destinati al Governo in

³⁴⁶ Cfr. art. 5, co. 3, lett. a), legge 23 agosto 1988, n. 400, recante la «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri», in GU 12 settembre 1988, n. 214.

³⁴⁷ Cfr. V. LIPPOLIS, *Il Parlamento nazionale-comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, p. 319 e ss., spec. p. 331 e ss..

³⁴⁸ Il regolamento della Camera è stato ulteriormente modificato nel 1996, al fine di trasformare la Commissione per le politiche dell'Unione europea in una vera e propria

relazione alla discussione di progetti di atti comunitari o, più in generale, all'assunzione di iniziative sul piano comunitario.

A fronte di questa cornice normativa, si ebbero nel 1998 due distinti interventi legislativi, a breve distanza l'uno dall'altro, entrambi finalizzati a rafforzare il ruolo del Parlamento nella fase ascendente, senza tuttavia il necessario coordinamento³⁴⁹. Degna di nota è pure la legge comunitaria per il 2000 (legge n. 422/2000³⁵⁰) che abroga le due disposizioni ora ricordate ed inserisce nella legge La Pergola una disciplina unitaria in merito al ruolo del Parlamento e delle Regioni nella fase ascendente³⁵¹.

Come si dirà, l'ultimo passaggio rilevante che precede la legge n. 11/2005 è rappresentato dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. La legge

Commissione permanente (la XIV). Nel 2003, la Giunta del Senato è stata trasformata nella 14ª Commissione permanente sulle Politiche dell'Unione europea (si vedano gli artt. 22-23 regolamento Senato).

³⁴⁹ Il riferimento è, in primo luogo, all'art. 14 della legge 24 aprile 1998, n. 128, pubblicata in GU 7 maggio 1998, n. 104, suppl. ord., il cui co. 1 disponeva “*i progetti degli atti normativi e di indirizzo di competenza degli organi dell'Unione europea o delle Comunità europee, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, sono comunicati, contestualmente alla loro ricezione, alle Camere per l'assegnazione alle Commissioni parlamentari competenti (...), indicando la data presunta per la loro discussione o adozione da parte degli organi predetti*”. Quanto al ruolo riconosciuto alle Camere in seguito alla comunicazione dei documenti sopra menzionati, il co. 2 dell'art. 14 prevede che le Camere si vedono espressamente attribuita la facoltà di adottare atti di indirizzo nei confronti del Governo. Preme ricordare che non si tratta di una novità assoluta, atteso che i regolamenti parlamentari, come sopra evidenziato, già riconoscevano la facoltà di approvare atti di indirizzo destinati al Governo in relazione alla discussione di progetti di atti comunitari. Rileva, poi, la legge 16 giugno 1998, n. 209, pubblicata in GU 6 luglio 1998, n. 155, suppl. ord., di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione del Trattato di Amsterdam, la quale contiene una disposizione di adattamento ordinario (art. 3) che richiede al Governo di assicurare che siano messi a disposizione delle Camere tutti i documenti di consultazione redatti dalla Commissione, le proposte legislative da questa presentate e le proposte relative alle misure da adottare ai sensi del Titolo VI del Trattato UE. La norma aggiunge che le Camere possono formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo “*nei termini previsti dalle norme comunitarie*”. Perplexità circa l'idoneità della successione di interventi normativi ora ricordati sono espresse da R. ADAM, *Il ruolo dell'Italia nei negoziati relativi all'elaborazione delle convenzioni e degli atti comunitari di armonizzazione*, in AA.VV., *L'ordinamento italiano dopo 50 anni di integrazione europea*, Atti del Convegno di Studi di Alghero del 5-6 ottobre 2001, Torino, Giappichelli, 2004, p. 47 e ss. ed, in particolare, p. 60.

³⁵⁰ Legge 29 dicembre 2000, n. 422, in GU 20 gennaio 2001, n. 16, suppl. ord..

³⁵¹ Cfr. art. 6 della Legge comunitaria per il 2000.

costituzionale n. 3 del 2001³⁵², infatti, ha introdotto nella nostra Carta costituzionale degli espliciti riferimenti all'Unione europea e al diritto comunitario – segnatamente, agli articoli 117³⁵³ e 120³⁵⁴ della Costituzione – favorendo la

³⁵² Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», pubblicata in GU 24 ottobre 2001, n. 248.

³⁵³ Con riferimento all'art. 117 della Costituzione si segnalano, in particolare, i commi 1, 2, 3, 5 e 9. In dottrina, sulla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione si rinvia, senza alcuna pretesa di esaustività, a G. BERTI, G. C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001; A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001; A. D'ATENA, *L'Italia verso il federalismo: taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001; ID., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005; M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002; V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2002; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002; T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001; S. GAMBINO, *Il 'nuovo' ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004; nonché, con specifico riferimento all'art. 117, co. 1, Cost., A. G. SERGES, *Art. 117, comma primo*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2006, p. 2213 e ss., R. CALVANO, *La Corte costituzionale «fa i conti» per la prima volta con il nuovo art. 117 comma 1 Cost. Una svista o una svolta monista della giurisprudenza costituzionale sulle «questioni comunitarie»?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, n. 6, p. 4417 e ss.; A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, comma 1, Cost.*, *ivi*, 2003, p. 467 e ss., E. GHERA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nei confronti della potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, in Modugno F., Carnevale P. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislative*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 47 e ss.; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *DPCE*, 2002, n. 3, p. 1355 e ss.; L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1203 e ss.; C. PINELLI, *I limiti generali alle potestà legislative statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *FI*, 2001, fasc. V, col. 194 e ss..

Sull'assenza di una riforma costituzionale che consideri in maniera organica la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione comunitaria, si vedano le osservazioni di P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, n. 1, p. 52, e T. GROPPI, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in Groppi T., Olivetti M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 155. Non sono mancate, d'altro canto, proposte di revisione costituzionale che ipotizzavano al riguardo una più incisiva riforma della Costituzione. È opportuno, infatti, ricordare a tal proposito - e senza soffermarci sui tentativi più remoti di riforma costituzionale (tra i quali devono essere, in particolare, ricordati i lavori delle Commissioni bicamerali Bozzi della IX legislatura e De Mita-Iotti dell'XI legislatura con i relativi dibattiti parlamentari; vedi in argomento e per opportuni riferimenti U. ALLEGRETTI, P. CARETTI, *Riforma costituzionale, globalizzazione, "treaty-making power" e partecipazione italiana al processo di integrazione europea*, in *Diritto pubblico*, pp. 649-677; S. MARCHISIO, *Le*

successiva modifica delle procedure e degli strumenti di partecipazione dell'Italia al processo comunitario, attuata con le leggi n. 131 del 2003, cosiddetta «legge La Loggia»³⁵⁵, e n. 11 del 2005.

norme in materia internazionale nella Costituzione italiana, in *Riforme costituzionali. Prospettiva europea e prospettiva internazionale*, IV Convegno SIDI, Salerno, 29-30 aprile 1999, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000, p. 129 e ss. e spec. p. 131 e ss.; G. ZICCARDI CAPALDO, *I rapporti tra diritto interno e diritto internazionale: i cocci della Commissione bicamerale e le prospettive di riforma*, *ivi*, p. 159 e ss. e spec. p. 160 e ss.) — le vicende della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, istituita, nella XIII legislatura, con legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, e presieduta da M. D'Alema, che costituisce l'immediato antecedente della riforma poi completata nel 2001. Il relativo progetto definitivo, trasmesso al Parlamento il 4 novembre 1997, prevedeva, per quanto riguarda l'ordinamento comunitario, l'introduzione, nella Costituzione italiana, di un nuovo titolo VI (artt. 114-116) dedicato alla «Partecipazione dell'Italia all'Unione Europea». Tale progetto definitivo, peraltro, escludeva quella disposizione (art. B), proposta nell'articolato presentato dal relatore *ad hoc* D'Amico, che puntava a dare un'esplicita copertura costituzionale al principio dell'effetto diretto e del primato del diritto comunitario. Quest'ultima disposizione, infatti, risultò soppressa già nel primo progetto di legge costituzionale del 30 giugno 1997. Comunque, com'è noto, l'intero progetto di riforma costituzionale predisposto dalla Commissione bicamerale della XIII legislatura è rimasto allo stadio, appunto, di progetto. In argomento e per ulteriori riferimenti, cfr. C. CURTI GIALDINO, *Unione europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 23 e ss.; ID., *Il progetto di revisione costituzionale sui temi attinenti all'Unione Europea nei lavori della Bicamerale*, in *Riforme costituzionali*, cit., p. 27 e ss.; R. MICCÙ, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea (artt. 114, 115 e 116)*, in Atripaldi V., Bifulco R. (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 697 e ss.. Si vedano, infine, i vari testi preparatori, il progetto di legge costituzionale approvato il 30 giugno 1997 e quello - risultante dalle decisioni della Commissione sugli emendamenti - trasmesso al Parlamento il 4 novembre 1997, tutti consultabili *on line* sul sito istituzionale della Camera dei deputati al seguente indirizzo «www.camera.it».

³⁵⁴ Cfr. art. 120 della Costituzione, ai sensi del quale: “1. La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. 2. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”. In dottrina, si rinvia, *ex multis*, a F. BELLETTI, *Commento all'art. 5 della Costituzione*, in Bartole S., Bin R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 1089-1098, nonché alla bibliografia ed alla giurisprudenza *ivi* richiamata.

³⁵⁵ Pubblicata in GU 10 giugno 2003, n. 132. La promulgazione dell'indicata legge di attuazione è stata preceduta da una specifica indagine conoscitiva svolta dalla 1ª Commissione

Delineato, in tal modo, il quadro normativo di riferimento³⁵⁶, si procederà con l'esame degli strumenti e delle modalità di partecipazione del Parlamento italiano al processo normativo dell'Unione europea³⁵⁷, considerando la relativa disciplina legislativa contenuta essenzialmente nella legge n. 11 del 2005 nonché le sue possibili prospettive di riforma per passare nel prosieguo – e, segnatamente, nel *Capitolo Quinto* di questa parte - all'analisi delle previsioni contenute nei regolamenti parlamentari e delle prassi invalse nei lavori delle Camere.

Prima di fare ciò, è possibile però, sin da ora, evidenziare, sulla base delle brevi considerazioni sopra svolte, quelle che sono le caratteristiche principali del modello italiano di scrutinio parlamentare e che ci consentono di qualificarlo come di tipo «preventivo», perché focalizzato, essenzialmente, sulla fase iniziale delle procedure di carattere legislativo³⁵⁸. L'intensità del controllo del Parlamento

affari costituzionali del Senato della Repubblica, avviata il 17 ottobre 2001 e conclusasi il 26 giugno 2002. I relativi lavori si possono reperire *on line* sul sito istituzionale del Senato al seguente indirizzo «www.senato.it». In dottrina, per più ampie considerazioni, si vedano, in particolare, G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003; AA.VV., *Legge "La Loggia"*, Rimini, Maggioli, 2003; e, infine, P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2004.

³⁵⁶ Cfr., segnatamente, parr. da 2 a 6 di questo capitolo.

³⁵⁷ Ciò sebbene non si escluda che anche strumenti quali la legge comunitaria annuale, per quanto afferenti alla fase discendente, rappresentino comunque un «banco di prova» per misurare i rapporti di forza tra Legislativo ed Esecutivo. Così, A. DONÀ, *L'uropeizzazione del sistema di governo: il caso della legge comunitaria*, in Fabbrini S. (a cura di), *L'uropeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Bari, Laterza, 2003, pp. 34-54, spec. p. 39. Peraltro, deve ricordarsi che la distinzione tra fase ascendente (quale momento di formazione della decisione europea per confluenza delle posizioni nazionali) e fase discendente (ovvero di esecuzione-attuazione da un punto di vista meramente interno del diritto europeo) è prevalentemente italiana, essendo assai poco utilizzata da parte della dottrina straniera. Il motivo discende dal fatto che negli altri Stati membri da sempre si considerano strettamente connessi il momento di assunzione della decisione con quello della sua attuazione, valutando il primo come strumentale alla buona riuscita del secondo: si tratta di un *continuum* che mal si concilia con l'esistenza di rigide distinzioni. Così C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, pp. 353-391, spec. pp. 355-356, la quale aggiunge, altresì, in proposito: «Non è da escludere (...) che l'esistenza di una forma mentis alquanto diffusa in Italia, che tende a dissociare le due fasi investendo tutte le energie su quella discendente, sia da annoverare tra le cause delle note difficoltà nazionali a dare attuazione nei tempi e con le modalità richiesti al diritto europeo».

³⁵⁸ Cfr. M. CARTABIA, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea: che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali: atti del XX Convegno annuale*, cit., p. 118 e ss..

assume, peraltro, la forma dell'indirizzo politico e non, invece, quella più stringente del mandato a negoziare, di cui l'esperienza danese è la massima espressione³⁵⁹.

2. I riferimenti costituzionali

È noto che, per lungo tempo, la legge fondamentale della Repubblica non contenesse una norma specifica concernente l'ancoraggio costituzionale dell'Italia alle Comunità europee e che la giurisprudenza abbia individuato la relativa copertura costituzionale nell'articolo 11 della Costituzione³⁶⁰. Di conseguenza, i Trattati istitutivi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), della Comunità economica europea (CEE) e dell'Euratom, come anche gli altri successivi, che hanno modificato o integrato i primi, incluso il Trattato sull'Unione europea, sono stati resi esecutivi con legge ordinaria³⁶¹.

³⁵⁹ Cfr. M. CARTABIA, *op. cit.*, p. 111 e ss..

³⁶⁰ Non risulta compatibile con le caratteristiche ed i limiti del presente lavoro di ricerca ricostruire tale percorso giurisprudenziale nella sua integralità, per cui, nel darlo per note, ci soffermeremo solo su talune pronunce che, in qualche modo, costituiscono le premesse della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001. Per una disamina sistematica delle decisioni della Corte costituzionale in materia, si veda G. GAJA, *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in Daniele L. (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 255-279.

³⁶¹ Il primo (in ordine di citazione), con legge di ratifica del 25 giugno 1952, n. 766, in GU 12 luglio 1952, n. 60, suppl. ord.; il secondo ed il terzo, con legge di ratifica del 14 ottobre 1957, n. 1203, in GU 23 dicembre 1957, n. 317, suppl. ord.; l'ultimo, con legge di ratifica del 3 novembre 1992, n. 454, in GU 24 novembre 1992, n. 277, suppl. ord.. D'altronde, l'Italia ha scelto di non seguire l'esempio della maggior parte degli Stati membri che hanno introdotto disposizioni costituzionali apposite sull'appartenenza all'Unione, soprattutto in seguito all'adozione di trattati che implicavano consistenti trasferimenti di poteri alla sfera sovranazionale, come quello di Maastricht. Lo stesso metodo è stato usato per il Trattato costituzionale, ratificato con legge del 7 aprile 2005, n. 57, in GU 21 aprile 2005, n. 92, sebbene questo implicasse il riconoscimento di un principio essenziale come quello di supremazia dell'ordinamento comunitario su quello interno. Sul punto, si rinvia alle riflessioni svolte da M. CARTABIA, *La ratifica del Trattato costituzionale europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 4, pp. 863-864. Inoltre, non si decise d'introdurre nemmeno procedure di ratifica *ad hoc*, come avviene ad esempio in Francia, tanto che resta in vigore il procedimento di ratifica ordinario previsto dall'art. 80 Cost. per la maggioranza dei trattati internazionali, come si può desumere agevolmente dalle pratiche usate, anche recentemente, per ratificare il Trattato di Lisbona, avvenuta con legge 2 agosto 2008, n. 130, in GU 8 agosto 2008, n. 185, suppl. ord..

Tale disposizione, nella sua genericità, consente le limitazioni di sovranità necessarie ad un “*ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni*” alla sola condizione che ciò avvenga “*in condizioni di parità con gli altri Stati*”³⁶². Com'è noto, l'articolo 11, che risale alla versione originale del 1948, non si riferisce però esplicitamente alle Comunità europee, essendo stato introdotto al precipuo scopo di permettere l'adesione italiana alle organizzazioni internazionali tradizionali e, nella specie, alle Nazioni Unite.

Nonostante ciò, il riferimento all'articolo 11 della Costituzione ha reso possibile alla Corte costituzionale l'introduzione nell'ordinamento italiano dei principi di diritto comunitario attraverso un processo evolutivo particolarmente difficile e sofferto culminato nella nota sentenza n. 170 del 1984, cosiddetta «*Granital*»³⁶³, che è ancora alla base della giurisprudenza che delinea i rapporti fra norme comunitarie e norme interne. In tale sentenza, la Corte ha parzialmente corretto il suo precedente orientamento, secondo cui l'ordinamento comunitario e quello nazionale risultavano completamente estranei l'uno con l'altro, poiché appartenenti ad “*orbite giuridiche separate*”³⁶⁴, e le fonti comunitarie erano collegate a quelle nazionali sulla base dei tradizionali principi che governano le relazioni tra le fonti, specialmente il principio di successione temporale, secondo cui le norme di diritto comunitario derivato potevano essere abrogate da una norma interna successiva³⁶⁵. È, infatti, su questa sentenza del 1984 che si fonda l'allineamento dei giudici italiani ai principi stabiliti dalla Corte di giustizia e, specialmente, al principio del primato del diritto comunitario sul diritto interno,

³⁶² Cfr. art. 11 Cost., a norma del quale: “*L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*”. Si omette, in ragione del taglio del presente lavoro, di dar conto della imponente letteratura in materia, ritenendosi sufficiente rinviare, in questa sede, per un commento generale alla norma in parola ad A. COSSIRI, *Articolo 11*, in Bartole S., Bin R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., pp. 88-99.

³⁶³ Corte cost., 8 giugno 1984, n. 170, *Granital c. Amministrazione delle finanze*, il cui testo è consultabile *on line*, insieme a tutte le altre decisioni della Consulta, sul sito istituzionale della Corte: <<http://www.giurcost.org/>>.

³⁶⁴ Si veda, in specie, Corte cost., 16 dicembre 1965, n. 98.

³⁶⁵ Per quanto precede, si veda, in particolare, M. P. CHITI, *Il Trattato sull'Unione europea e la sua influenza sulla Costituzione italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, p. 343 e ss..

enunciato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Costa c. Enel*³⁶⁶ del 1964. Ciò, tuttavia, è avvenuto sulla base di un diverso approccio, secondo cui i due sistemi sono configurati come “autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato”³⁶⁷. In tal modo, la problematica valutazione del limite entro il quale sono ammesse limitazioni di sovranità, sulla base dell'articolo 11 della Costituzione, si riduce ad una questione di divisione di competenze, come peraltro stabilito nei Trattati comunitari³⁶⁸: nelle materie rientranti nella sfera di attribuzione dell'Unione europea, gli atti normativi comunitari prevalgono sulle norme interne, ancorché di rango costituzionale³⁶⁹;

³⁶⁶ Corte giust. 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel*, cit., p. 1129 e ss.. Può, altresì, consultarsi il testo di questa sentenza come quello delle altre decisioni della Corte di giustizia sul sito istituzionale dell'Unione europea: <<http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm>>.

³⁶⁷ Cfr. par. 4 della sentenza n. 170 del 1984. Sulla diversità delle argomentazioni addotte dalle due Corti nel giustificare la preminenza del diritto comunitario, espressione di due diverse posizioni (l'una «monista», quella della Corte di giustizia, e l'altra «dualista», quella della Corte costituzionale) in ordine alla questione dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, si vedano, in particolare, A. LA PERGOLA, *Costituzione ed integrazione europea: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Rassegna Parlamentare*, 1998, p. 831; A. CERRI, *L'integrazione europea nella giurisprudenza delle Corti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico e comunitario*, 1999, p. 1490 e ss.. Rileva come lo stesso concetto di «adattamento» derivi da una concezione dualista e come, peraltro, la contrapposizione tra le due teorie si stia attenuando nella moderna vita di relazione internazionale L. SICO, *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale generale*, in *Enciclopedia del diritto (EdD)*, Appendice di Aggiornamento, II, Milano, 1998, p. 32 e ss., spec. 36. Più di recente, si veda, per una ricostruzione del dibattito tra monismo e dualismo, G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 63 e ss..

³⁶⁸ Questo punto è stato sottolineato più volte dalla giurisprudenza costituzionale. In tal senso, si veda, ad esempio, Corte cost., 14 giugno 1990, n. 285, ove si indica che “nelle materie previste dal Trattato CEE la norma regolatrice è quella emanata dalle istituzioni comunitarie secondo le previsioni del Trattato stesso”.

³⁶⁹ A parte il riconoscimento del primato del diritto comunitario sul diritto interno anche se successivo, la sentenza del 1984 non fa altro che affrontare alcuni temi su cui la Corte si era già pronunciata in precedenti sentenze, sintetizzandoli e rendendoli più sistematici. È il caso, in particolare, della questione dei c.d. «controlimiti» alle limitazioni di sovranità autorizzate dall'art. 11 della Costituzione. La Corte italiana, anticipando alcuni concetti di contenuto simile a quelli impiegati dalla Corte costituzionale tedesca in occasione della ratifica del Trattato sull'Unione europea, riproduce *verbatim* alcuni criteri interpretativi già stabiliti nella sentenza *Frontini* (n. 183 del 1973), dove aveva subordinato le limitazioni di sovranità a favore della Comunità al rispetto, da parte della stessa, dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano e dei diritti inalienabili della persona umana. Per un esame approfondito del tema, si rinvia a M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995; F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1995; A. CELOTTO, T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté v. controlimiti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, pp. 1309-1385; A. CELOTTO, T. GROPPI, *Primauté e controlimiti nel progetto di trattato costituzionale*,

mentre quelli che esulano dalle competenze sopranazionali restano di esclusivo appannaggio dei poteri statali³⁷⁰.

La sentenza *Granital* si riferiva al caso specifico dei regolamenti comunitari che sono, come sappiamo, direttamente applicabili negli ordinamenti interni. Rispetto ad essi la Corte chiedeva ai giudici comuni di non applicare la legge interna confliggente con il regolamento, indipendentemente dal fatto che questa fosse antecedente o successiva al regolamento stesso³⁷¹. Di conseguenza, la legge

in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2004, pp. 868-869. Più di recente, per un'attenta analisi della giurisprudenza costituzionale italiana in materia e per una ricostruzione critica dei relativi indirizzi, si veda U. VILLANI, *I "controlimiti" nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, p. 1297 e ss.. Rileva, poi, il consolidarsi, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (il riferimento è, in particolare, artt. 4 e 6 TUE), di un sistema di controlimiti interno all'ordinamento dell'Unione europea, che ha finito per depotenziare le possibili criticità che prima oneravano gli organi nazionali di garanzia costituzionale, S. CASSESE, *Ordine giuridico e ordine nazionale*, in «www.cortecostituzionale.it», 2009, p. 5. Per una panoramica generale sul nuovo sistema di tutela dei diritti fondamentali a livello unionistico, con particolare attenzione alla Carta di Nizza, che, com'è noto, ha assunto lo stesso valore giuridico dei trattati in virtù di quanto disposto dall'art. 6 TUE nella versione modificata dal Trattato di Lisbona, si rinvia, per tutti, ad A. DI STASI, *Diritti umani e sicurezza regionale: il «sistema europeo»*, cit., p. 235 e ss.; ID., *Libertà e sicurezza nello spazio giudiziario europeo: mandato di arresto e "statuto" dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, fasc. 4, 2007, pp. 657-694.

³⁷⁰ Il problema che si pone è allora quello di stabilire a quale livello di governo spetti decidere il riparto delle competenze, ossia a chi spetti la c.d. «Kompetenz-Kompetenz». Di questo dibattito, che ha impegnato attivamente la Corte costituzionale tedesca tanto nel *Maastricht Urteil* del 1993 quanto, più di recente, nel *Lissabon Urteil* del 2009, si è già trattato nell'ambito del *Capitolo Primo della Prima Parte*, par. 3, al quale pertanto si rinvia.

³⁷¹ La sentenza n. 170 del 1984 riprende un ulteriore concetto già affermato dalla Corte di giustizia a partire dalla sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel*, cit., p. 1129 e ss., ossia quello secondo cui la prevalenza della norma comunitaria viene assicurata tramite la «non applicazione» o, se si vuole utilizzare un'espressione meno rigorosa, la «disapplicazione» della norma interna, con la conseguenza che il rapporto viene ad essere disciplinato unicamente dalla specifica normativa comunitaria di riferimento. Sui giudici nazionali incombe, quindi, l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario, assicurando al singolo la tutela attribuitagli da quel diritto anche tramite la disapplicazione della norma interna con esso contrastante, sia essa anteriore ovvero posteriore (trattasi del c.d. «sindacato diffuso sugli atti comunitari»). Non solo, ma tale obbligo incombe anche sullo Stato nel suo complesso – e, quindi, su tutte le sue articolazioni - tra le quali, in particolare, l'amministrazione pubblica (si vedano, sul punto, Corte giust. 13 luglio 1972, causa 48/71, *Commissione c. Italia*, in *Raccolta*, 1972, p. 529, punto 7; 22 giugno 1989, causa 103/88, *Costanzo*, in *Raccolta*, 1989, p. 1839, punti 28-33; 19 gennaio 1993, causa C-101/91, *Commissione c. Italia*, in *Raccolta*, 1993, p. I-191, punto 24; 4 ottobre 2001, causa C-438/99, *Melgar*, in *Raccolta*, 2001, p. I-6915, punto 32). In tale contesto, la giurisprudenza comunitaria più recente è persino arrivata ad affermare l'obbligo dell'amministrazione di non dare seguito ad un atto amministrativo la cui legittimità era stata riconosciuta con sentenza passata in

nazionale non doveva essere dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale dal momento che ai regolamenti comunitari era garantito uno spazio proprio non coincidente con quello delle norme statali: fu così esclusa l'applicazione dei normali meccanismi giuridici che governano le relazioni tra le fonti interne³⁷².

A seguito di tale sentenza, che rappresenta uno spostamento rilevante verso le posizioni espresse dalla Corte di giustizia nella nota sentenza *Simmenthal*³⁷³, il riferimento alla diretta applicabilità della norma comunitaria è stato esteso anche a strumenti legislativi diversi dal regolamento, purché la normativa comunitaria soddisfi i requisiti dai quali l'ordinamento comunitario fa discendere la sua diretta applicabilità da parte degli organi interni³⁷⁴. Il giudice ordinario (e gli altri organi dello Stato) sono, quindi, vincolati alla non applicazione della legge interna contrastante con norme di direttive comunitarie dotate di effetti diretti o con norme del Trattato cui possa riconoscersi la stessa efficacia. E analoga conclusione è riferibile all'ipotesi di statuizioni risultanti da sentenze interpretative della Corte di giustizia, come ribadito dalla nostra Corte costituzionale nella sentenza 13 luglio

giudicato, ma la cui incompatibilità comunitaria era stata successivamente stabilita dalla Corte di giustizia ad esito di un rinvio pregiudiziale (Corte giust. 13 gennaio 2004, causa C-453/00, *Kuhne & Heitz*, in *Raccolta*, 2004, p. I-837). Per una rapida ricostruzione delle varie tappe dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia, si veda A. CANNONE, *Le grandi decisioni della Corte costituzionale in materia internazionale ed europea*, II ed., Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 27 e ss.. Propone una schematica quanto interessante suddivisione in fasi della giurisprudenza costituzionale in materia S. CASSESE, *op. cit.*, p. 3 e ss..

³⁷² G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Bari, Laterza, 2001, p. 123.

³⁷³ Corte giust. 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, in *Raccolta*, 1978, p. 629 e ss..

³⁷⁴ Sulla nozione di diretta applicabilità delle norme comunitarie ed, in particolare, sulla differenza tra questa e l'effetto diretto delle stesse, si rinvia a G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 174 e ss., il quale, dopo aver evidenziato che in giurisprudenza non vi è traccia di tale differenza e che la stessa ha matrice esclusivamente dottrinale, precisa che se l'effetto diretto "(...) rappresenterebbe l'idoneità della norma comunitaria a creare in capo ai singoli diritti invocabili direttamente dinanzi al giudice nazionale. L'applicabilità diretta, invece, costituirebbe una qualità di quegli atti, in particolare dei regolamenti le cui norme non richiedono, per produrre effetti, alcun provvedimento interno ulteriore. In altre parole, le due nozioni corrisponderebbero ad una diversità di accento: con l'applicabilità diretta si rileva una qualità della norma, con l'effetto diretto se ne coglie l'incidenza sulla posizione giuridica del singolo, che non è necessariamente il destinatario della norma". In questa sede, può essere utile ricordare, inoltre, quelli che sono i requisiti elaborati dalla Corte di giustizia affinché una norma di diritto comunitario produca effetti diretti: chiarezza, precisione e incondizionabilità o applicabilità immediata (nel senso che non deve essere condizionata all'adozione di alcun provvedimento formale dell'autorità nazionale). Tali requisiti sono stati individuati per la prima volta nella nota sentenza Corte giust. 5 febbraio 1963, causa 26/62, *van Gend & Loos*, in *Raccolta*, 1963, p. 3 e ss., punto 3 della massima.

2007, n. 284³⁷⁵, nella quale essa ha affermato, in particolare, che “(...) le statuizioni della Corte di giustizia delle Comunità europee hanno, al pari delle norme comunitarie direttamente applicabili cui ineriscono, operatività immediata negli ordinamenti interni (...). Nel caso in cui, in ordine alla portata di dette statuizioni, i giudici nazionali chiamati ad interpretare il diritto comunitario, al fine di verificare la compatibilità delle norme interne, conservino dei dubbi rilevanti, va utilizzato il rinvio pregiudiziale prefigurato dall'articolo 234 del Trattato CE [oggi, articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea] quale fondamentale garanzia di uniformità di applicazione del diritto comunitario nell'insieme degli Stati membri. Vale appena ribadire che la questione di compatibilità comunitaria costituisce un prius logico e giuridico rispetto alla questione di costituzionalità, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata e pertanto la rilevanza di detta ultima questione”³⁷⁶.

³⁷⁵ Corte cost. 13 luglio 2007, n. 284, *Giochi e scommesse II*, punto 3 del considerato in diritto.

³⁷⁶ Sul punto, deve segnalarsi, per completezza, l'ordinanza 15 aprile 2008, n. 103, con la quale la Corte costituzionale, innovando rispetto al passato (si veda, ad esempio, Corte cost., ordinanza 28 luglio 1976, n. 206 e Corte cost. ordinanza 29 dicembre 1995, n. 536), ha affermato il principio secondo cui, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale, essa è legittimata a proporre questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia in quanto, se pur nella sua peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell'ordinamento interno, costituisce comunque una giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 234, par. 3, del TCE (ora, art. 267, par. 3, TFUE) ed, in particolare, una giurisdizione di unica istanza. In tali giudizi, infatti, la Corte costituzionale è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi sulla controversia; di conseguenza, laddove nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale non fosse possibile effettuare il rinvio pregiudiziale di cui all'articolo citato, risulterebbe leso il generale interesse alla uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia. Anche in dottrina è dato ravvisare una diversità di opinioni in merito alla questione *de qua*. In particolare, il primo orientamento della Consulta ha trovato conferma in autorevoli studiosi, secondo i quali ammettere che la Corte costituzionale potesse rimettere, in via pregiudiziale, talune questioni all'attenzione della Corte di giustizia avrebbe minato, in un'ottica tutta tesa a privilegiare la sovranità nazionale, la legittimazione stessa della Consulta, assoggettandola alle interpretazioni della Corte di giustizia, la quale sarebbe divenuta nei suoi confronti quasi una giurisdizione «superiore», gerarchicamente intesa. Così, ad esempio, F. SORRENTINO, *Rivisitando l'art. 177 del Trattato di Roma*, in *Lo stato delle istituzioni italiane: prospettive e problemi*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 637-650; G. ZAGREBELSKY, *Intervento al seminario dell'Osservatorio costituzionale della L.U.I.S.S.*, in «www.luiss.it/semcost/europa». Si veda, altresì, T. GROPPI, *La Corte costituzionale come giudice del rinvio ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE*, in Ciarlo P., Pitruzzella G., Tarchi R. (a cura di), *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 175 e ss.. Altra parte della dottrina, invece, guardando anche ad altre Corti costituzionali che non hanno esitato a rivolgersi alla Corte di Lussemburgo - è il caso della Corte costituzionale austriaca (Corte giust., 8 novembre 2001, C-

In tale contesto, si inserisce la modifica della Costituzione italiana attuata con la più volte citata legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la quale, come si è anticipato sopra, ha introdotto nell'articolo 117, un nuovo comma primo, in virtù del quale si stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Esiste un consenso in dottrina³⁷⁷ nel riconoscere a tale disposizione il merito di aver dato copertura costituzionale al principio di diretta applicabilità basato sul sindacato diffuso del giudice comune, come affermatosi nella giurisprudenza costituzionale e, dunque,

143/99, *Adria-Wien Pipeline e a.*, in *Raccolta*, 2001, p. I-8365 e ss.), della *Cour d'Arbitrage* belga (Corte giust. 16 luglio 1998, C-93/97, *Fédération Belge des Chambres Syndicales de Médecins v Flemish Government*, in *Raccolta*, 1998, p. I-4837 e ss.), e, più di recente, della Corte costituzionale di un *Land* tedesco (Corte giust. 28 marzo 2000, causa C-158/97, *Badeck e a.*, in *Raccolta*, 2000, p. I-1875 e ss.) nonché della Corte di Lituania (ordinanza 8 maggio 2007) - ha invece posto in luce come un atteggiamento di riottosa chiusura verso il dialogo con la Corte di Lussemburgo avrebbe finito inevitabilmente per danneggiare soprattutto la stessa Corte costituzionale, che - anche in ragione dell'atteggiamento sempre più europeista dei giudici comuni - avrebbe finito per autoescludersi dal dialogo comunitario. In tal senso, in particolare, V. ONIDA, "Armonia tra diversi" e problemi aperti. *La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 549 e ss., nonché M. CARTABIA, A. CELOTTO, *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 4477 e ss.. Da ultimo, non può omettersi di richiamare anche Corte cost. 28 gennaio 2010, n. 8, la quale si muove nello stesso senso dell'ordinanza n. 103 del 2008, laddove la Corte, nel dichiarare l'incostituzionalità della norma interna censurata, rilevando un'antinomia (non tra discipline in concreto applicabili in fattispecie, ma) tra la funzione ed i presupposti di tale norma nazionale e la nozione comunitaria di «rifiuto» come presente nella normativa UE e come precisata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, non esclude, tra l'altro, la possibilità di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia pur trattandosi di giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, limitandosi a ritenerlo inutile nella fattispecie data la chiarezza della nozione comunitaria evocata in giudizio.

³⁷⁷ G. SERGES, *op. cit.*, p. 2219; F. SORRENTINO, *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale: problemi e prospettive*, relazione al Convegno per i 50 anni della Corte costituzionale «Giurisprudenza costituzionale ed evoluzione dell'ordinamento italiano», Roma, Accademia dei Lincei, 24 maggio 2006, consultabile *on line* al seguente indirizzo <<<http://www.cortecostituzionale.it/convegniSeminari.do>>>, p. 6 e ss.; A. D'ATENA, *Le Regioni e l'Europa*, in D'Atena A. (a cura di), *Le regioni dopo il big bang*, cit., p. 376, che parla di "codificazione di risultati già acquisiti nel corso dell'esperienza precedente". Minoritarie sono state, invece, le interpretazioni miranti a rivoluzionare l'assetto preesistente, volte a mettere in discussione i risultati raggiunti con la sentenza n. 170 del 1984, rivalutando il ruolo della Corte costituzionale nell'ambito dei rapporti fra diritto comunitario e fonti ordinarie interne. Su questo dibattito cfr. A. BARBERA, *Corte costituzionale e giudici di fronte ai vincoli comunitari: una ridefinizione dei confini?*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 2, p. 335, il quale propende comunque per una posizione intermedia, di parziale innovazione.

comprendente i regolamenti, le decisioni, le direttive *self-executing*³⁷⁸, le sentenze interpretative della Corte di giustizia nella procedura di ricorso in via pregiudiziale³⁷⁹, le norme comunitarie e le norme del Trattato per le quali è decorso il periodo transitorio³⁸⁰.

Quanto, poi, al significato da attribuire alla norma in parola sul piano dei rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno in senso stretto, non vi è dubbio che l'articolo 117, comma primo, della Costituzione ha la funzione di corroborare il legame intercorrente tra di essi³⁸¹. In particolare, alcuni autori hanno ravvisato nella disposizione richiamata una giustificazione del superamento della concezione dualistica della Corte costituzionale³⁸² o, ancora, vi hanno letto il riconoscimento dell'esistenza di un sistema normativo che include unitariamente l'ordinamento italiano e quello comunitario³⁸³. Concorre a rafforzare questa concezione anche il fatto che la parte dell'articolo 117 relativa ai vincoli comunitari fa riferimento all'ordinamento comunitario nel suo complesso e non a singoli obblighi discendenti dal sistema sopranazionale, differenziandosi così dal tenore usato dalla stessa disposizione per descrivere il vincolo internazionale, che lega anch'esso le leggi statali e regionali³⁸⁴.

³⁷⁸ Corte cost., 8-18 aprile 1991, n. 168.

³⁷⁹ Corte cost., 19 aprile 1985, n. 113.

³⁸⁰ Corte cost., 4-11 luglio 1989, n. 389.

³⁸¹ G. D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 212.

³⁸² Cfr., per tutti, L. TORCHIA, *op. cit.*, p. 1207.

³⁸³ Per la tesi che identifica nell'art. 117, co. 1, Cost. la giustificazione per la configurazione di un «ordinamento complessivamente unitario», comprendente il sistema italiano e quello comunitario, si veda F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 240. In senso conforme, L. GAROFALO, *Ordinamento dell'Unione europea e ordinamento italiano: "prove tecniche" d'integrazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2011, pp. 245-263, spec. p. 252.

³⁸⁴ In proposito, devono, tuttavia, essere debitamente considerati - nonostante l'aperta ostilità alle relative tesi di recente manifestata dalla Corte costituzionale (cfr. Corte cost. 11 marzo 2011, n. 80) - quei fermenti che emergono dalla giurisprudenza dei giudici "comuni", i quali, ad esempio, stanno cercando di superare i limiti rigorosi posti dalla stessa Corte (si vedano, sul punto, Corte cost. 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349) alle metodologie di risoluzione delle antinomie con gli obblighi internazionali *ex art. 117, co. 1, Cost.*, facendo un accorto uso proprio delle metodologie relative ai rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea. In tal senso, infatti, possono essere lette quelle recenti pronunce di giudici amministrativi italiani che hanno affermato la «diretta applicabilità», con conseguenti oneri di interpretazione conforme e/o di non applicazione

A queste prospettazioni teoriche, tuttavia, altri autori³⁸⁵ obiettano che il vincolo comunitario espresso dall'articolo 117, comma primo, della Costituzione, s'indirizza solo nei confronti delle leggi della Repubblica, di cui si richiede la conformità al diritto comunitario, ma non stabilisce un chiaro principio di supremazia del diritto comunitario sull'ordinamento interno, anche di rango costituzionale, come invece richiesto dalla Corte di giustizia. L'ancorare il rapporto tra ordinamenti al solo articolo 117, comma primo, della Costituzione, nel senso che questo costituirebbe la norma cardine che regge il rapporto tra i due ordinamenti, unificandoli, appare quindi riduttivo ed erroneo³⁸⁶. La giurisprudenza costituzionale basata sull'articolo 11 della Costituzione pare, infatti, esprimere maggiori aperture verso i principi dell'ordinamento sopranazionale. Di conseguenza, per quanto l'articolo 117 sia l'unica norma costituzionale a riferirsi all'Unione europea e la sua portata presenta un indubbio significato politico, esso deve comunque coordinarsi con l'articolo 11 della Costituzione³⁸⁷.

La giurisprudenza della Corte costituzionale sembra, peraltro, orientarsi in questo secondo senso³⁸⁸, fornendo una lettura coordinata degli articoli 11 e 117, comma primo, della Costituzione, secondo la quale l'articolo 117 appare delimitabile nei termini del riconoscimento della «specialità» del fenomeno comunitario per la sua caratteristica influenza sul contenuto della normativa

della normativa nazionale configgente, di alcune disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per effetto di una sorta di recepimento di tale Convenzione nel diritto dell'Unione, che sarebbe stata operata dall'art. 6 TUE nel testo risultante dal Trattato di Lisbona del 2007. Il riferimento è, nello specifico, alle seguenti decisioni: Consiglio di Stato, IV sez., sentenza del 2 marzo 2010, n. 1220, e, con motivazione più articolata, TAR Lazio, II sez. *bis*, sentenza del 18 maggio 2010, n. 11984, entrambe reperibili *on line* in <<www.giustizia-amministrativa.it>>. Cfr., anche, ancorché a livello di mero *obiter dictum*, Consiglio di Stato, VI sez., sentenza del 15 giugno 2010, n. 3760, *ivi*. Sull'argomento ed in senso critico, si veda A. CELOTTO, *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano?* (in margine alla sentenza n. 1220/2010 del Consiglio di Stato), reperibile *on line* in <<www.neldiritto.it>>.

³⁸⁵ S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi sulle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 138 e ss..

³⁸⁶ Cfr. L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 99 e ss..

³⁸⁷ Per considerazioni sulla portata riduttiva dell'art. 117 Cost. rispetto agli articoli sull'integrazione europea adottati in altri Stati membri, cfr. C. PANARA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario cinque anni dopo: quid novi?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2006, p. 797.

³⁸⁸ Corte cost., 4 luglio 2007, n. 284, cit..

primaria interna, distinguendosi da altre forme di cooperazione che si estrinsecano in trattati internazionali o nella consuetudine internazionale. In questo modo, esso entrerebbe in comunicazione diretta con l'ordinamento comunitario, ivi inclusa la giurisprudenza proveniente da Lussemburgo, con la conseguenza di «costituzionalizzare» direttamente i concetti, anche giurisprudenziali, che reggono l'ordinamento comunitario: principio di effetto diretto, compresi i suoi corollari, ossia sindacato diffuso dei giudici, obbligo di risarcire i singoli, e via dicendo. Questa soluzione – è stato osservato in dottrina³⁸⁹ - “(...) avrebbe poi il pregio di focalizzare l'attenzione sul vero aspetto di novità che distingue il diritto comunitario da quello di altre forme di organizzazione internazionale: il riconoscimento di diritti in capo ai soggetti giuridici direttamente per effetto dell'applicazione della norma comunitaria, giusto il tenore dell'articolo 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea”. Ciò detto, sempre secondo la Corte, l'articolo 11 della Costituzione può continuare ad applicarsi al livello costituzionale più alto, come norma che disciplina la relazione fra ordinamenti sovrani, legittimando il principio di supremazia del diritto comunitario su quello interno, sulla base della giurisprudenza costituzionale e con i limiti da essa individuati.

L'articolo 117 della Costituzione, nei commi secondo e terzo, contiene altresì previsioni innovative circa il quadro delle relazioni che lo Stato e le Regioni intrattengono con la normativa comunitaria. Quest'ultima, infatti, attiene alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di: “(...) a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea (...)”³⁹⁰; mentre “(...) sono materie di legislazione concorrente quelle relative ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni”³⁹¹. Com'è noto, il comma terzo è la base costituzionale della competenza legislativa concorrente, la quale resta assoggetta alla determinazione dei principi fondamentali della materia fissati da parte dello Stato. Questi principi, in ogni caso, non possono spingersi fino a comprimere eccessivamente le competenze regionali attraverso l'imposizione di previsioni dettagliate, a meno che queste non si rendano necessarie per porre fine ad

³⁸⁹ S. BARONCELLI, *op. cit.*, p. 141.

³⁹⁰ Cfr. art. 117, co. 2, Cost., ove si aggiunge anche la materia del “diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini stranieri di Stati non appartenenti all'Unione europea”.

³⁹¹ Cfr. art. 117, co. 3, Cost..

una situazione di inadempienza da parte delle Regioni, come prevede il successivo articolo 120, comma secondo, della Costituzione.

A queste previsioni, va aggiunto l'importante comma quinto dell'articolo 117³⁹² della Costituzione, il quale individua solide competenze regionali nella fase sia ascendente sia discendente del diritto comunitario, poiché “(...) *le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione (...) degli atti dell'Unione europea*”. Questo enunciato fu salutato subito con favore dalle autonomie territoriali, le quali videro in esso un chiaro segno della volontà di coinvolgerle nei canali normativi che sfociano in atti dell'Unione europea e di inserirle nella fase attuativa ed applicativa del diritto comunitario.

La portata della norma in questione dipendeva, tuttavia, dal contenuto della «legge dello Stato» che avrebbe dovuto stabilire le norme di procedura, disciplinando le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso d'inadempienza regionale, così come richiesto dal comma quinto³⁹³, fatto che è avvenuto con l'approvazione della legge La Loggia del 2003, di attuazione dell'ordinamento alla legge costituzionale n. 3 del 2001, e della legge n. 11 del 2005, che ha sostituito la previgente legge La Pergola del 1989. Come si è già anticipato sopra, entrambe le due leggi da ultimo citate costituiranno oggetto di approfondita analisi nel prosieguo della trattazione.

³⁹² Sull'incidenza della suddetta riforma costituzionale con riferimento agli atti dell'Unione europea ai sensi del nuovo art. 117, co. 5, si vedano A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, relazione al Convegno «Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione», Bologna, 14 gennaio 2002, in *Rassegna parlamentare*, 2002, p. 916 e ss.; V. STARACE, *Obblighi comunitari e internazionali e rapporti tra Stato e Regioni nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in Ziccardi Capaldo G. (a cura di), *Attuazione dei trattati internazionali e Costituzione italiana. Una riforma prioritaria nell'era della comunità globale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2003, p. 141 e ss., spec. p. 145; A. MARZANATI, *Art. 5 (Attuazione dell'Art. 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria)*, in Bergamelli F. e al., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, Maggioli Editore, 2003, p. 383 e ss., spec. p. 386 e ss.; F. S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione europea*, in D'Atena A., *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 157 e ss..

³⁹³ Cfr., oltre, par. 10 di questo capitolo.

3. La prima fase del rapporto tra Stato italiano e ordinamento comunitario: dall'inizio fino all'entrata in vigore dell'Atto unico europeo

Il Governo italiano ha tradizionalmente rivestito il ruolo di protagonista, sia nella fase ascendente della partecipazione alla formazione del diritto comunitario che nella fase discendente di applicazione, secondo un *trend* che ha riscontro in tutte le esperienze dei Paesi europei che hanno aderito alla Comunità³⁹⁴. Anzi, si può dire che il collegamento con l'ordinamento comunitario sia stato proprio uno dei principali veicoli attraverso i quali si è rafforzato il ruolo dell'Esecutivo, in via complessiva, nell'ordinamento italiano come in quello degli altri Paesi³⁹⁵.

Questo ruolo di preminenza ha trovato linfa vitale nel rapporto diretto che si è instaurato fra il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Consiglio europeo nonché nella partecipazione dei rappresentanti ministeriali all'interno delle formazioni del Consiglio dell'Unione europea, *in primis* il Consiglio affari generali, che vede impegnato il Ministro degli affari esteri.

Le ragioni di questa prevalenza istituzionale derivano dallo sdoppiamento del ruolo svolto dal Governo sui versanti interno e comunitario. Nell'ordinamento nazionale il Governo esercita una funzione d'indirizzo politico in collegamento con le due Camere, alle quali è legato da un rapporto di fiducia; allo stesso tempo, esso, nella persona del Presidente del Consiglio, fa parte del Consiglio europeo ed i suoi Ministri sono membri del Consiglio dell'Unione europea. Negli ultimi tempi, in concomitanza con la riforma del Titolo V della Costituzione e l'acquisizione dei poteri diretti delle Regioni nella fase ascendente e discendente del diritto

³⁹⁴ Questo aspetto è evidenziato soprattutto dalla c.d. «corrente intergovernativa», che lo esprime con chiarezza: “*By according governmental policy initiatives greater domestic political legitimacy and by granting them greater domestic agenda-setting power (...) the institutional structure of the EC strengthens the initiatives and influence of national governments by insulating the policy process and generating domestic agenda-setting power for national politicians*”. Cfr., sul punto, A. MORAVCSIK, *Preferences and Power in the European Community: A liberal Intergovernmentalist Approach*, in *JCMS*, 1993, n. 4, p. 31.

³⁹⁵ Per uno studio dell'attività del Consiglio e della Commissione, nella loro incidenza sulla configurazione dell'Esecutivo, distinguendo fra organi costituzionali e uffici ministeriali, si veda T. LARSSON, J. TRONDAL, *After Hierarchy? Domestic Executive Governance and the Differentiated Impact of the European Commission and the Council of Ministers*, in *European Integration online Papers (EIoP)*, 2005, n. 14. Per quanto riguarda l'Italia, la dottrina sottolinea la correlazione fra sviluppo della Comunità europea ed il rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio dei ministri. Cfr. E. CATELANI, voce *Art. 95*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1855.

comunitario, il Governo ha valorizzato il suo ruolo di negoziatore con le istanze territoriali, attraverso la Conferenza delle Regioni.

In questo quadro relativamente semplice, caratterizzato da «asimmetrie informative», l'Esecutivo aveva buon gioco nel gestire le informazioni, che riceveva, di prima mano, tramite un'articolazione del Ministero degli affari esteri: la Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea. Si ricorderà, infatti, che il procedimento di approvazione degli atti comunitari, soprattutto prima dell'avvento del principio di codecisione e l'adozione del voto a maggioranza, si ispirava al metodo delle relazioni internazionali, che si realizza attraverso la negoziazione fra Stati membri e che è seguito per l'adozione e le modifiche dei trattati.

Questo metodo di tipo «intergovernativo» si mantenne fino all'entrata in vigore dell'Atto unico europeo nel 1987, quando la Comunità, uscita dalla fase di *impasse* in cui era caduta fin dagli anni settanta, prese un nuovo slancio. Tale Trattato modificò in modo significativo l'agenda comunitaria ed il processo decisionale, nonostante all'inizio fossero stati percepiti come un'operazione di basso profilo tecnico³⁹⁶. Da questo punto di vista, la maggiore novità dell'Atto unico europeo può essere identificata nell'introduzione del voto a maggioranza. Questo strumento, sebbene fosse stato previsto come un'eccezione rispetto al normale voto all'unanimità, si affermò in via ordinaria per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e amministrative degli Stati membri, aventi per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, così come previsto dall'articolo 100A dell'Atto unico europeo³⁹⁷. Questa modifica accelerò la rapidità del processo decisionale comunitario, in modo tale che gli Stati, per la prima volta, si trovarono costretti ad applicare norme vincolanti su cui avevano espresso in modo totale o parziale il loro disaccordo, ma che, nondimeno, erano state approvate

³⁹⁶ Cfr., in tal senso, J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 124-125.

³⁹⁷ L'art. 100A dell'Atto unico europeo, corrispondente all'attuale art. 114 TFUE (*ex art. 95 TCE*), è considerato la disposizione più importante ed innovativa dell'intero testo. Sull'importanza dell'art. 100A per lo sviluppo dell'integrazione comunitaria, si veda C. D. EHLERMANN, *The Internal Market Following the Single European Act*, in *CMLR*, 1987, p. 384.

in base al principio della maggioranza e che, per di più, avevano un effetto diretto nel loro ordinamento³⁹⁸.

Questa evoluzione ebbe conseguenze anche nell'organizzazione governativa, tanto è vero che, come vedremo, fu proprio nella seconda metà degli anni ottanta che in Italia scaturì un moto di riforma, teso a dare una risposta istituzionale ai cambiamenti che si erano prodotti nella Comunità. Si è detto, infatti, che risalgono a quel periodo la legge Fabbri (n. 183 del 1987) e la legge La Pergola (n. 86 del 1989), intercalate in un più vasto processo di riforma dell'azione della Presidenza del Consiglio, introdotto dalla legge n. 400 del 1988.

L'entrata in vigore dell'Atto unico europeo è la data che, per i motivi di cui sopra, è stata individuata in dottrina³⁹⁹ come momento di «cesura» fra il vecchio ed il nuovo modo di porsi, più consapevole, di fronte al meccanismo d'integrazione europea da parte dello Stato. Fino ad allora, l'indirizzo politico in materia comunitaria seguiva i crismi della politica estera ed era di conseguenza promosso dal Ministero degli affari esteri, il quale, godendo di un ampio grado di discrezionalità, era responsabile della conduzione dei rapporti con “*gli altri Stati e con gli Enti e le Organizzazioni internazionali*”, ivi inclusa la Comunità europea, tramite la Rappresentanza permanente a Bruxelles⁴⁰⁰. Sul piano interno, era sempre il Ministero degli affari esteri, tramite la Direzione generale per gli affari economici, che attendeva al “*coordinamento, ferme le competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle singole Amministrazioni, di attività delle altre*

³⁹⁸ J. H. H. WEILER, *op. cit.*, il quale sottolinea come la mancata comprensione della portata innovativa dell'Atto unico europeo da parte degli Stati membri non sia un fatto nuovo nella storia comunitaria, citando al riguardo vari esempi.

³⁹⁹ S. BARONCELLI, *op. cit.*, p. 165.

⁴⁰⁰ Così d.p.r. 5 gennaio 1967, n. 18, recante «Ordinamento dell'amministrazione degli affari esteri», pubblicato in GU 18 febbraio 1967, n. 44, suppl. ord., e, successivamente, ripubblicato, con modifiche, in GU 31 gennaio 2006. In particolare, l'art. 1 del d.p.r. n. 18 del 1967, rubricato «Funzioni dell'Amministrazione degli affari esteri», stabilisce: “1. *L'Amministrazione degli affari esteri attende ai rapporti dell'Italia con gli altri Stati e con gli Enti e le Organizzazioni internazionali, ai negoziati relativi alla stipulazione di trattati e convenzioni, alla tutela dei diritti e degli interessi pubblici e privati in campo internazionale, allo sviluppo delle attività nazionali all'estero.* 2. *In relazione a tali fini, l'Amministrazione degli affari esteri, avuto riguardo alle esigenze della politica internazionale, provvede altresì al coordinamento, ferme le competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle singole Amministrazioni, di attività delle altre Amministrazioni statali e degli Enti pubblici, suscettibili di avere riflessi internazionali*”.

*Amministrazioni statali e degli Enti pubblici, suscettibili di avere riflessi internazionali*⁴⁰¹. Questo ruolo predominante nei confronti degli altri Ministeri poteva esplicarsi solo in presenza di un Presidente del Consiglio privo di poteri di coordinamento effettivi - ed, oltretutto, più concentrato sulla politica interna che su quella esterna - e sulla inefficacia pressoché totale del principio collegiale, che attribuisce la determinazione dell'indirizzo politico ed amministrativo al Consiglio dei Ministri⁴⁰².

Il Parlamento, invece, partecipava in modo sporadico e poco interessato alle decisioni sul recepimento della normativa comunitaria, mostrando uno scarso coinvolgimento anche nelle questioni più importanti di ratifica dei trattati, come si verificò nel caso dell'Atto unico europeo⁴⁰³. Come si è detto, l'instaurazione del mercato unico cambia in modo radicale le esigenze di funzionamento del sistema istituzionale, proprio in ragione della necessità di recepire una grande quantità di direttive tecniche dal contenuto dettagliato, a cui non corrispondeva una efficace struttura governativa che garantisse la conclusione dei procedimenti in tempi certi. D'altronde, i funzionari del Ministero degli affari esteri erano preparati ad affrontare questioni di tipo politico, con un taglio trasversale e non erano attrezzati per partecipare a negoziati aventi contenuto essenzialmente tecnico. In quest'ambito, essi avrebbero avuto bisogno dell'appoggio di funzionari con una solida preparazione nei campi delle competenze comunitarie. Invece, la connessione con gli uffici tecnici dei Ministeri era carente, nonostante la responsabilità per il coordinamento degli uffici amministrativi centrali spettasse, come abbiamo visto, al Ministero degli affari esteri. Di conseguenza, questo concentrava la sua azione

⁴⁰¹ *Ibidem.*

⁴⁰² S. MERLINI, *Appunti sulle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 103 e ss., al quale si rinvia, altresì, per un'approfondita analisi storica sul rapporto tra Presidente del Consiglio dei ministri e Ministri.

⁴⁰³ Il processo di emarginazione delle Camere e delle Regioni nella fase ascendente e discendente costituisce uno dei punti costanti della critica costituzionalistica. Su questa questione, si rinvia a P. CARETTI, *I riflessi dell'ordinamento comunitario nella forma di governo italiana*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, pp. 319-321; nonché a M. L. MAZZONI HONORATI, *La «partecipazione» parlamentare al processo normativo europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, n. 1, p. 27 e ss., spec. p. 34 ed, *ivi*, nota n. 20, e p. 37 ed, *ivi*, nota n. 28.

soprattutto sulla fase ascendente, arrestandosi di fronte agli adempimenti derivanti dalla fase di implementazione⁴⁰⁴.

4. La seconda fase dei rapporti tra Stato italiano e ordinamento comunitario. La «legge Fabbri» e la creazione del Dipartimento per le politiche comunitarie

La connessione «virtuosa» tra fase ascendente e fase discendente ha mostrato tutti i propri limiti nel momento in cui si è trattato di metterla in pratica, sebbene in teoria il sistema delineato fosse ideale, poiché intersecava le due fasi, affidandole nelle mani dello stesso soggetto: il Governo. Per arginare questa situazione di carattere centrifugo⁴⁰⁵, occorreva ristabilire, innanzitutto, il ruolo centrale del Presidente del Consiglio, la cui posizione aveva assunto nuovi connotati europeisti, tramite la presenza sempre più frequente nel Consiglio europeo, ove partecipava insieme ai capi di Stato e di Governo degli altri Stati membri.

Non era, infatti, sfuggito agli osservatori più attenti⁴⁰⁶ l'esistenza di uno scollamento fra le posizioni promosse dai vari Ministri nelle sedi comunitarie, gli uni spesso ignari dell'atteggiamento assunto dagli altri su problemi analoghi; ciò determinava l'incapacità del Governo italiano di influire sulle decisioni comunitarie in modo unitario. Prese forma così l'idea di istituire un Ministero per gli affari europei, con il compito di coordinare le amministrazioni statali che partecipavano all'elaborazione della posizione italiana, per garantire una maggiore univocità alle posizioni italiane a Bruxelles. L'idea sottostante a questa proposta, che era appoggiata dal Comitato permanente per gli affari comunitari della Camera dei deputati, era la speranza che, in tal modo, anche il Parlamento fosse in grado di partecipare alla definizione del contenuto delle posizioni italiane, avendo a disposizione un interlocutore governativo unico. Così, esso avrebbe potuto riappropriarsi del controllo sull'operato del Governo in materia comunitaria, che era sua prerogativa costituzionale imprescindibile, dato che essa rientrava nel settore della politica internazionale. Da questa funzione costituzionale d'indirizzo, invece,

⁴⁰⁴ Cfr. il dibattito tenutosi presso la Camera il 4 maggio 1977, ove l'On. Spinelli lamentava il cattivo coordinamento fra i Ministri su questioni simili o analoghe. Alcuni brani del dibattito sono riportati da A. CALAMIA, C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 823.

⁴⁰⁵ S. BARONCELLI, *op. cit.*, p. 168.

⁴⁰⁶ Cfr. A. CALAMIA, C. MORVIDUCCI, *op. ult. cit.*.

le due Camere restavano escluse, data anche la scarsa diffusione d'informazioni da parte del Ministero degli affari esteri. Il Comitato permanente per gli affari comunitari della Camera suggeriva di incardinare il nuovo organo all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri: il coordinamento sarebbe stato assicurato da un soggetto politico forte — il Presidente del Consiglio dei ministri — sostenuto e rafforzato nelle sue prerogative dalla presenza di una struttura tecnica specializzata leggera e adattabile alle circostanze.

La previsione della figura del Ministro per le politiche comunitarie si configurava come una tipica modalità di razionalizzazione dell'attività del Governo, finalizzata ad un coordinamento della posizione governativa prima della partecipazione alla fase ascendente del procedimento comunitario. Tuttavia, questa soluzione istituzionale non implicava automaticamente il coinvolgimento del Parlamento. Così, la speranza di una maggiore partecipazione espressa dall'organo parlamentare, che era sottesa all'approvazione della misura legislativa, s'infranse contro la mancanza di strumenti giuridici vincolanti a disposizione delle Camere. Si pensi, infatti, che a quell'epoca le commissioni parlamentari, sia alla Camera sia al Senato, non potevano adottare risoluzioni per espresso divieto dei regolamenti parlamentari⁴⁰⁷; inoltre, la mancanza d'informazioni e di documentazione da parte del Governo, che ha sempre costituito il *leitmotiv* dei rapporti Parlamento/Governo, escludeva *de facto* il Parlamento dai circuiti decisionali, impedendogli di esercitare il controllo che gli derivava dal rapporto di fiducia che lo legava al Governo⁴⁰⁸.

In ogni caso, l'istituzione del Ministro per le politiche comunitarie non comportò una riduzione delle competenze del Ministero degli affari esteri. Questo conservava inalterati i suoi poteri, così come esplicitati dal d.p.r. n. 18 del 1967,

⁴⁰⁷ Questa posizione era giustificata dai Presidenti delle due Camere, sulla base dell'assunto secondo il quale le commissioni non avrebbero dovuto vincolare troppo rigidamente la discrezionalità del Governo nei negoziati comunitari. Pertini e Spagnoli espressero chiaramente queste posizioni nel 1976, durante la 2^a Conferenza dei Presidenti delle Assemblee parlamentari europee, tenutasi a Roma. Critiche a quest'impostazione sono espresse in A. CALAMIA, C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 822, e da P. CARETTI, *op. cit.*, p. 321.

⁴⁰⁸ Gli articoli che vietavano alle commissioni parlamentari di votare risoluzioni erano i seguenti: art. 126, co. 3, regolamento Camera e art. 23, co. 2, regolamento Senato. Si ricordi, altresì, che all'epoca non esisteva un'apposita commissione dedicata alle questioni comunitarie, ma solo il Comitato permanente per gli affari comunitari all'interno della Commissione esteri della Camera dei deputati. Al Senato esisteva, invece, la Giunta per gli affari comunitari, che era stata creata nel 1968 con poteri consultivi.

senza che fossero delimitate formalmente le potestà dell'uno e dell'altro organo. Il sistema iniziò, in tal modo, a comporsi in modo informale e a scindersi in modo evidente in due fasi, anche dal punto di vista organizzativo. La fase ascendente s'incentrò sempre più sull'attività del Ministero degli affari esteri; la fase discendente iniziò invece ad incentrarsi sul ruolo d'impulso e di coordinamento esercitato, sia pure ancora in modo abbozzato e approssimato, dal Ministro per le politiche comunitarie, il quale cominciò a svolgere le sue funzioni nei settori che gli erano delegati dal Presidente del Consiglio⁴⁰⁹.

L'istituzione del Ministro per le politiche comunitarie non portò, tuttavia, i frutti sperati, poiché non riuscì a scalfire in modo convincente lo *status quo* preesistente. D'altra parte, il Ministro per le politiche comunitarie si rivelò un soggetto istituzionale con scarse capacità di esercitare un ruolo incisivo nel coordinamento delle varie istanze governative. La ragione principale di questa debolezza fu identificata nella sua dipendenza quasi totale dalla volontà politica del Presidente del Consiglio, inclusa la possibilità d'impiego di strutture amministrative: trattandosi di un Ministro senza portafoglio egli non poteva disporre di propri uffici. Pesò su questa debolezza istituzionale anche l'incerto *status* costituzionale che pervadeva, più in generale, la figura del Ministro senza portafoglio, la cui funzione attecchiva più a criteri politici, di valorizzazione di esponenti dei partiti della coalizione, che a criteri di specializzazione tecnica⁴¹⁰.

Per ovviare a queste carenze, la legge Fabbri istituì un apposito Dipartimento per le politiche comunitarie al servizio del Ministro⁴¹¹. La scelta di

⁴⁰⁹ La prassi che si era instaurata prima della legge n. 400 del 1988 prevedeva che il Ministro senza portafoglio fosse considerato un «fiduciario» del Presidente del Consiglio dal quale veniva nominato in modo autonomo fra i membri del suo partito o fra i rappresentanti di un partito minore all'interno della coalizione. In conformità a tali prassi, il Ministro per le politiche comunitarie avrebbe dovuto affiancarsi al Presidente del Consiglio al fine di coadiuvarlo nella gestione delle politiche comunitarie, in base ad una delega avente un oggetto ben determinato.

⁴¹⁰ Per questi rilievi, sia pur di carattere generale, si veda S. GUIGLIA, *La figura dei Ministri senza portafoglio dopo la Legge n. 400 del 1988*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 9, 1988, p. 1422, al quale pure si rinvia per un esame della figura dei Ministri senza portafoglio prima e dopo l'approvazione della legge 23 agosto 1988, n. 400.

⁴¹¹ Il Dipartimento per le politiche comunitarie (oggi, Dipartimento per le politiche europee) entrò in funzione solo nel 1990, poiché l'applicazione della legge Fabbri era condizionata dall'adozione di un decreto del Presidente della Repubblica da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Il d.p.r. sarebbe stato adottato con delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, sentite le competenti commissioni permanenti di

istituirlo con fonte primaria nacque dalla cattiva prova che aveva dato qualche anno prima un tentativo di istituire un dipartimento per le politiche comunitarie con ordine di servizio del Presidente del Consiglio e, soprattutto, dalla necessità di evitare i rilievi d'incostituzionalità che potevano derivare dalla violazione delle riserve di legge di cui agli articoli 95, ultimo comma, e 97 della Costituzione⁴¹².

Al rafforzamento organizzativo introdotto con la previsione del Dipartimento, la legge Fabbri affiancò anche maggiori poteri propulsivi e di coordinamento del Ministro per le politiche comunitarie, che si esplicavano soprattutto all'interno della sfera dell'integrazione economica. Il legislatore intendeva, infatti, inserire il Ministro per le politiche comunitarie all'interno del circuito decisionale governativo, di modo che potesse esercitare il suo compito propulsivo e di concertazione partecipando alle varie istanze deliberative, di cui era riconosciuto membro. In particolare, l'attività d'impulso e di coordinamento si sarebbe dovuta esplicare all'interno del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), il principale comitato interministeriale che svolge le funzioni d'indirizzo politico-economico del Governo⁴¹³. Per questa

Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Invece, non solo il termine di sei mesi non venne rispettato, perché considerato di tipo ordinatorio, ma anche la fonte prescelta fu trasformata da d.p.r. in un semplice decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Trattasi del d.p.c.m. 30 aprile 1990, n. 150. Tuttavia, detto atto fu approvato con una procedura ibrida che applicava, in parte, le disposizioni della legge Fabbri, ove questa prevedeva il coinvolgimento delle Camere mediante le competenti commissioni parlamentari. La legge Fabbri aveva concepito il Dipartimento come organo centrale a rilevanza esterna, con poteri di coordinamento di tutte le amministrazioni e con a capo il Ministro con poteri forti, delineati direttamente dalla legge. Il decreto n. 150 lo disegnò, invece, come un ufficio a rilevanza meramente interna, con funzioni strumentali rispetto a quelle del Presidente del Consiglio e del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio. Questo cambiamento di impostazione, evidenziato dalla scelta di istituire il Dipartimento con un d.p.c.m., fu determinato dall'influenza di due importanti provvedimenti che furono emanati nell'arco di tre anni decorsi dall'approvazione della legge Fabbri: la legge n. 400 del 1988 e la legge n. 86 del 1989. Mentre il primo testo normativo introduceva importanti riforme istituzionali, provvedendo ad una riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri, in attuazione del comma terzo dell'art. 95 Cost.; il secondo, ossia la legge La Pergola, si rivolgeva, più specificamente, al coordinamento delle politiche comunitarie, di cui rafforzava il versante attuativo (in altri termini, la fase discendente).

⁴¹² Fu, infatti, in base ad un ordine di servizio del presidente del Consiglio Spadolini che fu creato, nel 1981, il primo Dipartimento per le politiche comunitarie (ordine di servizio del 12 settembre 1981, artt. 9 e 17). Tale decisione fu adottata nell'ambito della riforma della Presidenza del Consiglio effettuata in via amministrativa.

⁴¹³ Il CIPE è stato istituito con legge 27 febbraio 1967, n. 48, in GU 2 marzo 1967, n. 55. Il decreto di organizzazione del Comitato è il d.m. 9 ottobre 2006, recante «Organizzazione

ragione, la legge Fabbri modificò anche la configurazione del CIPE, rafforzandone la capacità strategica nei confronti della politica comunitaria, nell'intento di fare del Ministro per le politiche comunitarie il principale protagonista.

La legge n. 183 del 1987 completava il quadro organizzativo prevedendo un ulteriore livello consultivo, tramite l'instaurazione di un comitato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri presieduto dal Presidente del Consiglio (o dal Ministro delegato per le politiche comunitarie) e composto da funzionari di qualifica non inferiore a dirigente generale, in rappresentanza delle rispettive amministrazioni. La scelta per una composizione «elastica» del comitato di coordinamento, che era anche caratteristica propria del CIPE, verrà ripresa successivamente, con modalità parzialmente diverse, nel configurare il Comitato interministeriale per gli affari comunitari ed europei (CIACE), istituito più di recente dalla legge n. 11 del 2005⁴¹⁴.

L'assoluta centralità del Governo nella gestione delle politiche comunitarie portò poi il legislatore a prevedere nella legge Fabbri talune procedure che obbligassero l'Esecutivo a comunicare alle Camere le informazioni più importanti nelle questioni comunitarie: difatti, soltanto, un flusso di dati rilevanti, tempestivo ed esaustivo, avrebbe consentito al Parlamento di fare uso di quei meccanismi previsti dai regolamenti interni per esercitare una certa influenza sul processo

interna del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei ministri». In dottrina, si segnala M. E. PUOTI, *L'attuazione degli strumenti di partecipazione alla fase ascendente di formazione della normativa comunitaria previsti dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11: il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), il Comitato tecnico permanente e i tavoli di coordinamento*, in *Diritto e società*, 2006, n. 3, p. 491 e ss..

⁴¹⁴ Cfr. art. 2 della legge n. 11 del 2005. In base a tale disposizione, si affida al CIACE il compito essenziale di “*coordinare le linee programmatiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea*”. Come vedremo, tale articolo è stato modificato dalla legge comunitaria 2009, al fine di coordinarlo con le pertinenti disposizioni introdotte dal Trattato di Lisbona in tema di controllo preventivo di sussidiarietà che, com'è noto, è stato affidato alle Camere dal Protocollo n. 2 allegato ai trattati. L'art. 6 della legge comunitaria 2009 ha precisato, in particolare, che il CIACE, nel concordare le linee politiche del Governo deve “*coordinarle con i pareri espressi dal Parlamento nelle medesime materie*”. In senso critico su tale comitato, dimostratosi incapace di assolvere ai compiti per i quali è stato istituito, si veda C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, n. 2, pp. 353-391, spec. p. 380 e ss.. Non a caso, la previsione di cui all'art. 2, che istituisce il CIACE, è oggetto di modifica da parte dei diversi disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005, sui quali si veda *infra* nel testo.

decisionale comunitario. Questa esigenza è, in particolare, alla base delle previsioni contenute in due degli articoli della legge n. 183 del 1987. Si tratta, nello specifico, dell'articolo 9, relativo alla «Comunicazione dei progetti di atti comunitari al Parlamento, alle regioni ed alle province autonome»⁴¹⁵, e dell'articolo 10, concernente l'obbligo di comunicazione ai medesimi soggetti indicati nella disposizione precedente degli atti normativi comunitari⁴¹⁶.

Con la stessa legge, si compì, infine, un poderoso sforzo verso lo smaltimento dell'arretrato accumulato nell'attività di recepimento delle direttive comunitarie ma, ciò non di meno, la legge non si rivelò in grado di tradurre i suoi principi ispiratori in mezzi operativi capaci di eliminare alla radice i ritardi e le inosservanze, in quanto, all'inizio del 1989, l'Italia continuava ad annoverare un arretrato di oltre 250 direttive ancora da recepire nell'ordinamento interno⁴¹⁷.

Due anni dopo, il Parlamento giunse così ad elaborare ed approvare la legge 9 marzo 1989, n. 86 concernente le «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», più nota come legge La Pergola, dal nome dell'allora ministro per il Coordinamento delle politiche comunitarie, che l'aveva proposta.

⁴¹⁵ Cfr. art. 9 della legge n. 183 del 1987, il quale, prima della sua abrogazione ad opera dell'art. 13, legge 24 aprile 1998, n. 128 (Legge comunitaria 1995-1997), così disponeva: «1. I progetti dei regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive delle Comunità europee sono comunicati alle Camere, alle regioni anche a statuto speciale ed alle province autonome dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie. 2. Le Camere, le regioni e le province autonome possono inviare al Governo osservazioni».

⁴¹⁶ Cfr. art. 10 della legge n. 183 del 1987, il quale, prima della sua abrogazione ad opera dell'art. 13, legge 24 aprile 1998, n. 128, stabiliva che: «1. Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie, entro trenta giorni dalla notifica della raccomandazione o della direttiva comunitaria, ne dà comunicazione alle Camere, nonché, per le materie loro attribuite, alle regioni anche a statuto speciale ed alle province autonome. 2. Il Governo, entro lo stesso termine di cui al comma 1, riferisce per iscritto alle Camere sullo stato di conformità o meno delle norme vigenti nell'ordinamento interno alle prescrizioni della raccomandazione o direttiva comunitaria. Copia della relazione viene trasmessa alla Commissione delle Comunità europee».

⁴¹⁷ Cfr. F. BONA GALVANO, *Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11. Parlamento, Regioni, autonomie locali e Società civile: una svolta della partecipazione italiana all'Unione europea*, Roma, Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2005, p. 13.

Come vedremo⁴¹⁸, lo scopo che si voleva raggiungere con le nuove disposizioni, era quello di creare un particolare strumento procedurale che, garantendo tempi appropriati alla produzione normativa di adeguamento alle direttive comunitarie, garantisse la capacità dell'ordinamento italiano di mantenere il ritmo della produzione normativa delle Comunità. Le differenze di ordine costituzionale, strutturale e funzionale, esistenti tra gli apparati pubblici dei diversi Stati membri, non resero, infatti, praticabile la diversa ipotesi di diritto comparato tesa ad importare nel nostro sistema interno metodi operativi già esistenti ed utilizzati con buoni risultati in ordinamenti di altri Stati membri. Si decise, così, di fronte alla dimensione sicuramente patologica del contenzioso italiano innanzi alla Corte di giustizia, di effettuare uno sforzo innovativo che, nel rispetto dei principi costituzionali in materia di fonti del diritto interno, incidesse sul metodo dell'azione del Governo in modo da assicurare un continuo e fisiologico andamento dell'attività legislativa ed amministrativa di trasposizione interna in grado di tenere il passo della sempre più copiosa produzione normativa comunitaria⁴¹⁹.

5. La legge n. 86 del 1989 e l'avvio della terza fase

La novità voluta dall'allora ministro La Pergola, per ovviare alle problematiche dianzi accennate, fu quella di introdurre e disciplinare un nuovo procedimento specifico creato appositamente per garantire la trasposizione nell'ordinamento nazionale delle direttive comunitarie e l'adempimento degli altri obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Questo nuovo strumento doveva assicurare al Parlamento ed al Governo tanto di poter operare secondo un programma periodico ed organico quanto di tenere in conto il quadro complessivo degli impegni per il cui adempimento si rendeva necessario il ricorso ad una nuova produzione normativa. Tutto ciò nel rispetto dei principi di rango costituzionale che identificano nel Parlamento nazionale la sede naturale alla quale

⁴¹⁸ Cfr., oltre, par. 5 di questo capitolo.

⁴¹⁹ L'esperienza pregressa aveva, infatti, reso evidente che le precedenti vie non avevano dato risultati soddisfacenti: né l'esercizio dell'iniziativa legislativa, episodico e frammentario, né il ricorso saltuario alla c.d. «legislazione straordinaria» al dichiarato fine di eliminare l'arretrato. Sulle criticità del *modus operandi* prescelto per adeguare il nostro ordinamento agli obblighi discendenti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea negli anni precedenti alla adozione della legge La Pergola, si rinvia a F. BONA GALVANO, *op. cit.*, p. 14 e ss..

fa capo lo sviluppo normativo ed il processo evolutivo dell'ordinamento giuridico interno.

Tale procedimento venne individuato nella previsione dell'obbligo per il Governo di presentare un disegno di legge al Parlamento, denominato «legge comunitaria», nel quale il Governo fosse tenuto a concentrare, in un'unica ed obbligatoria iniziativa legislativa a cadenza annuale, tutto il prodotto dell'azione comunitaria formatosi nell'arco temporale intercorrente tra una legge comunitaria e quella successiva e che, in conseguenza dell'obbligo di darvi attuazione normativa, ha ripercussione sul nostro ordinamento interno. Al Parlamento veniva così offerta, per la prima volta, un'occasione di effettiva conoscenza, approfondimento e dibattito sia sulle tematiche comunitarie, sia sulla scelta razionale e coordinata dei mezzi occorrenti al conseguente adeguamento della legislazione nazionale agli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione europea.

In quel contesto, soprattutto ai fini di una semplificazione e contestuale accelerazione degli strumenti utilizzabili per l'adempimento degli obblighi comunitari, sempre più copiosi, si collocava anche la possibilità di ricorso ad un ampio processo di delegificazione che, controllato ed indirizzato dal Parlamento, poteva indubbiamente condurre al vantaggioso risultato di alleggerire, ove possibile, la produzione legislativa primaria senza, tuttavia, prestare il fianco ad obiezioni e preoccupazioni di natura politico-costituzionale: la legge, infatti, pur prevedendo un appropriato esercizio dell'iniziativa legislativa primaria attraverso il ricorso alla delega in favore del Governo, privilegiava - nei limiti consentiti dall'ordinamento costituzionale - la limitazione dello strumento legislativo, facendo ricorso, ove consentito, alla delegificazione, la cui sfera - considerando l'impiego diffuso della legge anche in campi che non le sono riservati - appariva non indifferente. Ciò era previsto, però, senza meccanismi automatici, giacché il Parlamento restava sovrano nel decidere di trasferire al Governo la potestà di introdurre la nuova disciplina attraverso la normazione secondaria pur essendo la materia in precedenza regolata con legge.

All'articolo 2 della legge La Pergola, si stabiliva, in particolare, che il disegno di legge comunitaria dovesse essere redatto dal Ministro delle politiche comunitarie, di concerto con il Ministro degli affari esteri, della giustizia e

dell'economia e finanze e con gli altri Ministri interessati, e presentato al Parlamento entro il 31 gennaio di ogni anno⁴²⁰.

Il suo contenuto veniva tassativamente individuato dal successivo articolo 3 della legge La Pergola - ed, oggi, dall'articolo 9 della legge Buttiglione - proprio al fine di evitare che la legge comunitaria fosse, di fatto, trasformata in una sorta di contenitore *omnibus* sulla falsa riga della legge finanziaria annuale. Più precisamente, detta disposizione, dopo aver individuato tale contenuto nel periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario, aggiungeva che *“esso è assicurato, di norma, (...) mediante: a) disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti in contrasto con gli obblighi indicati all'art. 1, comma 1; b) disposizioni occorrenti per dare attuazione, o assicurare l'applicazione, agli atti del Consiglio o della Commissione delle Comunità europee di cui alla lettera a) del comma 1 dell'art. 1, anche mediante conferimento al Governo di delega legislativa; c) autorizzazione al Governo ad attuare in via regolamentare le direttive o le raccomandazioni (CECA) a norma dell'art. 4”*⁴²¹.

⁴²⁰ Il termine del 31 gennaio è stato confermato dall'art. 8, co. 4, della legge n. 11 del 2005 ed, in precedenza, era già stato introdotto dall'art. 13, co. 2, della più volte citata legge n. 128 del 1988, che aveva modificato l'art. 2, co. 2, della legge n. 86 del 1989, ove era previsto, originariamente, la data del 1° marzo dell'anno di riferimento.

⁴²¹ Cfr. art. 4 della legge n. 86 del 1989, il quale così stabiliva: *“1. Nelle materie già disciplinate con legge, ma non riservate alla legge, le direttive possono essere attuate mediante regolamento se così dispone la legge comunitaria. 2. Il Governo presenta alle Camere, in allegato al disegno di legge comunitaria, un elenco delle direttive per l'attuazione delle quali chiede l'autorizzazione di cui all'art. 3, lettera c). 3. Se le direttive consentono scelte in ordine alle modalità della loro attuazione o se si rende necessario introdurre sanzioni penali o amministrative od individuare le autorità pubbliche cui affidare le funzioni amministrative inerenti all'applicazione della nuova disciplina, la legge comunitaria detta le relative disposizioni. 4. Fuori dei casi previsti dal comma 3, prima dell'emanazione del regolamento, lo schema di decreto è sottoposto al parere delle commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, competenti per materia, che dovranno esprimersi nel termine di quaranta giorni dalla comunicazione. Decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza di detto parere. 5. Il regolamento di attuazione è adottato secondo le procedure di cui all'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, o del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie da lui delegato, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge comunitaria. In questa ipotesi il parere del Consiglio di Stato deve essere espresso entro quaranta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine il regolamento è emanato anche in mancanza di detto parere. 6. La legge comunitaria provvede in ogni caso a norma dell'art. 3, lettera b), ove l'attuazione delle direttive comporti: a) l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative; b) la previsione di nuove spese o di minori entrate. 7. Restano salve le disposizioni di legge che consentono, per materie particolari, il*

Grazie, inoltre, alla previsione dell'obbligo di presentazione annuale ed all'organicità del contenuto della legge comunitaria, si volle eliminare anche il difetto delle precedenti leggi, contenenti deleghe al Governo ai limiti dell'incostituzionalità, in quanto prevedevano termini eccessivamente lunghi ed oggetti poco definiti, senza, peraltro, indicare precisi principi e criteri direttivi entro i quali l'Esecutivo avrebbe dovuto attivarsi. Un più incisivo controllo parlamentare venne, altresì, garantito dalla introduzione della possibilità per il Parlamento di prevedere, nella stessa legge, l'obbligo da parte del Governo, prima dell'approvazione definitiva delle norme ad esso delegate, di acquisire, sugli schemi di provvedimento, il preventivo parere da parte delle competenti commissioni permanenti di Camera e Senato⁴²².

Con tale ultima opzione, la legge La Pergola voleva, almeno in parte, superare una critica che era stata più volte mossa al Governo, ovvero quella di mettere di fatto fuori circuito il Parlamento, in quanto, come si è visto, l'Esecutivo aveva gestito fino ad allora tutta la politica comunitaria sia nella fase di formazione della norma, a livello delle Comunità, sia in quella di attuazione, sottraendosi ad un effettivo e costruttivo confronto parlamentare sulle relative problematiche.

Tuttavia, se la fase discendente del diritto comunitario riceveva adeguata considerazione da parte della legge La Pergola, che al suo articolo primo contemplava, tra le finalità proprie, l'adeguamento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, assicurato mediante lo strumento della legge comunitaria, diversamente accadeva per la fase ascendente del diritto comunitario, rispetto alla quale si perseguiva la sola finalità di assicurare al Parlamento l'informazione sullo svolgimento dei processi normativi comunitari⁴²³.

recepimento di direttive mediante atti amministrativi. 8. Al disegno di legge comunitaria è allegato l'elenco delle direttive attuate o da attuare in via amministrativa".

⁴²² Cfr. art. 4 della legge n. 86 del 1989, cit..

⁴²³ Cfr. art. 1 della legge n. 86 del 1989: "1. Con i procedimenti e le misure previste dalla presente legge, lo Stato garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee che conseguono: a) all'emanazione di regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni (CECA) che, in conformità alle norme dei trattati istitutivi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica, vincolano la Repubblica italiana ad adottare provvedimenti di attuazione; b) all'accertamento giurisdizionale, con sentenza della Corte di

Su di un altro piano e, segnatamente, sul fronte delle Regioni, deve, infine, riconoscersi alla legge La Pergola il merito di aver posto in essere, negli anni della sua vigenza, le basi per un effettivo coinvolgimento delle stesse nella trattazione degli affari europei, dando, cionondimeno, attuazione a quanto già previsto nel testo della Costituzione vigente prima della riforma del 2001, ove si riconosceva alle Regioni un largo fascio di funzioni connesse con gli obiettivi del mercato interno e della coesione socio-economica europea⁴²⁴.

6. L'ultima fase di sviluppo: la legge n. 11 del 2005

Come si è detto, la legge n. 11 del 2005 costituisce il punto di arrivo dell'evoluzione normativa sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea⁴²⁵.

giustizia delle Comunità europee, della incompatibilità di norme legislative e regolamentari con le disposizioni dei suddetti trattati. 2. Con le modalità stabilite dalla presente legge, il Governo assicura l'informazione del Parlamento sullo svolgimento dei processi normativi comunitari”.

Per completezza, deve aggiungersi che le scarse disposizioni della legge La Pergola relative agli obblighi di informazione al Parlamento con riguardo alla fase ascendente del diritto comunitario sono state oggetto di successive modifiche grazie alle varie leggi comunitarie che si sono rapidamente succedute e che hanno gradualmente modificato la disciplina in vigore, tramite l'introduzione di principi sempre più dettagliati. Il riferimento è, in particolare, all'art. 13 della legge n. 128 del 1998 (Legge comunitaria 1995-1997), cit., art. 10 della legge n. 25 del 1999 (c.d. «Legge comunitaria 1998»), art. 7 della legge n. 526 del 1999 (c.d. «Legge comunitaria 1999») e art. 6 della legge n. 422 del 2000 (Legge comunitaria 2000), cit.. Così, nel corpo della legge n. 86 del 1989, è stato introdotto un nuovo art. 1-bis, con il quale si attribuiva al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro competente per le politiche comunitarie l'obbligo di trasmettere, contestualmente alla loro ricezione, i progetti di atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni, ad entrambe le Camere per l'assegnazione alle competenti commissioni parlamentari e alla Conferenza Stato-Regioni. Tra questi atti erano compresi quelli relativi alle misure previste dai precedenti Titoli V e VI TUE in merito alla PESC ed alla cooperazione nei settori della Giustizia e affari interni (GAI) e, sulla base della legge 16 giugno 1998, n. 209, di ratifica del Trattato di Amsterdam, i documenti preparatori della Commissione preordinati alla formulazione delle proposte legislative, come i libri verdi o i libri bianchi e le comunicazioni.

⁴²⁴ Sul punto, si vedano della abrogata legge La Pergola, in particolare, l'art. 9, come modificato dai più volte richiamati artt. 13 della legge n. 128 del 1998 (Legge comunitaria 1995-1997) e 7 della legge n. 526 del 1999 (Legge comunitaria 1999), nonché l'art. 10, come modificato sempre dall'art. 13 della legge n. 128 del 1998, ed il collegato art. 58 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (c.d. «Legge comunitaria 1994»), come modificato, anch'esso, dall'art. 13 della legge n. 128 del 1998.

⁴²⁵ Sulla procedura di adozione della legge n. 11 del 2005, si veda G. TIBERI, *La riforma della legge “La Pergola”*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, n. 3, p. 672. In generale, sulla legge

Le ragioni di opportunità che hanno condotto il legislatore alla riforma del 2005 sono da ricollegare ad esigenze diverse, scaturite dalla necessità di sopperire alle evidenti disfunzioni mostrate, su più fronti, dall'apparato normativo vigente.

In particolare, si avvertì, in primo luogo, la necessità di rendere maggiormente funzionale la partecipazione italiana alla formazione del diritto comunitario e, a tale scopo, sono stati creati nuovi strumenti procedurali per garantire non solo la partecipazione del Parlamento, ma anche delle Regioni⁴²⁶, degli enti locali e delle parti sociali.

In secondo luogo, si è ritenuto importante adeguare gli strumenti normativi atti a garantire il puntuale adempimento degli obblighi comunitari, evitando che lo strumento della legge comunitaria si prestasse ad essere utilizzato come «corsia

Buttiglione, si segnala, altresì, il volume a cura di D. A. CAPUANO, S. BIANCOLATTE, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea: la legge n. 11 del 2005 e il ruolo del Senato*, Quaderni europei e internazionali (collana), Roma, Servizio Affari Internazionali, Senato della Repubblica, 2009, n. 14.

⁴²⁶ La legge n. 131 del 2003, approvata per attuare il Titolo V della Costituzione, non aveva infatti dato risposte soddisfacenti, limitandosi ad intervenire su due specifiche questioni riguardanti le materie di competenza legislativa regionale: la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alle delegazioni governative che prendono parte alle attività del Consiglio, dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea; ed il potere-dovere del Governo di adire la Corte di giustizia contro atti normativi comunitari, su richiesta delle Regioni. La legge n. 131, all'art. 5, in realtà, non stabilisce principi precisi sulle modalità di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente, in quanto attribuisce tale potere alla Conferenza Stato-Regioni. Rinviando per maggiori approfondimenti al paragrafo 10 di questo capitolo, basterà qui ricordare che per attuare questo obbligo il Governo, nel marzo 2006, ha stilato un Accordo generale con le Regioni e le Province autonome per la formazione degli atti comunitari, che riconosce ai rappresentanti regionali la possibilità di partecipare alle delegazioni governative nelle materie di competenza legislativa regionale sia esclusiva che concorrente. Si tratta del provvedimento 16 marzo 2006, n. 2537, «Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari. Accordo ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della L. 5 giugno 2003, n. 131». L'accordo in questione prevede, in particolare, che la delegazione governativa che partecipa alle formazioni del Consiglio dell'Unione europea includa i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, qualora si deliberi in materie corrispondenti a quelle rientranti nella competenza legislativa regionale. Nel caso di competenze concorrenti Stato-Regioni, il capo delegazione è un rappresentante del Governo (Ministro o Sottosegretario, nel caso di partecipazione al Consiglio dell'Unione; esperto ministeriale, nel caso di gruppi di lavoro o comitati); nel caso di competenze esclusive delle Regioni e delle Province autonome, queste possono stipulare un'intesa con il Governo per effetto della quale si attribuisce il ruolo di capo delegazione ad un rappresentante regionale. A tal fine, si rende però necessaria una richiesta delle Regioni o Province autonome, espressa in seno alla Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni, sulla quale occorre trovare un'intesa con il Governo.

preferenziale» per la discussione di materie ultronee rispetto a quelle sue proprie, con ricadute negative quanto alla tempestività dell'adeguamento ordinamentale ed introducendo, al contempo, un canale legislativo per le cosiddette «misure urgenti»⁴²⁷.

In terzo luogo, si impose la necessità di adeguare gli istituti previsti dalla legge La Pergola alle modifiche apportate al Titolo V della Parte II della Costituzione e, quindi, di regolamentare in modo differente i rapporti tra le diverse realtà istituzionali chiamate a partecipare alla definizione ed attuazione del diritto comunitario.

Da ultimo, c'era sullo sfondo la considerazione del processo di riforma dell'Unione europea – all'epoca incentrato sul Trattato costituzionale - nell'ambito del quale un ruolo di crescente centralità veniva riservato ai Parlamenti nazionali.

Alla luce di tanto, la legge Buttiglione, pur mantenendo fermi i principi ispiratori⁴²⁸, lo schema generale e gli strumenti di attuazione della legge n. 86 del 1989, ha, quindi, affrontato i profili relativi alla formazione del diritto comunitario (fase ascendente), al suo recepimento (fase discendente) nonché alla scansione procedurale della partecipazione di tutti gli altri soggetti che, insieme al Parlamento, sono comunque toccati dal procedimento normativo dell'Unione.

Tra le previsioni della legge n. 11 del 2005 di maggiore interesse ai fini della presente indagine e sulle quali ci soffermeremo nelle pagine che seguono⁴²⁹, assumono rilievo quelle volte a formalizzare un sistema di trasmissione degli atti comunitari al Parlamento, tale da permettere il suo coinvolgimento nella dinamica del procedimento ascendente e discendente. Tali obblighi sono posti in capo al Governo, nella specie al Presidente del Consiglio o al Ministro per le politiche

⁴²⁷ Cfr. art. 10 della legge n. 11 del 2005.

⁴²⁸ La legge stessa, all'art. 1, esplicita i principi cui essa s'ispira: sussidiarietà, proporzionalità, efficienza, trasparenza, partecipazione democratica. Sebbene non menzionato espressamente, rientra nella lista anche il principio di leale collaborazione, dato che anch'esso informa di sé le soluzioni adottate dalla legge n. 11 nel delineare i rapporti fra Stato e Regioni. Su questi concetti, vedasi, in generale, S. BARTOLE, R. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 203 e ss., e M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, in *Le Regioni*, 2005, p. 479.

⁴²⁹ Si vedano, oltre, parr. 7 e s. di questo capitolo.

comunitarie, i quali, nel momento stesso in cui li ricevono, devono trasmetterli⁴³⁰. Del resto, solo un'informazione qualificata e tempestiva può consentire al Parlamento, come vedremo, di emanare osservazioni e atti d'indirizzo al Governo in materia europea⁴³¹, di formulare richieste più puntuali, di instaurare un dialogo tanto con l'Esecutivo quanto con le istituzioni comunitarie nonché di chiedere una riserva di esame parlamentare⁴³².

Analoghi diritti di informazione sono, altresì, riconosciuti alle Regioni: a queste viene, infatti, riconosciuto il diritto di ricevere le informazioni sui progetti comunitari e gli atti preparatori, con la data presunta della loro discussione o adozione e in forma continuamente aggiornata, tramite la Conferenza delle Regioni e la Conferenza dei Consigli regionali. Alla Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni sono comunicate dal Presidente del Consiglio o dal Ministro per le politiche comunitarie alcune informazioni più puntuali, concernenti la posizione italiana da tenere in sede di Consiglio europeo (nonché, su richiesta, in sede di Consiglio dell'Unione europea) sulle materie e le proposte di competenza delle Regioni e delle Province autonome, come risulta dall'ordine del giorno. Questa procedura si rende necessaria per permettere alle Regioni di esprimere una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea, che può essere richiesta al Governo dalla Conferenza permanente⁴³³.

Simili obblighi d'informazione, sebbene limitati a quelli di tipo più generale, riguardano pure gli enti locali e le loro associazioni rappresentative⁴³⁴. Infine, anche le parti sociali e le categorie produttive sono destinatarie d'informazioni sui progetti di atti comunitari tramite il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), che può far pervenire alle Camere valutazioni

⁴³⁰ Cfr. art. 3, co. 1, della legge n. 11 del 2005.

⁴³¹ Si veda, oltre, par. 8 di questo capitolo.

⁴³² In particolare, sull'istituto della riserva di esame parlamentare ci si soffermerà, *infra*, nei par. 9 e s. di questo capitolo.

⁴³³ La riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea è prevista dall'art. 5, co. 5, della legge n. 11/2005 e costituisce un obbligo per il Governo, che deve comunicare alla Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni la notizia di avere apposto la riserva. Decorsi venti giorni dalla comunicazione senza che la Conferenza si sia pronunciata in merito all'atteggiamento da seguire nella formazione degli atti comunitari, il Governo può procedere in mancanza. Sulla riserva di esame regionale, si veda, *infra*, par. 10 di questo capitolo.

⁴³⁴ Cfr. art. 6 della legge n. 11 del 2005, il quale stabilisce che questi dati, qualora riguardino questioni di particolare rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali, sono trasmessi tramite la Conferenza Stato-città e autonomie locali.

e rapporti nonché contribuire all'organizzazione di sessioni di studio per coinvolgere le associazioni nazionali dei Comuni, delle Province e di ogni altro soggetto interessato⁴³⁵.

7. Gli obblighi di informazione

Con riferimento alla partecipazione del Parlamento al processo di formazione delle decisioni comunitarie, la legge Buttiglione ripropone e rafforza gli obblighi di informazione del Governo al Parlamento già previsti dalla normativa previgente.

Innanzitutto, la legge prevede che il Governo trasmetta alle Camere i progetti di atti comunitari e gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, con l'indicazione della data presunta per la loro discussione o adozione; la legge precisa, inoltre, che tra tali documenti siano compresi anche quelli di consultazione, “*quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, predisposti dalla Commissione delle Comunità europee*”⁴³⁶. In merito a tali atti comunitari, il Governo deve assicurare alle Camere una informazione “*qualificata e tempestiva*”, curandone il costante aggiornamento⁴³⁷. Il Governo, infine, è tenuto ad informare il Parlamento sulle proposte e sulle materie che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea⁴³⁸, sulla posizione che intende assumere nelle riunioni del Consiglio europeo⁴³⁹, nonché - entro quindici giorni dallo svolgimento delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea e del Consiglio europeo - sulle risultanze di tali riunioni⁴⁴⁰.

⁴³⁵ Cfr. art. 7 della legge n. 11 del 2005.

⁴³⁶ Cfr. art. 3, co. 1 e 2, legge n. 11 del 2005. Trattasi di un elenco - quello contenuto nel comma secondo - che deve considerarsi puramente specificativo, ma non esaustivo. Così, in particolare, D. GIOTTO, *L'ordinamento italiano ed il diritto dell'Unione europea: dalla legge La Pergola alla legge n. 11 del 2005*, in *Studium Iuris*, 2006, n. 7/8, p. 820. Si vedano anche le perplessità di M. DI FILIPPO, *La fase ascendente del processo decisionale dell'Unione europea ed il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit., 2007, n. 3, p. 560, nota n. 67, sulla utilità della specificazione contenuta nel comma secondo della disposizione citata.

⁴³⁷ Così art. 3, co. 3, legge 11/2005. Secondo M. DI FILIPPO, *op. cit.*, pp. 560-561, il Governo dovrebbe seguire una interpretazione ampia del comma citato, concretizzando il concetto di informazione qualificata attraverso la elaborazione di appositi promemoria con i quali accompagnare le informazioni inviate al Parlamento.

⁴³⁸ Cfr. art. 3, co. 4, legge n. 11 del 2005.

⁴³⁹ Cfr. art. 3, co. 5, legge n. 11 del 2005.

⁴⁴⁰ Cfr. art. 3, co. 6, legge n. 11 del 2005.

L'adempimento degli indicati obblighi di trasmissione ed informazione può essere semplificato dall'uso di strumenti informatici, che consentono una trasmissione rapida e completa. Tali modalità di trasmissione, tuttavia, devono essere utilizzate in maniera accorta, perché comportano un rischio: la semplicità della trasmissione attraverso modalità informatiche, infatti, può indurre a trasmettere tutte le informazioni a disposizione del Governo, senza alcuna selezione, rendendo così più difficile al Parlamento percepire l'indirizzo politico seguito dal Governo in ambito comunitario⁴⁴¹. L'utilizzo di tali sistemi di trasmissione, con il conseguente invio di una gran mole di materiale - in parte inutile - alle Camere, dunque, potrebbe garantire una informazione "completa" e "tempestiva" ma non "qualificata", come richiederebbe la legge n. 11 del 2005⁴⁴². Non bisogna dimenticare, comunque, che una adeguata opera di selezione del materiale ricevuto è senz'altro compito anche delle commissioni parlamentari competenti⁴⁴³.

Per concludere in merito alle modalità di trasmissione, occorre accennare all'accordo interistituzionale sottoscritto il 28 gennaio 2008 dai Presidenti delle Camere e dal Ministro per le politiche comunitarie⁴⁴⁴. In base a tale accordo, il Ministro provvede alla trasmissione in via informatica degli atti comunitari, disponibili in lingua italiana - salvo quelli espressamente esclusi dall'elenco allegato all'accordo - con cadenza settimanale, salvo i casi di urgenza. Il Dipartimento per le politiche europee, inoltre, predispose una banca dati con tutti gli atti ed i documenti pervenuti dal Consiglio - anche in lingue diverse dall'italiano - assicurandone l'accesso alle Camere.

⁴⁴¹ Si veda, in questo senso, M. DI FILIPPO, *op. cit.*, p. 561.

⁴⁴² Per dubbi su tale profilo, si vedano M. CARTABIA, L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 493, nonché M. DI FILIPPO, *op. ult. cit.*. Dubbi analoghi, peraltro, erano stati sollevati già durante la vigenza della legge La Pergola da A. TIZZANO, *I meccanismi della «legge La Pergola»: una radiografia dei problemi di funzionamento*, in *FI*, 1999, n. 10, col. 304-305, con riferimento all'eccesso di informazione cartacea.

⁴⁴³ In tal senso, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 239, nota n. 1; M. DI FILIPPO, *op. cit.*, p. 563, nota n. 75; C. TUCCIARELLI, *Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea al termine della XV legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, n. 3, p. 630. In proposito, deve ricordarsi infatti che, all'interno della 14^a Commissione permanente "Politiche dell'Unione europea" del Senato della Repubblica, è stato costituito nel corso della XV legislatura un «Comitato per la fase ascendente», con il compito di selezionare i documenti più rilevanti tra quelli trasmessi settimanalmente dal Governo.

⁴⁴⁴ Il documento è reperibile *on line* al seguente indirizzo <<www.politichecomunitarie.it>>.

Passando a considerare gli obblighi di informazione a cadenza periodica, il Governo è tenuto, in primo luogo, a riferire semestralmente alle Camere, illustrando i temi di maggiore interesse decisi o in discussione in ambito comunitario⁴⁴⁵. Le leggi comunitarie 2006⁴⁴⁶ e 2007⁴⁴⁷, inoltre, hanno previsto ulteriori forme di comunicazione periodica, introducendo gli articoli 15-*bis* e 15-*ter*⁴⁴⁸. Il primo articolo citato, come da ultimo modificato dalla legge comunitaria 2009, prevede che, ogni tre mesi, il Governo trasmetta al Parlamento le informazioni sulle procedure giurisdizionali e di precontenzioso riguardanti l'Italia⁴⁴⁹; con la stessa periodicità, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle politiche europee, trasmette alle Camere e alla Corte dei conti informazioni sulle conseguenze di carattere finanziario di tali atti e procedure⁴⁵⁰. Lo stesso articolo ha previsto, altresì, che, nei casi di particolare rilievo o urgenza oppure su richiesta di una delle Camere, il Governo debba trasmettere alle stesse Camere informazioni sulle attività e sugli orientamenti che intende assumere ed una valutazione dell'impatto sull'ordinamento delle procedure indicate⁴⁵¹. Infine, la disposizione citata prevede che il Governo debba fornire al Parlamento le indicazioni relative ad uno degli indicati atti della Comunità europea quando quest'ultimo è posto alla base di un disegno di legge di iniziativa governativa, di un decreto-legge o di uno schema di decreto legislativo sottoposto a parere parlamentare⁴⁵². L'articolo 15-*ter*, invece, prevede che il Governo presenti alla Camere, ogni tre mesi, una relazione sull'andamento dei flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea⁴⁵³.

Sempre in tema di informazione periodica, sono da segnalare, perché senz'altro rilevanti nella prospettiva del rafforzamento del potere di controllo del Parlamento, alcune previsioni inserite nella disciplina legislativa contenuta nella legge n. 11 del 2005 dalla sopra richiamata legge comunitaria 2009. È questo il caso, ad esempio,

⁴⁴⁵ Cfr. art. 3, co. 6, legge n. 11 del 2005.

⁴⁴⁶ Cfr. legge 6 febbraio 2007, n. 13, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2006», in GU 17 febbraio 2007, n. 40, suppl. ord. n. 41/L.

⁴⁴⁷ Cfr. legge 25 febbraio 2008, n. 34, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2007», in GU 6 marzo 2008, n. 56, suppl. ord. n. 54.

⁴⁴⁸ Cfr. E. SEMERARO, *Osservazioni sulla legge comunitaria 2006*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, n. 2, p. 409 e ss..

⁴⁴⁹ Così art. 15-*bis*, co. 1, legge n. 11 del 2005.

⁴⁵⁰ Cfr. art. 15-*bis*, co. 2, legge n. 11 del 2005.

⁴⁵¹ Cfr. art. 15-*bis*, co. 3, legge n. 11 del 2005.

⁴⁵² Cfr. art. 15-*bis*, co. 3-*bis*, legge n. 11 del 2005.

⁴⁵³ Cfr. art. 15-*ter*, co. 1, legge n. 11 del 2005.

dell'articolo 2, il quale stabilisce che le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana sulle proposte legislative europee siano coordinate con i pareri espressi dalle Camere sulle medesime materie⁴⁵⁴. A tal fine, il nuovo articolo 4-*bis* impone al Governo di tenere conto degli indirizzi impartiti dalle Camere nello svolgimento dei rapporti con le istituzioni e con gli organismi europei, di riferire regolarmente in Parlamento sul seguito dato a tali indirizzi, motivando eventuali deviazioni da essi e, proprio per agevolare il controllo da parte delle due Camere, di presentare semestralmente una relazione al riguardo⁴⁵⁵.

Particolarmente rilevante è pure il nuovo articolo 4-*quater*, introdotto dal legislatore del 2009 allo scopo di accrescere le informazioni a disposizione del Parlamento nell'ambito del meccanismo di verifica del principio di sussidiarietà, divenuto operativo a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Tale articolo, nello specifico, prevede che il Governo fornisca alle Camere, in tempo utile per l'esame parlamentare delle proposte ricadenti nell'ambito dell'*Early Warning System*, tutta una serie di informazioni e di valutazioni che possano agevolare l'istruttoria legislativa. Tali informazioni e valutazioni comprendono l'impatto sull'ordinamento interno, "*anche in riferimento agli effetti dell'intervento europeo sulle realtà regionali e territoriali*", l'evidenziazione dei punti rilevanti del progetto legislativo ed una tavola di concordanza con le eventuali disposizioni di diritto interno⁴⁵⁶.

⁴⁵⁴ Cfr. art. 2, co. 1, legge n. 11 del 2005.

⁴⁵⁵ Oltre all'art. 4-*bis*, la legge comunitaria 2009 aveva aggiunto, a seguire, nell'articolato della legge n. 11 un'altra disposizione, ossia l'art. 4-*ter*, intitolato «Programma nazionale di riforma», successivamente abrogato, con decorrenza dal 13 aprile 2011, dall'art. 7, co. 3, della legge 7 aprile 2011, n. 39, recante «Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri», in GU 12 aprile 2011, n. 84. Può essere utile, tuttavia, ricordare in questa sede quanto previsto da tale articolo e, cioè, che il progetto di programma nazionale di riforma - per l'adeguamento del sistema Paese agli obiettivi di crescita, innovazione e occupazione fissati a livello europeo - venisse trasmesso alle Camere per il parere delle competenti commissioni, prima di essere presentato alla Commissione europea. Le commissioni parlamentari avrebbero dovuto, a loro volta, formulare osservazioni ed adottare atti di indirizzo "*secondo le disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari*".

⁴⁵⁶ La norma in parola stabilisce, inoltre, che le suddette informazioni e valutazioni dovranno sì essere trasmesse dal Ministro per le politiche europee, ma dovranno essere curate dall'amministrazione con competenza istituzionale prevalente per materia, che ha maggiori competenze specifiche e, soprattutto, maggiori risorse umane da utilizzare e valorizzare. Tali amministrazioni, del resto, sono anche quelle incaricate, per il tramite dei loro funzionari, di partecipare ai gruppi di lavoro del Consiglio; pertanto, il loro contributo appare particolarmente importante. Tale disposizione ha avuto già alcune prime applicazioni. Si segnalano, in tal senso,

I nuovi obblighi informativi del Governo relativamente alla verifica sul principio di sussidiarietà devono, infine, essere collegati direttamente alla modifica dell'articolo 15 della legge n. 11 del 2005, che disciplina il contenuto e le modalità di presentazione delle due relazioni annuali al Parlamento. Rispetto alla (nuova) relazione da trasmettere entro il 31 dicembre di ogni anno⁴⁵⁷, si stabilisce, in particolare, che questa deve tenere conto del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea pubblicato nell'autunno dello stesso anno e deve indicare le priorità che il Governo intende perseguire l'anno successivo con riferimento alle diverse politiche ed i suoi orientamenti su specifiche proposte legislative dell'Unione⁴⁵⁸. Per quanto concerne, invece, la relazione a consuntivo, si prevede che essa debba contenere tutti gli elementi utili al fine di valutare, anche in termini di efficacia ed efficienza, la effettiva partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea, alle attività delle istituzioni europee per la realizzazione delle principali politiche settoriali nonché all'attuazione

alcune schede, inviate dal Dipartimento politiche europee, inerenti la proposta di direttiva che modifica la direttiva 2000/75/CE, concernente misure di vaccinazione contro la febbre catarrale degli ovini (COM (2010) 666) e la proposta sulle prescrizioni in materia di etichettatura di prodotti fitosanitari (doc. 7276/11). In senso critico su tale disposizione, C. FASONE, *op. cit.*, p. 374 e s., ove l'A. osserva: “(...) *Presenta, invece, un'ambiguità di fondo l'articolo dedicato alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà. L'articolo 4-quater sembra, infatti, non raccordarsi affatto con la disciplina sulla riserva di esame parlamentare contenuta nella stessa legge all'articolo 4. (...) Il problema (...) è che tali informazioni sono trasmesse entro tre settimane dall'inizio dell'esame della proposta. Il termine è addirittura successivo a quello di venti giorni fissato per la riserva di esame parlamentare. Pertanto, a ben poco servono queste informazioni se il Parlamento perde la possibilità di indirizzare il Governo prima che assuma una posizione definitiva in Consiglio. Né l'esame sulla sussidiarietà, che può terminare anche successivamente, purché entro le otto settimane, può essere scisso però da quello sul merito della proposta, giacché l'istruttoria in Commissione è una sola. Presumibilmente, quindi, è il termine previsto per la riserva di esame parlamentare che dovrà essere ampliato*”.

⁴⁵⁷ Nella sua formulazione precedente, l'art. 15 della legge n. 11 del 2005 prevedeva un'unica relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, da presentarsi al Parlamento entro il 31 gennaio dell'anno di riferimento.

⁴⁵⁸ Cfr. art. 15, co. 1, legge n. 11 del 2005. In proposito, C. FASONE, *op. cit.*, p. 375, rileva “(...) *Se, come la Camera, anche il Senato sceglierà di procedere contestualmente all'esame di tale relazione e dei programmi di lavoro delle istituzioni europee, questo potrebbe essere il momento idoneo per identificare, d'accordo tra il Parlamento e il Governo, le proposte legislative da esaminare l'anno successivo. Se così fosse, non basterebbe più la procedura tradizionalmente seguita dal 2000, ma mai codificata, per l'esame del programma legislativo della Commissione europea, che si conclude con l'approvazione di un atto di indirizzo in Assemblea, alla Camera, e nella 14ª Commissione, al Senato. Si dovrebbero stabilire tempi e modalità di svolgimento di una procedura complessa, dove un documento dell'Unione europea e una relazione del Governo sono esaminate congiuntamente. Si tratterebbe di un «procedimento dei procedimenti», quello da cui discende tutta l'attività ordinaria svolta nella fase ascendente e che richiede modalità di collegamento e dialogo oggi ancora assenti tra le due Camere*”.

delle politiche di coesione economica e sociale. Tale relazione dovrà essere presentata al Parlamento entro il 31 gennaio⁴⁵⁹.

7.1. Gli organi coinvolti nell'attività di informazione tra Governo e Parlamento

Occorre considerare, ora, quali sono gli organi coinvolti nell'attività di informazione prevista dalla legge n. 11 del 2005.

In particolare, per quanto riguarda il Governo, è necessario premettere che, in merito alla individuazione dell'organo responsabile dell'informazione del Parlamento, la legge n. 11 del 2005 manifesta delle disarmonie linguistiche - presumibilmente frutto di un inadeguato *drafting* legislativo - che sono presenti anche in altre parti del testo normativo⁴⁶⁰. La legge, infatti, individua l'organo dell'Esecutivo responsabile dell'attività di informazione in questione, di volta in volta, nel "Presidente del Consiglio dei ministri" o nel "Ministro per le politiche comunitarie"⁴⁶¹, nella "Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie"⁴⁶², oppure - genericamente - nel "Governo" stesso⁴⁶³. Occorre ritenere, in linea di massima, che il responsabile di tale attività dovrebbe essere il Ministro per le politiche comunitarie (oggi, Ministro per le politiche europee); questi, però, come si è rilevato sopra⁴⁶⁴, essendo un Ministro senza portafoglio, potrebbe anche non essere nominato, con la ovvia conseguenza che le relative funzioni sarebbero svolte dal Presidente del Consiglio; in entrambi i casi, comunque, tale attività di informazione ricade sostanzialmente sul Dipartimento per le politiche europee, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri⁴⁶⁵.

⁴⁵⁹ Cfr. art. 15, co. 2, legge n. 11 del 2005.

⁴⁶⁰ Su tale criticabile aspetto della legge, si rinvia a M. CARTABIA, L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 480 e pp. 493-494; D. CODUTI, *La partecipazione delle Regioni al processo normativo comunitario, con particolare riferimento alla cd. fase discendente*, in Carpani G., Groppi T., Olivetti M., Siniscalchi A. (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la l. 11/2005*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 106-107.

⁴⁶¹ Cfr., ad esempio, art. 3, co. 1, 4, 6 e 7, legge n. 11 del 2005.

⁴⁶² Cfr. art. 3, co. 3, legge n. 11 del 2005.

⁴⁶³ Cfr. art. 3, co. 5, legge n. 11 del 2005.

⁴⁶⁴ Il riferimento è al par. 4 di questo capitolo.

⁴⁶⁵ A conferma della lettura sostenuta nel testo, si consideri che l'art. 15-bis, co. 2, della legge n. 11 del 2005 prevede che le informazioni sulle eventuali conseguenze di carattere

In merito agli organi ai quali il Governo deve fornire le informazioni previste, invece, la legge n. 11 del 2005 fa riferimento alle Camere⁴⁶⁶ ed ai “*competenti organi parlamentari*”⁴⁶⁷, mentre le relazioni annuali devono essere presentate “*al Parlamento*”⁴⁶⁸. In proposito, occorre osservare che la legge La Pergola faceva espresso riferimento alle commissioni parlamentari competenti, mentre la legge n. 11 del 2005 utilizza l’espressione “*competenti organi parlamentari*”⁴⁶⁹. La terminologia utilizzata è sufficientemente generica da garantire l’autonomia delle Camere nel determinare quali sono gli organi interni competenti⁴⁷⁰. Il riferimento, tuttavia, dovrebbe essere ancora inteso come rivolto alle commissioni parlamentari competenti per materia⁴⁷¹, consacrando, così, la centralità del ruolo di tali commissioni nella fase ascendente del processo normativo comunitario in Parlamento, come si vedrà⁴⁷², già riconosciuta dai regolamenti parlamentari.

8. Le osservazioni ed i poteri di indirizzo del Parlamento

I poteri che il Parlamento può esercitare nei confronti del Governo in relazione agli affari comunitari sono variamente graduati dalla legge Buttiglione⁴⁷³.

finanziario delle procedure giurisdizionali e pre-contenziose sono trasmesse alle Camere ed alla Corte dei conti dal Ministro dell’economia e delle finanze “*di concerto con il Ministro per le politiche europee*”, senza che nella disposizione si faccia alcun riferimento al Presidente del Consiglio. Appare chiaro che - qualora tale Ministro senza portafoglio non fosse nominato - la relativa attività dovrebbe essere svolta dallo stesso *Premier*. Al riguardo, si vedano anche le critiche di M. CARTABIA, L. VIOLINI, *op. cit.*, pp. 493-494.

⁴⁶⁶ Così, ad esempio, art. 3, co. 1, 2, 3 e 4, legge n. 11 del 2005.

⁴⁶⁷ Cfr. art. 3, co. 4, 5 e 6, legge n. 11 del 2005.

⁴⁶⁸ Cfr. art. 15, co. 1, legge n. 11 del 2005.

⁴⁶⁹ Si veda, ad esempio, il già citato art. 1-*bis* della legge n. 86 del 1989.

⁴⁷⁰ Al riguardo, si veda D. GIROTTO, *op. cit.*, p. 820.

⁴⁷¹ Secondo L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 231, le commissioni permanenti sono, infatti, gli «attori» di tale fase.

⁴⁷² Cfr. *Capitolo Quinto* di questa parte.

⁴⁷³ Sullo sviluppo di un’attività parlamentare di indirizzo politico dell’operato del Governo in sede comunitaria, si rinvia a V. LIPPOLIS, *Il Parlamento nazionale-comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, n. 2, spec. p. 325 e ss.; M. L. MAZZONI HONORATI, *op. ult. cit.*; ID., *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 216 e ss.; D. GIROTTO, *Parlamenti e diritto comunitario: gli atti parlamentari di indirizzo politico in Italia e in Francia*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, n. 3, pp. 577-602, spec. p. 585 e ss.; nonché N. LUPO, *L’esame parlamentare blocca l’esecutivo*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 9, pp. 44-45.

In primo luogo, le Camere o le commissioni parlamentari competenti possono chiedere informazioni o relazioni tecniche al Governo⁴⁷⁴, oppure che quest'ultimo riferisca al Parlamento su temi specifici in materia di rapporti con l'Unione europea⁴⁷⁵.

Le commissioni parlamentari, poi, possono formulare pareri ed osservazioni, nonché “*adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo*”⁴⁷⁶.

In questo modo, la legge permette al Parlamento di graduare l'esercizio dei propri poteri, consentendogli, innanzitutto, di ottenere maggiori informazioni dal Governo su questioni di specifico interesse; in secondo luogo, grazie alle informazioni ricevute, il Parlamento può valutare già nella fase di produzione del diritto comunitario, ovvero nella fase ascendente, i problemi che sorgeranno nel momento della sua successiva attuazione, ossia nella fase discendente⁴⁷⁷; infine, le Camere — e le commissioni parlamentari — sono poste nelle condizioni di esercitare le proprie funzioni di controllo e di indirizzo, decidendo gli strumenti con i quali esercitarle e, dunque la loro intensità, conformemente ai rispettivi regolamenti parlamentari⁴⁷⁸.

9. La riserva di esame parlamentare

Tra le principali novità contenute nella legge n. 11 del 2005, riguardanti la fase ascendente del processo normativo comunitario, rileva la previsione di un istituto già utilizzato in alcuni ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea, vale a dire la riserva di esame parlamentare⁴⁷⁹.

Tale istituto è stato configurato, nei Paesi che lo utilizzano, essenzialmente secondo due modelli differenti: il *document based* ed il *mandating system* (anche, modello procedurale). Come si è visto nell'ambito del *Capitolo Secondo* della *Prima*

⁴⁷⁴ Così art. 3, co. 7, e art. 15-*bis*, co. 3, legge n. 11 del 2005.

⁴⁷⁵ Cfr. art. 3, co. 5, legge n. 11 del 2005.

⁴⁷⁶ Cfr. art. 3, co. 7, legge n. 11 del 2005; nonché, della stessa legge, art. 15, co. 1, lett. *d*).

⁴⁷⁷ In questo senso, L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 232.

⁴⁷⁸ Si vedano, al riguardo, le osservazioni di D. GIROTTO, *L'ordinamento italiano ed il diritto dell'Unione europea: dalla legge La Pergola alla legge n. 11 del 2005*, cit., p. 820.

⁴⁷⁹ Occorre ricordare che la legge n. 11 del 2005 prevede anche una riserva di esame su richiesta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, utilizzabile nei casi in cui un progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni o delle Province autonome. Si veda, al riguardo, art. 5, co. 5.

*Parte*⁴⁸⁰, il primo modello si basa sostanzialmente sull'esame degli atti comunitari da parte delle commissioni parlamentari competenti, senza che - al termine di esso - sia conferito al Governo un mandato vincolante sul comportamento da tenere al riguardo in sede europea. Il *mandating system*, invece, si concretizza attraverso procedure che consentono agli organi parlamentari competenti di attribuire un preciso mandato all'Esecutivo su determinati *dossier* comunitari, sì che il Governo è tenuto a rispettare - in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea - le istruzioni ricevute, con il conseguente rafforzamento del controllo e dell'indirizzo parlamentare sulle questioni comunitarie.

Al riguardo, la legge n. 11 del 2005 ha introdotto nell'ordinamento italiano procedure che si rifanno al modello *document based*. L'articolo 4 della legge, infatti, prevede che il Governo possa rinviare la propria decisione in merito ad una questione all'esame del Consiglio dei ministri dell'Unione europea in attesa che il Parlamento si pronunci sul punto. Nello specifico, la legge prevede due ipotesi di riserva di esame parlamentare: una obbligatoria ed una facoltativa.

Nel primo caso, qualora le Camere abbiano dato inizio all'esame di progetti o atti comunitari, il Governo “*deve*” apporre la riserva di esame parlamentare in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea, potendo procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti comunitari solo dopo la conclusione dell'esame parlamentare⁴⁸¹. In tale ipotesi, il Governo è obbligato ad apporre la riserva di esame in sede comunitaria e non può impegnare la posizione italiana sugli atti comunitari in discussione prima che il Parlamento si sia espresso in proposito, salvo che non sia decorso il termine di venti giorni dalla comunicazione alle Camere dell'apposizione della riserva, come si vedrà tra breve. Bisogna considerare, però, che l'obbligo per il Governo scatta solo quando le Camere abbiano già iniziato l'esame degli atti comunitari. Ciò significa che, se il Parlamento intende svolgere un ruolo significativo in tale attività, dovrà organizzare i propri lavori in maniera tale da selezionare i progetti e gli atti comunitari maggiormente significativi e sottoporli tempestivamente al proprio esame⁴⁸².

⁴⁸⁰ Il riferimento è, in particolare, al par. 2.2 del capitolo suindicato.

⁴⁸¹ Cfr. art. 4, co. 1, legge n. 11 del 2005.

⁴⁸² In questo senso M. CARTABIA, L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 495. A tal riguardo, si veda anche G. TIBERI, *op. cit.*, pp. 672-673, il quale ritiene «singolare» che la legge 11/2005 non preveda “*la*

Nella seconda ipotesi, in casi di particolare importanza politica, economica e sociale di progetti o di atti comunitari, *“il Governo può apporre, in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea, una riserva di esame parlamentare sul testo o su una o più parti di esso. In tale caso, il Governo invia alle Camere il testo sottoposto alla decisione affinché su di esso si esprimano i competenti organi parlamentari”*⁴⁸³. Questa seconda previsione della legge Buttiglione attribuisce un margine di manovra decisamente più ampio al Governo, perché gli consente di decidere sia se apporre la riserva di esame parlamentare sia con quale ampiezza. Qualora l'Esecutivo decida di apporre la riserva, infatti, potrà anche stabilire su quali parti o profili dell'atto comunitario apporla⁴⁸⁴.

In entrambe le ipotesi previste dall'articolo 4 della legge n. 11 del 2005, per evitare che l'azione dell'Esecutivo sia bloccata dall'inerzia delle Camere, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia parlamentare qualora siano trascorsi venti giorni dal momento in cui il Presidente del Consiglio o il Ministro per le politiche comunitarie hanno comunicato alle Camere l'apposizione della riserva di esame parlamentare⁴⁸⁵. La previsione di tale termine - sicuramente opportuno per evitare una situazione di stallo - solleva, però, dei dubbi. In primo luogo, occorre considerare che la decorrenza del termine dipende da una decisione discrezionale dell'Esecutivo: è il Governo, infatti, a decidere quando comunicare alle Camere l'apposizione della riserva e, dunque, a definire il momento dal quale inizia a decorrere il termine di venti giorni⁴⁸⁶. In secondo luogo, il Parlamento potrebbe avere delle difficoltà a completare il proprio esame nel breve termine di venti giorni dalla comunicazione⁴⁸⁷, rendendo necessaria - anche in questo caso - una opportuna ed efficiente gestione dei lavori delle Camere, così da consentire loro di esprimersi nel termine previsto dalla legge. Non bisogna dimenticare, tuttavia, che la legge n. 11 del 2005 facoltizza il Governo ad agire in sede

possibilità che siano le Camere a poter autonomamente attivare la riserva d'esame parlamentare per tutti quei provvedimenti sui quali esse non hanno ancora iniziato l'esame”.

⁴⁸³ Cfr. art. 4, co. 2, legge n. 11 del 2005.

⁴⁸⁴ Così M. CARTABIA, L. VIOLINI, *op. cit.*, pp. 495-496; nonché G. TIBERI, *op. cit.*, p. 672.

⁴⁸⁵ Così l'art. 4, co. 3, legge n. 11 del 2005.

⁴⁸⁶ Cfr., in proposito, le perplessità espresse da M. DI FILIPPO, *op. cit.*, p. 564.

⁴⁸⁷ Secondo E. CANNIZZARO, *La riforma della «legge La Pergola» e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 154, il termine appare *“particolarmente esiguo, anche in considerazione della durata media dei lunghi e complessi procedimenti decisionali dell'Unione”*. Parla di tempi *“particolarmente ristretti”* anche G. TIBERI, *op. ult. cit.*.

comunitaria in mancanza della decisione delle Camere allo spirare del termine, ma non lo obbliga ad agire: nell'ottica di un rapporto basato sulla leale collaborazione tra Esecutivo e Legislativo, infatti, il Governo potrebbe attendere la conclusione dell'esame parlamentare anche oltre il termine di venti giorni, perlomeno laddove i tempi dei processi decisionali comunitari lo consentano⁴⁸⁸.

La riserva d'esame parlamentare, dunque, consente al Parlamento di esercitare i suoi poteri di indirizzo politico sul Governo in ambito europeo, per mezzo della pronuncia delle Camere sull'atto dell'Unione europea⁴⁸⁹. Non bisogna dimenticare, tuttavia, che le dinamiche coinvolte attraverso l'istituto della riserva di esame parlamentare non sono solo quelle che si dipanano lungo l'asse - tutto interno - Governo-Parlamento, ma riguardano anche il livello di governo comunitario⁴⁹⁰. Di conseguenza, poiché la normativa nazionale non è in grado di vincolare le decisioni degli organi comunitari, l'apposizione della riserva può inibire l'attività del Governo italiano ma senza impedire contestualmente le decisioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, salvo nei casi in cui tali decisioni debbano essere assunte all'unanimità⁴⁹¹. Nonostante ciò, non sembra che l'istituto debba essere considerato del tutto inefficace sul piano delle decisioni comunitarie. Infatti, sebbene la riserva di esame parlamentare non abbia efficacia giuridica vincolante nell'ordinamento dell'Unione europea, ciò non esclude che il suo utilizzo possa favorire l'apertura di un negoziato tra il Governo italiano e gli altri attori che operano in ambito comunitario sulle decisioni da assumere in seno al Consiglio dei ministri dell'Unione europea⁴⁹². Tale capacità negoziale, peraltro,

⁴⁸⁸ Si veda, in proposito, F. PETRICONE, *Il futuro dell'Unione europea nelle procedure di esame degli atti comunitari da parte della Camera dei deputati*, in *Giurisprudenza italiana*, 2007, n. 10, p. 2358, nonché il documento finale approvato dalla XIV Commissione della Camera dei deputati, XIV Legislatura, 25 gennaio 2006, doc. XVIII, n. 9.

⁴⁸⁹ Così P. GAMBALE, *'Prima lettura' del Parlamento per le modifiche alla legge "La Pergola": una nuova cornice normativa per definire la partecipazione del "sistema Italia" nelle politiche UE?*, in «www.amministrazioneincammino.it», p. 9.

⁴⁹⁰ L. GIANNITI, N. LUPO, *op. ult. cit.*, infatti, osservano lucidamente che, quando si pone la riserva di esame parlamentare, "(...) il gioco non è a due (Parlamento-Governo), ma a tre, poiché il Governo è solo uno dei 27 membri del Consiglio dei ministri che lavora e decide secondo complesse procedure negoziali".

⁴⁹¹ Particolarmente scettico sulla capacità dell'istituto di produrre effetti sul piano comunitario appare G. CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge «La Pergola»*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2005, n. 3, p. 519.

⁴⁹² Sul margine negoziale della delegazione italiana, si vedano le osservazioni di L. GIANNITI, N. LUPO, *op. ult. cit.*.

risulterebbe probabilmente rafforzata dalla eventuale decisione contraria del Parlamento italiano all'atto comunitario, sia perché il Governo sarebbe chiamato ad opporsi a tale atto in virtù della responsabilità politica che lo lega al Parlamento, sia perché potrebbe “(...) esibire ai tavoli europei il sostegno democratico della propria posizione, espressa formalmente dal parlamento nazionale”⁴⁹³. Resta indubbio, comunque, che - nei casi in cui le decisioni del Consiglio dei ministri dell'Unione non debbano essere assunte all'unanimità - l'apposizione della riserva di esame parlamentare, anziché impedire l'approvazione del progetto dell'atto comunitario, impedisca solo al Governo italiano di partecipare alla discussione su di esso, in virtù del rigido vincolo per l'Esecutivo che l'istituto reca con sé. Sarebbe opportuno, quindi, prevedere degli strumenti di flessibilità - sulla scorta di quanto accade, ad esempio, nell'esperienza britannica⁴⁹⁴ - consentendo al Governo di partecipare alla discussione in sede comunitaria anche quando è stata apposta la riserva di esame in taluni casi: in ipotesi espressamente indicate dalla legge; qualora l'Esecutivo sia stato autorizzato dal Parlamento; nei casi in cui il Governo ritenesse sussistere ragioni adeguate, delle quali dovrebbe poi ragguagliare il Parlamento⁴⁹⁵.

9.1. La riserva di esame parlamentare ed il mandato di arresto europeo

Come si è rilevato sopra, il modello di riserva d'esame parlamentare richiamato dalla legge Buttiglione è quello del *document based*, che non prevede l'emanazione di direttive vincolanti per il Governo da parte del Parlamento. L'ordinamento italiano,

⁴⁹³ Per quanto sopra precede, M. CARTABIA, L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 496, le quali osservano, inoltre, che l'istituto può essere anche utilizzato a fini meramente dilatori, per prendere tempo ed eventualmente ottenere il rinvio di una decisione non gradita. Maggiormente scettico, al riguardo, appare P. GAMBALE, *Le «garanzie parlamentari» nella fase ascendente del diritto comunitario: cenni di diritto comparato e novità dell'ordinamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, p. 849, secondo il quale l'istituto potrebbe rivestire una maggiore utilità nei procedimenti comunitari volti all'adozione di atti che rientrano in versanti tradizionalmente intergovernativi quale quello della PESC.

⁴⁹⁴ Cfr. il doc. «*House of Commons Scrutiny Reserve Resolution of 17th November 1998*», parr. 3 e 4; ed il doc. «*House of Lords Scrutiny Reserve Resolution of 6th December 1999*», parr. 3 e 4. I testi di entrambe le risoluzioni sono consultabili in «www.parliament.uk». Sul sistema britannico di riserva parlamentare, si rinvia a C. S. KERSE, *Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar*, in *European Public Law*, 2000, vol. 6, n. 1, p. 81 ss..

⁴⁹⁵ Sulla necessità di prevedere un funzionamento meno rigido della riserva di esame parlamentare, si veda P. GAMBALE, *op. cit.*, p. 841 e ss., e M. CARTABIA, L. VIOLINI, *op. cit.*, pp. 496-497.

tuttavia, prevede anche una ipotesi nella quale le decisioni del Parlamento sono vincolanti per il Governo in sede comunitaria: si tratta della riserva parlamentare, di natura speciale, disciplinata dalla legge n. 69 del 2005⁴⁹⁶.

Tale legge detta le disposizioni per recepire la decisione quadro relativa al cosiddetto «mandato d'arresto europeo»⁴⁹⁷. La decisione in questione è volta a

⁴⁹⁶ Cfr. legge 22 aprile 2005, n. 69, recante le «Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo ed alle procedure di consegna tra Stati membri», pubblicata in GU 29 aprile 2005, n. 98. In generale, sulla riserva di esame parlamentare contenuta in tale legge, si veda, in dottrina, D. GIROTTO, *Sulla «riserva parlamentare» nella legge di attuazione del mandato di arresto europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 1, p. 119 e s.; M. DI FILIPPO, *op. cit.*, pp. 566-567; P. GAMBALE, *op. cit.*, pp. 849-850.

⁴⁹⁷ Come già specificato nella nota precedente, trattasi della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. La bibliografia in argomento è vastissima; pertanto, senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia a: E. SELVAGGI, O. VILLONI, *Questioni reali e non sul mandato europeo d'arresto*, in *Cassazione penale*, 2002, p. 445 e ss.; M. PEDRAZZI (a cura di), *Mandato d'arresto europeo e garanzie della persona*, Milano, Giuffrè, 2004; M. BARGIS, E. SELVAGGI (a cura di), *Mandato d'arresto europeo*, Torino, Giappichelli, 2005; P. BALBO, *Il mandato di arresto europeo*, Torino, Giappichelli, 2005; L. KALB (a cura di), *Mandato di arresto europeo e procedure di consegna: commento alla l. 22 aprile 2005, n. 69*, Milano, Giuffrè, 2005; M. CHIAVARIO, G. DE FRANCESCO, D. MANZIONE, E. MARZADURI (a cura di), *Il mandato d'arresto europeo*, Torino, Utet, 2006.

La materia oggetto della decisione ha sollevato numerose polemiche e resistenze all'attuazione della direttiva nei diversi ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea, tanto da richiedere un intervento della Corte di Giustizia delle Comunità europee, con sentenza 3 maggio 2007, C-303/05, *Advocaten de Wererd VZW c. Leden Van de Ministerraad*, in *Raccolta*, 2007, p. I-3633 e ss.. Diverse sono state pure le dichiarazioni di incostituzionalità delle rispettive discipline nazionali di attuazione della decisione quadro da parte degli organi di giurisdizione costituzionale degli Stati membri. Sotto tale profilo, rilevano, in specie, le pronunce delle Corti costituzionali polacca (sent. 27 aprile 2005, P 1/05), tedesca (sent. 18 luglio 2005, 2236/04) e cipriota (sent. 7 novembre 2005, 294/2005), mentre quella della Repubblica ceca ha fatto salva la relativa disciplina nazionale (sent. 3 maggio 2006, Pl. US 66/04). Su questi profili, si rinvia a L. SALAZAR, *Il mandato di arresto europeo: un primo passo verso il mutuo riconoscimento delle decisioni penali*, in *Diritto penale e processo*, 2002, n. 8, p. 1041 e ss.; J. SAWICKI, *Incostituzionale ma efficace: il mandato di arresto europeo e la Costituzione polacca*, in «www.associazionedeicostituzionalisti.it», 15 luglio 2005; L. MARIN, *Il mandato di arresto europeo al vaglio delle Corti nazionali: divergenze e convergenze nell'interpretazione di uno strumento transnazionale europeo*, in Zanon N. (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, p. 217 e ss.; D. LECZYKIEWICZ, *Trybunał Konstytucyjny (Polish Constitutional Tribunal), Judgement of 27 April 2005, No. P 1/05, on the constitutionality of the European Arrest Warrant national implementation*, in *CMLR*, 2006, vol. 43, p. 1181 e ss.; F. PALERMO, *La sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sul mandato d'arresto europeo*, in «www.forumcostituzionale.it»; J. WOELK, *Parlare a nuora perché suocera intenda: il BVerfG dichiara incostituzionale la legge di attuazione del mandato d'arresto europeo*, in *DPCE*, 2006, n. 1, p. 160 e ss.; A. D'ATTI, *La*

semplificare le procedure di estradizione tra gli Stati membri dell'Unione per una categoria di fatti che costituiscono reato sia nello Stato richiedente sia in quello richiesto (trattasi della cosiddetta «doppia incriminazione»), nonché per un ulteriore elenco di reati che non richiedono la doppia incriminazione, purché nello Stato richiedente sia previsto, per tale reato, il massimo della pena di almeno tre anni. L'elenco dei reati per i quali non è richiesta la doppia incriminazione è dettato dall'articolo 2, paragrafo 2, della decisione quadro. Tale disposizione, in particolare, è stata riscritta dall'articolo 8 della

decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato d'arresto europeo: la Corte di giustizia "dissolve" i dubbi sulla doppia incriminazione, *ivi*, 2007, n. 3, p. 1113 e ss.; O. POLLICINO, *Mandato di arresto europeo e principi costituzionali degli Stati membri: un profilo giurisprudenziale alla ricerca di un punto di equilibrio interordinamentale*, *ivi*, 2008, n. 2, p. 997 e ss.; J. KOMÁREK, *European constitutionalism and the european arrest warrant: in search of the limits of "contrapunctual principles"*, in *CMLR*, 2007, vol. 44, p. 9 e ss.; B. GRONOWSKA, *Il mandato di arresto europeo nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale polacco*, in De Martin G. C., Witkowski Z., Gambale P. (a cura di), *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto*, Padova, Cedam, 2007, p. 245 e ss.; R. CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene, 2007; e, infine, C. PINELLI, *Omogeneità costituzionale e identità nazionale nella vicenda del mandato d'arresto europeo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, n. 10, p. 2370 e ss..

In Italia, la Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi sulla questione, da ultimo, con sentenza 24 giugno 2010, n. 227, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, vol. 55, n. 3, con commenti di R. CALVANO, *Una nuova (ed ottima) decisione in materia di mandato d'arresto europeo ed una vecchia obiezione*, *ivi*, pp. 2623-2630, e B. PIATTOLI, *Mandato d'arresto esecutivo e motivi di rifiuto della disciplina italiana dell'art. 18, comma 1, lett. r., l. 22 aprile 2005, n. 69*, *ivi*, pp. 2630-2635. Sulla medesima decisione, si vedano, altresì, S. MONTALDO, *Mandato d'arresto europeo, Corte costituzionale e rifiuto di consegna di non cittadini*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, p. 678 e ss.; M. C. BOTTINO, *Cittadinanza nazionale vs residenza e dimora: quali limiti alla cooperazione giudiziaria penale?*, relazione presentata alla VIII edizione dell'incontro di studio fra i giovani cultori delle materie internazionalistiche «Funzioni e limiti della cittadinanza rispetto ai fenomeni di mobilità internazionale degli individui», Rovigo-Ferrara, 8-9 ottobre 2010; nonché C. AMALFITANO, *Il mandato di arresto europeo nuovamente al vaglio della Consulta*, in *DUE*, 2011, n. 1, pp. 183-199. Le precedenti pronunce della Consulta sulla legge di attuazione della decisione quadro sul mandato di arresto europeo sono l'ordinanza 18 aprile 2008, n. 109, con la quale ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata dalla Corte d'Appello di Venezia sull'art. 18, co. 1, lett. e), della legge 69/2005 (per un commento generale, si rinvia a C. PINELLI, *Interpretazione conforme (rispettivamente, a Costituzione e al diritto comunitario) e giudizio di equivalenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, n. 2, p. 1364 e ss.), e la sentenza 16 maggio 2008, n. 143, con la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 della legge n. 69 del 2005, nella parte in cui non prevede che la custodia cautelare all'estero, in esecuzione del mandato d'arresto europeo, sia computata anche agli effetti della durata dei termini di fase previsti dall'art. 303, co. 1 e 2, del codice di procedura penale. Può leggersi il testo di tali due pronunce della Corte costituzionale, da ultimo indicate, in *Giurisprudenza costituzionale*, rispettivamente a p. 1358 e ss. e a p. 1753 e ss..

legge n. 69 del 2005, al fine di garantire il rispetto del principio di legalità, specificando, in tal modo, le singole fattispecie di reato. La legge, inoltre, prevede che, qualora si intenda procedere alla modificazione del citato articolo 2, paragrafo 2, della decisione quadro, il Governo italiano debba apporre la riserva di esame parlamentare e trasmettere “alle Camere i relativi progetti di modifica, unitamente ad una relazione con la quale lo stato dei negoziati e l’impatto delle disposizioni sull’ordinamento italiano, chiedendo di esprimersi al riguardo”⁴⁹⁸. La decisione contraria alle modifiche anche di una sola delle due Camere è vincolante per il Governo “e non consente l’adesione dello Stato italiano alle modifiche proposte”⁴⁹⁹. La legge n. 69 del 2005, quindi, prevede una riserva di esame parlamentare che si potrebbe considerare propria del modello definito *mandating system*, perché l’Esecutivo è tenuto ad uniformarsi alle determinazioni assunte dal Parlamento.

Secondo attenta dottrina⁵⁰⁰, l’istituto configurato dalla legge n. 69 del 2005, solleva, tuttavia, più di un dubbio. In primo luogo, occorre chiedersi quale sia la natura del vincolo che la decisione contraria (anche solo) di una delle Camere impone al Governo. Il tenore letterale della disposizione normativa sembrerebbe prefigurare un vero e proprio obbligo «giuridico» del Governo, che - qualora non vi si attenesse - potrebbe essere chiamato a rispondere della sua «violazione» secondo modalità ulteriori e differenti da quelle tipiche del rapporto fiduciario tra Esecutivo e Legislativo. Tuttavia, anche considerando l’obbligo in questione come giuridico e non meramente politico, appare difficile ipotizzare modalità sanzionatorie differenti da quelle proprie del rapporto fiduciario. L’eventuale inosservanza della decisione parlamentare da parte del Governo, infatti, manifesterebbe un differente indirizzo politico seguito dall’Esecutivo e dalle Camere sulla questione soggetta al loro esame, che potrebbe portare alla presentazione di una mozione di sfiducia - magari da parte della sola Camera che ha manifestato la propria contrarietà al progetto di revisione della decisione quadro - secondo quanto previsto dall’articolo 94 Costituzione⁵⁰¹.

⁴⁹⁸ Cfr. art. 3, co. 2, legge n. 69 del 2005.

⁴⁹⁹ Cfr. art. 3, co. 3, legge n. 69 del 2005. Si delinea, in tal modo, quello che L. CASSETTI, *Profili costituzionali*, in *Diritto penale e processo*, 2005, n. 7, p. 816, definisce “un vero e proprio «diritto di veto»”.

⁵⁰⁰ Così, D. GIROTTO, *op. ult. cit.*; ID., *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, Napoli, Jovene, 2009, p. 236 e ss..

⁵⁰¹ Cfr. D. GIROTTO, *Sulla «riserva parlamentare» nella legge di attuazione del mandato di arresto europeo*, cit., p. 119 e s..

Un secondo aspetto problematico riguarda il tempo a disposizione del Parlamento per assumere le decisioni inerenti ai progetti di riforma dell'articolo 2, paragrafo 2, della decisione quadro 2002/584/GAI. Infatti, mentre la legge n. 11 del 2005 consente al Governo di decidere liberamente laddove siano trascorsi venti giorni dalla comunicazione alle Camere dell'apposizione della riserva di esame parlamentare senza che esse abbiano assunto alcuna decisione, una disposizione analoga non è contenuta nella legge n. 69 del 2005. In proposito, si è sostenuto che, non potendo rimanere bloccata *sine die* l'attività del Governo in seno al Consiglio dei ministri dell'Unione europea, debba applicarsi, anche in tale caso, la legge n. 11 del 2005, abilitando il Governo ad assumere la posizione ritenuta più opportuna qualora sia trascorso il termine previsto dall'articolo 4 della legge Buttiglione in assenza di qualsivoglia decisione delle Camere⁵⁰².

Tuttavia, questa soluzione è stata criticata in virtù del fatto che il mandato d'arresto europeo consente, nelle ipotesi previste dall'articolo 2, paragrafo 2, della citata decisione quadro, di provvedere all'extradizione di un imputato o di un condannato all'estero per un fatto non previsto come reato dall'ordinamento italiano⁵⁰³. Tale possibilità - che, come detto, si sostanzierebbe nel superamento del principio della doppia incriminazione - ha posto seri dubbi sul rispetto del principio di legalità sancito dall'articolo 25, comma secondo, della Costituzione e della conseguente esigenza di determinatezza della fattispecie penale di reato⁵⁰⁴.

⁵⁰² In questo senso, M. DI FILIPPO, *op. ult. cit.*. Sul punto, G. DE AMICIS, G. IUZZOLINO, *Al via in Italia al mandato d'arresto UE*, in *Diritto e giustizia*, 2005, n. 19 (inserto speciale), p. 58 e ss., parlano di "assenza di coordinamento" con l'art. 4 della legge n. 11 del 2005.

⁵⁰³ Cfr. P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, VIII ed., Milano, Giuffrè, 2007, p. 867, il quale evidenzia, altresì, che sarebbe questa l'anima innovativa del mandato di arresto europeo.

⁵⁰⁴ Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'attuazione nell'ordinamento italiano della decisione-quadro n. 2002/584 GAI sul mandato di arresto*, in *Diritto e Società*, 2006, n. 2, p. 171 e ss.; A. CASSESE, *Mandato d'arresto europeo e Costituzione*, in <<www.forumcostituzionale.it>>; A. CELOTTO, *I problemi del mandato d'arresto europeo*, *ivi*. Si veda, inoltre, il parere sui problemi di compatibilità con l'ordinamento costituzionale italiano della proposta di decisione quadro espresso da V. CAIANIELLO, G. VASSALLI, *Parere sulla proposta di decisione-quadro sul mandato di arresto europeo*, in *Cassazione penale*, 2002, p. 462 e ss., nonché le osservazioni di F. SORRENTINO, *Legalità dei reati e mandato d'arresto europeo tra principi costituzionali nazionali e principi fondamentali europei*, in Calvano R. (a cura di), *Legalità costituzionale e mandato d'arresto europeo*, cit., p. 19 e ss.. Appare opportuno, inoltre, un rinvio a M. D'AMICO, G. ARCONZO, *Art. 25*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., in particolare, p. 535 e ss.. È appena il caso di ricordare che il principio di legalità è espressamente previsto anche dall'art. 49 della Carta di Nizza e dall'art. 7 CEDU. Sul

Alle perplessità sopra evidenziate si è tentato di far fronte, da un lato, mediante la riformulazione, nella legge n. 69 del 2005, dell'elenco dei casi previsti dalla decisione quadro, al fine di esplicitare i fatti che concretizzano le ipotesi di reato elencate nella stessa decisione quadro⁵⁰⁵; dall'altro, rimettendo all'autorità giudiziaria italiana il compito di verificare se la qualificazione del reato per il quale è chiesta l'extradizione corrisponda ad una delle fattispecie rielencate nella legge italiana⁵⁰⁶. Ora, considerati i diritti in gioco, la modificazione delle ipotesi nelle quali è possibile procedere all'extradizione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della decisione quadro 2002/584/GAI non sembra possa essere adottata senza il coinvolgimento dell'organo che rappresenta la sovranità popolare, ovvero il Parlamento⁵⁰⁷. Una conclusione, questa, che appare rafforzata se solo si considera che l'eventuale modificazione del citato articolo 2, paragrafo 2, richiederebbe un successivo intervento del Parlamento italiano volto ad apportare le conseguenti e necessarie modificazioni al corrispondente elenco contenuto nella legge n. 69 del 2005. È improbabile, tuttavia, come osservato da taluno in dottrina⁵⁰⁸, che le Camere acconsentano a delle modificazioni sulle quali potrebbero non essersi pronunciate o, addirittura, sulle quali potrebbero essersi espresse negativamente nella fase di formazione dello stesso atto comunitario. La mancata indicazione nella legge n. 69 del 2005 di un termine oltre il quale il Governo possa agire

punto, cfr. M. D'AMICO, *Art. 49. Principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene*, in Bifulco R., Cartabia M., Celotto A. (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 334 e ss.; nonché, A. BERNARDI, *All'indomani di Lisbona: note sul principio europeo di legalità penale*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, n. 1, p. 37 e ss.. La Corte di giustizia, tuttavia, ha ritenuto la decisione quadro sul mandato d'arresto europeo conforme al principio di legalità, come previsto dall'art. 7 CEDU (cfr. la sopra citata sent. 3 maggio 2007, C-303/05, punti nn. 49-54).

⁵⁰⁵ Cfr. art. 8, co. 1, legge n. 69 del 2005. Il legislatore avrebbe elaborato tale elenco "per colmare l'indeterminatezza della parallela lista contenuta nella decisione quadro", come osservano E. CALVANESE, G. DE AMICIS, *Riaffermata la doppia incriminabilità*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 19, p. 82. Al riguardo, però, si vedano i dubbi di M. TIBERI, *Mandato di arresto europeo*, in *Digesto disciplina penale*, agg. III, tomo I, Torino, Utet, 2005, p. 869.

⁵⁰⁶ Cfr. art. 8, co. 2, legge n. 69 del 2005. In questo modo, verrebbe sostanzialmente reintrodotta il principio della doppia incriminabilità secondo E. SELVAGGI, G. DE AMICIS, *La legge sul mandato europeo d'arresto tra inadeguatezze attuative e incertezze applicative*, in *Cassazione penale*, 2005, n. 6, pp. 1817-1818 e M. TIBERI, *Esecuzione del mandato d'arresto europeo e standard dei controlli interni*, in *Giurisprudenza italiana*, 2006, n. 1, p. 132. In senso conforme, E. CALVANESE, G. DE AMICIS, *op. ult. cit.*, per i quali si è sostanzialmente reintrodotta "quel tradizionale meccanismo di exequatur che la decisione quadro aveva voluto superare". Si vedano anche le osservazioni di M. MAZZIOTTI DI CELSO, *op. cit.*, p. 191 e ss..

⁵⁰⁷ Così T. E. FROSINI, *Subito una procedura penale comune*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 19, pp. 74-75.

⁵⁰⁸ P. GAMBALE, *Le «garanzie parlamentari» nella fase ascendente del diritto comunitario: cenni di diritto comparato e novità dell'ordinamento italiano*, cit., p. 850.

senza attendere ulteriormente la decisione delle Camere non può, quindi, essere considerata una lacuna normativa alla quale rimediare rinviando alla disciplina dettata dall'articolo 4, terzo comma, della legge n. 11 del 2005, ma deve essere considerata una scelta consapevole del legislatore, volta ad impedire decisioni che incidono sui diritti fondamentali del cittadino senza il necessario coinvolgimento delle Camere⁵⁰⁹.

10. La partecipazione alla fase ascendente delle Regioni e degli enti locali: brevi cenni

La legge n. 11 del 2005 contempla anche procedure tese a consentire la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla fase ascendente del processo normativo comunitario, attraverso soluzioni che appaiono, per molti versi, parallele rispetto a quelle adottate per consentire la partecipazione del Parlamento alla formazione degli atti comunitari⁵¹⁰.

⁵⁰⁹ *Ibidem.*

⁵¹⁰ Cfr. art. 5 della legge n. 11 del 2005. Non può non rilevarsi come tale disposizione si ponga in linea con le pertinenti previsioni contenute nel Trattato di Lisbona che, nella prospettiva di dare un significato più pregnante al principio di sussidiarietà, sottolinea, altresì, la particolare importanza che assume la dimensione regionale e locale, sulla base dei criteri espressi dal Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità. È da considerare un'applicazione del Protocollo la previsione dell'obbligo posto a carico della Commissione di consultare le autorità locali e regionali nella fase della proposta legislativa, la quale, ove si presenti il caso, deve tener conto della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Il Trattato stabilisce, inoltre, vari obblighi implicanti la valorizzazione di alcuni aspetti regionali ritenuti di fondamentale importanza. In aggiunta a ciò, le Assemblee delle Regioni con competenze legislative possono essere associate, in via consultiva, alla procedura di allarme preventivo prevista per i Parlamenti nazionali. Cfr., in tal senso, l'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ove si stabilisce che: "*Spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna camera dei Parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi*". Sull'incremento, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, delle deliberazioni delle Assemblee legislative regionali inerenti il processo decisionale europeo e trasmesse al Parlamento nazionale, si veda D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, cit., pp. 9-11, ove sono riportati dati interessanti al riguardo. Anche le Assemblee legislative regionali, dunque, si stanno attivando per contribuire a far rispettare il principio di sussidiarietà nella legislazione europea, anche se le loro opinioni devono essere filtrate dalle relative Camere legislative nazionali. In proposito, G. D'IGNAZIO, *Le sfide del costituzionalismo multilivello tra il Trattato di Lisbona e le riforme degli ordinamenti decentrati*, in D'Ignazio G. (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, cit., pp. 1-15, spec. p. 7 e ss., rileva come, in virtù delle suindicate previsioni del Trattato di Lisbona, abbia avuto luogo una radicale trasformazione rispetto alla «cecità» originaria della Comunità

Si prevede, innanzitutto, che gli atti normativi comunitari ed i relativi atti preparatori pervengano anche alle Giunte ed ai Consigli di Regioni e Province autonome, attraverso un *iter* procedurale così strutturato: il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche europee trasmettono tali atti, non appena ricevuti, alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano ed alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, indicando la data di presunta discussione o adozione; le citate Conferenze curano, quindi, l'inoltro degli atti, rispettivamente, alle Giunte ed ai Consigli regionali e provinciali⁵¹¹.

Il Dipartimento per le politiche europee assicura a Regioni e Province autonome un'informazione qualificata e tempestiva sugli atti ed i progetti trasmessi che rientrano nella loro competenza, curandone il costante aggiornamento⁵¹². Tuttavia, se l'obbligo di trasmissione prima citato è generalizzato⁵¹³, quello informativo è limitato agli atti che rientrano nelle materie di competenza di Regioni e Province autonome.

Alle Regioni e Province autonome viene, altresì, accordato uno strumento attraverso il quale possono, nelle materie di loro competenza, fornire la propria opinione nell'ambito del processo che conduce alla formazione della posizione italiana: nei termini di venti giorni dal ricevimento degli atti e dei progetti comunitari, possono trasmettere le proprie osservazioni al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro

economica europea nei confronti delle Regioni, alla quale faceva riferimento, in particolare, H. P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in Caemmerer E. V., Schlochauer H. J., Steindorff E., *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein*, Frankfurt a.M., p. 248 e ss.. Tale cecità trovava giustificazione nella struttura costituzionale degli Stati fondatori del momento che “*All’epoca della sottoscrizione dei Trattati istitutivi, la generalità degli Stati fondatori era organizzata centralisticamente, secondo il modello francese. Le uniche eccezioni erano rappresentate dalla Germania (...), ed, almeno in parte, dall’Italia (...)*”. Così, A. D’ATENA, “*Il doppio intreccio federale: le Regioni nell’Unione europea*”, in *Le Regioni*, 1998, n. 6, p. 1402. Sul punto e sulla «duplice tensione interna» (tendenza al decentramento territoriale dei poteri) e comunitaria (tendenza al “paradossale” binomio accentrato-differenziazione prodotto dall’integrazione europea) negli Stati membri, si veda anche A. M. RUSSO, *Revisioni costituzionali e “costituzionalismo regionale”*: *Unione europea, Stati e Regioni in una prospettiva di Multilevel Constitutionalism*, in Gambino S., D’Ignazio G. (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 807-850.

⁵¹¹ Cfr. art. 5, co. 1, legge n. 11 del 2005.

⁵¹² Cfr. art. 5, co. 2, legge n. 11 del 2005.

⁵¹³ Esso riguarda, infatti, tutti gli atti di cui ai co. 1 e 2 dell’art. 3 della legge n. 11 del 2005.

per le politiche europee⁵¹⁴. Il *modus procedendi*, parallelamente a quanto statuito nelle disposizioni precedenti⁵¹⁵, non prevede una trasmissione diretta, ma mediata, rispettivamente per Giunte e Consigli, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e da quella dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome⁵¹⁶. Si specifica, in ogni caso, che qualora le osservazioni delle Regioni e delle Province autonome non siano pervenute al Governo entro la data indicata all'atto di trasmissione dei progetti o, in mancanza, entro il giorno

⁵¹⁴ Cfr. art. 5, co. 3, legge n. 11 del 2005.

⁵¹⁵ Il riferimento è ai co. 1 e 2 dell'art. 3 della legge 11 del 2005.

⁵¹⁶ Sui tanti contributi che descrivono le modalità interne di raccordo Stato-Regioni, al fine di permettere agli enti territoriali di partecipare alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, cfr., *ex pluribus*, G. FALCON, «La cittadinanza europea» delle Regioni, in *Le Regioni*, 2001, p. 332; V. ONIDA, M. CARTABIA, *Le Regioni e la Comunità europea*, in Chiti M. P., Greco G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte generale, Milano, Giuffrè, 1997, p. 605 e ss.; M. P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario organizzato dal Consiglio regionale della Toscana, Firenze, 23-24 maggio 2002, *La giurisprudenza dell Corte costituzionale di interesse regionale (1997-2001)*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1401-1426; ID., *L'amministrazione per il coordinamento delle politiche comunitarie nelle recenti riforme*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, p. 9 e ss.; A. D'ATENA, *op. cit.*, p. 1401 e ss.; ID., *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2002, p. 555 e ss.; L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, in *Democrazia e diritto*, 2005, p. 87 e ss.; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1223 e ss.; V. ANTONELLI, *I raccordi interistituzionali nella dialettica con l'Unione europea*, in Carpani G., Groppi T., Olivetti M., Siniscalchi A. (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11 del 2005*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 41 e ss.; T. GROPPI, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in Groppi T., Olivetti M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 133 e ss.; ID., *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 2, p. 262, ove l'A. osserva, in particolare, che il meccanismo delle conferenze, seppur di grande importanza, risulta in realtà insufficiente per consentire un'adeguata partecipazione delle Regioni alla fase ascendente. Così, anche, J. WOELK, *La partecipazione diretta degli enti sub statali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in *Le Regioni*, 2003, n. 4, p. 576; nonché B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 160, il quale, alla considerazione di cui sopra, aggiunge, altresì che "(...) occorrono luoghi di mediazione politica, di indirizzo, non solo amministrativi e di governo; occorre, per la definitiva affermazione di un regionalismo italiano, la formazione di classi politiche di raccordo tra rappresentanza nazionale e rappresentanza regionali". Riflessione, quest'ultima, condivisa anche da M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, cit., p. 501.

precedente quello della discussione in sede comunitaria, il Governo può comunque procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti⁵¹⁷.

In presenza di due condizioni⁵¹⁸, è posto in capo al Governo l'obbligo di convocare la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, al fine di raggiungere, nel termine di venti giorni, un'intesa ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281⁵¹⁹. Queste le condizioni, che appaiono entrambe necessarie: il progetto o l'atto deve riguardare una materia attribuita alla competenza legislativa di Regioni e Province autonome; deve esservi una richiesta in tal senso da parte di almeno una Regione o Provincia autonoma. L'infruttuoso decorso del termine di venti giorni, ovvero il sopraggiungere di un'urgenza motivata, lascia libero il Governo di procedere anche in assenza di intesa.

Si introduce, poi, una ipotesi di riserva di esame parlamentare su richiesta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nei casi in cui gli atti normativi comunitari riguardino materie attribuite alla competenza legislativa di Regioni e Province autonome. A seguito dell'apposizione della riserva in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione, il Governo, per il tramite del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche europee, comunica alla citata Conferenza l'avvenuto ricorso allo strumento, potendo procedere alle attività di competenza in assenza di pronuncia della Conferenza nei venti giorni successivi⁵²⁰.

Nelle materie di competenza di Regioni e Province autonome, la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche europee esercita le proprie competenze di coordinamento attraverso la convocazione ai tavoli di coordinamento nazionali dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, da individuare sulla scorta di criteri stabiliti previamente in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Le risultanze dei lavori di tali tavoli dovrebbero

⁵¹⁷ Cfr. art. 3, co. 6, legge n. 11 del 2005.

⁵¹⁸ Cfr. art. 3, co. 4, legge n. 11 del 2005.

⁵¹⁹ Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali», in GU 30 agosto 1997, n. 202, e, con rettifiche, in GU 17 settembre 1997, n. 217.

⁵²⁰ Cfr. art. 3, co. 5, legge n. 11 del 2005.

contribuire alla formazione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministro degli affari esteri e con i Ministri competenti per materia, in sede di Unione europea⁵²¹.

Per quanto riguarda gli obblighi di informazione del Governo, la legge Buttiglione prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche europee informino tempestivamente le Regioni e le Province autonome, attraverso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, delle proposte e delle materie di loro competenza che risultano inserite nell'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione⁵²².

Anteriormente allo svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, il Governo è tenuto a riferire alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, riunita in apposita sessione comunitaria, in ordine a: quali materie di competenza di Regioni e Province autonome risultino inserite all'ordine del giorno; quale posizione il Governo intenda assumere in relazione alle stesse. Il Governo deve riferire, inoltre, su richiesta della menzionata Conferenza e anteriormente alle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione, sulle proposte e sulle materie di competenza delle Regioni e Province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno, illustrando contestualmente la posizione che il Governo intende assumere in merito⁵²³.

Con riferimento al momento successivo ai lavori del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri dell'Unione, si dispone, infine, che il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie informino le Regioni e le Province autonome, per il consueto tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, delle risultanze delle riunioni con riferimento alle materie di loro competenza. L'obbligo di informazione deve essere assolto entro quindici giorni dallo svolgimento della riunione. La disposizione è parallela a quella analoga prevista in favore della Camere⁵²⁴ e conclude, con riferimento alle Regioni e Province autonome, la sequela di obblighi informativi (preventivi e successivi) gravanti sul Governo⁵²⁵.

⁵²¹ Cfr. art. 3, co. 7, legge n. 11 del 2005.

⁵²² Cfr. art. 3, co. 9, legge n. 11 del 2005.

⁵²³ Cfr. art. 3, co. 10, legge n. 11 del 2005.

⁵²⁴ Cfr. art. 3, co. 6, legge n. 11 del 2005.

⁵²⁵ Sulla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano alla fase discendente del diritto comunitario (che, come precisato più volte sopra, non costituisce oggetto di esame nell'ambito del presente lavoro di ricerca), si rinvia, *ex multis*, al volume a cura

La legge n. 131 del 2003 prevede, da ultimo, il potere-dovere del Governo di adire la Corte di giustizia contro atti normativi comunitari lesivi di competenze regionali, su richiesta delle Regioni⁵²⁶. Il ricorso costituisce una mera facoltà governativa nel caso di richiesta di una o più Regioni, ma si trasforma in un vero e proprio obbligo qualora l'istanza provenga dalla Conferenza Stato-Regioni e sia espressa a maggioranza assoluta delle Regioni e Province autonome. Dato che l'obbligo sussiste a prescindere dalla volontà del Governo, ne deriva che quest'ipotesi costituisce una deroga alla regola generale che vuole che la decisione all'interno della Conferenza sia raggiunta con l'accordo governativo. Tale potere è in sintonia con quello previsto dal Trattato di Lisbona, che attribuisce allo Stato ed al Comitato delle regioni il potere di ricorrere alla Corte di Lussemburgo per violazione del principio di sussidiarietà a nome del Parlamento⁵²⁷.

di D. A. CAPUANO, S. BIANCOLATTE, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea: la legge n. 11 del 2005 e il ruolo del Senato*, collana, cit., p. 54 e ss..

⁵²⁶ Cfr. art. 5, co. 2, legge n. 131 del 2003. Per un commento a tale articolo, si rinvia a E. CRIVELLI, M. CARTABIA, *Art. 5 (commento a)*, in Cavalieri P., Lamarque E. (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge 'La Loggia' (Legge 5 giugno 2003 n. 131)*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 113-140. Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, deve ricordarsi, per completezza, che l'adeguamento delle relative competenze a quelle riconosciute alle Regioni a statuto ordinario dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, qualora di contenuto più ampio, trova giustificazione nell'art. 10 della legge stessa, la quale riconosce che le sue disposizioni si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite loro negli Statuti. Tale disposizione è stata, poi, applicata anche per le competenze in materia comunitaria dall'art. 11 della legge n. 131 del 2003, secondo il quale le Regioni a statuto speciale e le Province autonome possono decidere di adottare norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative in materia comunitaria.

⁵²⁷ Cfr. par. 4.4. del *Capitolo Secondo della Parte Prima*. Rileva, in proposito, L. CHIEFFI, *La partecipazione delle autonomie regionali alla elaborazione della decisione comunitaria: dalla gestione dei fondi strutturali alla più recente riforma introdotta dal Trattato di Lisbona*, in D'Ignazio G. (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, cit., pp. 177-218, spec. p. 179, "(...) Attraverso siffatta importante previsione, il Trattato di Lisbona consente alle autonomie territoriali di spingere, all'interno dei rispettivi Stati, i propri Governi e Parlamenti e, a livello sopranazionale, lo stesso Cdr [Comitato delle regioni], a sottoporre la questione al giudice comunitario, consentendo, per ciò stesso, un loro "indiretto" coinvolgimento nel "processo di vigilanza del rispetto della sussidiarietà", non solo nella fase ascendente della decisione, ma pure ex post dopo l'adozione dell'atto legislativo" (l'aggiunta in parentesi quadra è nostra). Tuttavia, questo «inedito protagonismo» degli enti territoriali nelle dinamiche della decisione europea, per essere state riconosciute, per la prima volta, come «interlocutori politici», non potrebbe mettere in discussione uno dei principi basilari

Quanto alla partecipazione degli enti locali alla fase ascendente del diritto comunitario, la legge n. 11 del 2005 ne disciplina le modalità, prevedendo, innanzitutto, che, laddove gli atti ed i progetti di cui ai commi primo e secondo dell'articolo 3 riguardino “*questioni di particolare rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali*”, il Governo li trasmette: direttamente, alla Conferenza Stato-città ed autonomie

dell'ordinamento comunitario, più volte confermato dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia (si rinvia, per tutti, a Corte giust., sent. 27 marzo 1984, causa C-169/82, *Commissione c. Italia*, in *Raccolta*, 1984, p. 1603 e ss.), che qualifica lo Stato – e non le Regioni o gli enti locali – come il solo «soggetto responsabile» dell'esecuzione degli impegni comunitari. Così, T. GROPPI, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in Carpani G., Groppi T., Olivetti M., Siniscalchi A. (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la l. 11/2005*, cit., p. 185. Della stessa Autrice, si veda pure *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni in Italia dopo la riforma del Titolo V*, in «www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/grop.htm»; nonché M. VARI, *Mancata attuazione delle direttive comunitarie da parte dello Stato e delle Regioni: responsabilità nell'ordinamento interno e nei riguardi della Comunità*, in «www.giustiziaamministrativa.it/documentazione/studi_contributi/massimo_vari.htm». Ne consegue che delle omissioni degli obblighi comunitari, compiute da uno o più enti dell'autonomia territoriale, continuerà ad essere chiamato a rispondere esclusivamente lo Stato di riferimento, il solo in grado di rivalersi nei confronti dei soggetti inadempienti in modo da farne valere la responsabilità politica oltre che giuridica, percorrendo le strade consentite dal rispettivo ordinamento interno. In tale prospettiva, si segnala la modifica, ad opera dell'art. 6 della legge comunitaria 2007 (legge n. 34 del 2008), cit., della legge n. 11 del 2005, volta ad inserire nel suo articolato una nuova disposizione, l'art. 16-bis, che disciplina il «Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto comunitario» per aver disatteso gli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria ovvero per aver omesso di dare tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee. In senso critico sull'apertura, sia pur indiretta, del processo decisionale europeo alle Regione, cfr. S. BARONCELLI, *op. cit.*, p. 231 e ss., secondo la quale la possibilità di intervenire nel processo decisionale europeo *ex ante*, secondo le modalità ed alle condizioni stabilite dall'art. 6 del Protocollo n. 2, associata con la facoltà di ricorrere alla Corte di giustizia riconosciuta al Comitato delle Regioni, nelle materie in cui il Trattato prevede la sua consultazione, potrebbe portare ad una modifica delle relazioni esistenti fra la Commissione e gli Stati membri. A livello interno, appare utile quindi – rileva l'A. - interrogarsi su come potrebbero strutturarsi le relazioni fra Parlamento e Assemblee legislative regionali, posto che solo il primo dovrebbe relazionarsi con la Commissione europea. In particolare, il riconoscimento alle Assemblee legislative regionali del potere di presentare un parere ai fini del ricorso alla Corte di Lussemburgo potrebbe essere foriero di tensioni istituzionali; infatti, le attuali procedure interne di coordinamento potrebbero essere messe a dura prova soprattutto in alcuni Stati ove le Regioni hanno tendenze centrifughe. È forse da interpretare, in tal senso, la Dichiarazione che il Belgio ha voluto inserire nel Trattato di Lisbona, ove si precisa che le Assemblee parlamentari delle Comunità e delle Regioni belghe agiscono come componenti del sistema parlamentare nazionale. Cfr. Dichiarazione n. 51 del Regno del Belgio relativa ai Parlamenti nazionali: “*Il Belgio precisa che, in virtù del suo diritto costituzionale, sia la Camera dei rappresentanti e il Senato del Parlamento federale sia le Assemblee parlamentari delle Comunità e delle Regioni agiscono, relativamente alle competenze esercitate dall'Unione, come componenti del sistema parlamentare nazionale o camere del Parlamento nazionale*”.

locali; per il tramite di quest'ultima, alle associazioni rappresentative degli enti locali⁵²⁸. Si osserva che questo primo obbligo di informazione in capo al Governo origina dal considerare determinate questioni come “*di particolare rilevanza*” per gli enti locali, ma la relativa valutazione è rimessa allo stesso Governo. In questo modo, gli enti locali sembrano chiamati ad esprimersi (essendo l'obbligo informativo del Governo funzionale a tale possibilità di espressione) nell'ambito della fase ascendente solo quando gli emanandi atti comunitari sembrino (al Governo) incidenti nell'ambito di competenza degli enti locali stessi. Per quanto concerne gli “*ambiti di competenza*”, la locuzione sembra da interpretare anche alla luce del disposto dell'articolo 118, comma primo, della Costituzione, secondo il quale spettano, in genere, ai Comuni tutte le funzioni di carattere amministrativo⁵²⁹.

Si stabilisce, ancora, la possibilità, per le associazioni rappresentative degli enti locali, di far pervenire, per il tramite della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, osservazioni al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per le politiche comunitarie su tutti i progetti e gli atti di loro interesse, nonché di richiedere la sottoposizione degli stessi all'esame della citata Conferenza⁵³⁰. Tale potere appare, giusta l'ampiezza della locuzione usata, esercitabile indipendentemente dalla trasmissione governativa e finanche in relazione a tipologie di atti diverse (in ipotesi) da quelle di cui ai commi primo e secondo dell'articolo 3.

⁵²⁸ Cfr. art. 6, co. 1, prima parte, legge n. 11 del 2005. In senso critico su tale disposizione, G. DI GENIO, *I poteri locali nel quadro europeo del multilevel constitutionalism*, in D'Ignazio G. (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, cit., pp. 505-515, spec. pp. 511-512, ove l'A. osserva, in particolare, come la legge n. 11 del 2005 - segnatamente agli artt. 6 e 16 - sembra privilegiare la partecipazione degli enti locali alla sola fase ascendente del diritto comunitario, senza considerare il rilievo delle fonti locali nella sede più importante, quella discendente, di concretizzazione dell'atto sul territorio. “*Il paradosso dell'esperienza italiana di partecipazione al piano europeo della formazione, esecuzione ed attuazione della disciplina comunitaria risiede proprio in ciò, ovvero nella incapacità di superare il 'mito regionale' attraverso un meccanismo per cui il sistema di obblighi comunitari, in termini di formazione, esecuzione ed attuazione, debba riguardare nella fase attuale solo gli organi(smi) rappresentativi degli enti locali e non anche il sistema delle fonti (normative) di autonomia locale, in profonda trasformazione e collocazione nel sistema rispetto al passato, oramai maturo nel reggere (e, forse, addirittura, anticipare/adattare) l'impatto delle fonti comunitarie-europee nel sistema locale*”.

⁵²⁹ La bibliografia sul tema è vastissima. Si rinvia, *ex multis*, per un commento generale alla norma in parola ad F. BENELLI, *Articolo 118*, in Bartole S., Bin R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., pp. 1065-1076.

⁵³⁰ Cfr. art. 6, co. 1, seconda parte, legge n. 11 del 2005.

La legge n. 11 del 2005 contiene, infine, altre due previsioni in tema: l'una, con la quale si dispone che, nelle materie rientranti nelle competenze degli enti locali, i tavoli di coordinamento nazionali di cui all'articolo 5, comma settimo⁵³¹, siano integrati da esperti designati dagli enti locali secondo modalità previamente stabilite in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, senza che da ciò derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica⁵³²; l'altra, con la quale si prevede la possibilità per il Governo di procedere alle attività dirette alla formazione degli atti comunitari senza aver acquisito le osservazioni degli enti locali. Tale eventualità può concretizzarsi quando le osservazioni non siano pervenute al Governo entro la data indicata all'atto della trasmissione o, in mancanza, entro il giorno precedente quello della discussione in sede comunitaria⁵³³.

11. I progetti di legge di modifica della legge n. 11 del 2005

Alla data in cui si scrive è all'esame del Senato della Repubblica il disegno di legge recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea» (A.S. n. 2646). Tale disegno di legge, che si iscrive nell'ambito di una riforma organica della legislazione complessiva riguardante il ruolo dei vari attori istituzionali italiani coinvolti nel processo di partecipazione all'Unione europea, resasi necessaria dopo circa sette anni di vigenza della legge n. 11 del 2005, è stato approvato dalla Camera dei deputati il 23

⁵³¹ Per completezza, si riporta di seguito il contenuto dell'art. 5, co. 7, legge n. 11 del 2005: «Nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie, nell'esercizio delle competenze di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, convoca ai singoli tavoli di coordinamento nazionali i rappresentanti delle regioni e delle province autonome, individuati in base a criteri da stabilire in sede di Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia, in sede di Unione europea».

⁵³² Cfr. art. 6, co. 2, legge n. 11 del 2005.

⁵³³ Cfr. art. 6, co. 3, legge n. 11 del 2005. Come si è già rilevato sopra, è opportuno ribadire in questa sede che anche le parti sociali e le categorie produttive sono destinatarie d'informazioni sui progetti di atti comunitari tramite il CNEL, che può far pervenire alle Camere valutazioni e rapporti, come pure contribuire all'organizzazione di sessioni di studio per coinvolgere le associazioni nazionali dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane nonché ogni altro soggetto interessato. Si veda, sul punto, art. 7 della legge n. 11 del 2005.

marzo 2011 e costituisce la sintesi di quattro disegni di legge di iniziativa parlamentare e di uno di iniziativa governativa, presentati in precedenza⁵³⁴.

Si tratta, in particolare, dei seguenti disegni di legge:

- 1) A.C. n. 2854, presentato, il 23 ottobre 2009, dal deputato Rocco Buttiglione (UdC) e altri, con il titolo «Modifiche alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, nonché modifica dell'articolo 32 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di destinazione temporanea di dipendenti delle amministrazioni pubbliche presso istituzioni europee e internazionali e amministrazioni di Stati esteri»;
- 2) A.C. n. 2862, presentato, il 27 ottobre 2009, dal deputato Giacomo Stucchi (LNP) e altri, con il titolo «Modifiche alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari»;
- 3) A.C. n. 2888, presentato, il 5 novembre 2009, dal deputato Sandro Gozi (PD) e altri, con il titolo «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»;
- 4) A.C. n. 3055, presentato, il 16 novembre 2009, dal deputato Mario Pescante (Pdl) e altri, con il titolo «Modifiche alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari»;
- 5) A.C. n. 3866, presentato, il 16 novembre 2010, dal Governo Berlusconi IV, con il titolo «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».

⁵³⁴ Per un esame analitico delle disposizioni contenute nell'Atto Senato n. 2646, si rinvia al *dossier* di documentazione n. 292, del maggio 2011, predisposto dal Servizio Studi del Senato della Repubblica, reperibile *on line* al seguente indirizzo <<www.senato.it>>.

Le finalità che con questi disegni di legge, prima, ed, ora, con l'Atto Senato n. 2646 ci si prefigge di realizzare possono essere raggruppate in tre grandi macro-aree.

In primo luogo, le modifiche proposte tengono conto dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con tutte le implicazioni che ciò ha comportato a livello ordinamentale, come, ad esempio, l'attribuzione all'Unione europea della personalità giuridica, la migliore definizione degli atti giuridici, l'inclusione del terzo pilastro (giustizia e affari interni) nelle materie propriamente comunitarie, o anche la sostituzione dell'Unione europea alla Comunità europea. Proprio quest'ultimo elemento rende necessario sostituire termini quali «Comunità» o «Comunità europea», presenti nei trattati europei *ante* Lisbona, con i termini «Unione» e «Unione europea», ad essi corrispondenti nei trattati *post* Lisbona; mentre i termini «delle Comunità europee» o «della CEE» andrebbero sostituiti, entrambi, con quello «dell'Unione europea». Del pari, analoghe sostituzioni andrebbero effettuate anche nella legislazione interna: così non potrà più parlarsi di «legge comunitaria» ma dovrà essere utilizzata una locuzione diversa, come «legge europea», in linea con quanto previsto dall'articolo 27, comma primo, e articolo 28 del testo unificato.

In secondo luogo, le modifiche proposte mirano a porre mano alla cornice ordinamentale che regola la partecipazione delle Camere al procedimento legislativo europeo ed alle novità che il Trattato di Lisbona ha comportato per le stesse. In specie, sotto il primo profilo, deve segnalarsi un rafforzamento dei flussi informativi tra Governo e Parlamento in tutte le fasi del processo decisionale europeo; invece, per quanto attiene specificatamente all'attuazione del Trattato di Lisbona, si rileva che il testo unificato, da un lato, circoscrive l'adeguamento al Trattato medesimo alla sola disciplina della revisione ordinaria esemplificata⁵³⁵, dall'altro, riconosce in capo al Parlamento un vero e proprio potere di blocco, attraverso il cosiddetto «freno di emergenza»⁵³⁶. Si stabilisce, inoltre, che spetta alle Camere deliberare il ricorso per la violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto legislativo dell'Unione europea, con conseguente obbligo per il Governo di trasmetterlo tempestivamente alla Corte di giustizia⁵³⁷, precisando, al contempo, che le Camere sono rappresentate in

⁵³⁵ Cfr. art. 8 A.S. n. 2646.

⁵³⁶ Cfr. art. 9 A.S. n. 2646.

⁵³⁷ Cfr. art. 39 A.S. n. 2646.

giudizio⁵³⁸. Si prevedono, infine, specifici obblighi informativi per il Governo ai fini della possibile attivazione da parte delle Camere del diritto di opposizione alla clausola passerella generale nonché, nel caso di una sola proposta, alla clausola passerella speciale relativa agli aspetti transnazionali del diritto di famiglia⁵³⁹.

In terzo luogo, le modifiche proposte tendono a porre rimedio a talune criticità emerse nella prassi applicativa della legge n. 11 del 2005, soprattutto in riferimento all'eccessiva lunghezza dell'esame parlamentare della legge comunitaria. A tal fine, il testo unificato, recependo sul punto una delle proposte del disegno di legge governativo, ha previsto uno sdoppiamento della legge comunitaria annuale in una «legge di delegazione annuale», per l'attuazione della normativa europea in via amministrativa o regolamentare o attraverso il conferimento di delega legislativa, ed in una «legge europea annuale», per la modifica o l'abrogazione delle norme statali in contrasto con il diritto europeo e di quelle che sono oggetto di procedure di infrazione⁵⁴⁰. Agli antipodi, si colloca, invece, la proposta di legge del Senato (A.S. n. 2254), presentata dalla senatrice Francesca Maria Marinaro (PD) e altri, il 24 giugno 2010, dal titolo «Nuove norme in materia di partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», ed oggetto di esame congiunto con l'Atto Senato n. 2646. Con tale disegno di legge, infatti, si elimina del tutto la legge comunitaria in favore della presentazione, da parte del Governo, di un disegno di legge di attuazione per ogni atto normativo dell'Unione, entro quindici giorni dalla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

Da ultimo, un ampio spazio viene dedicato dal testo unificato al ruolo delle Regioni, tanto nella composizione giuntale quanto in quella assembleare. In particolare, con riferimento alle Assemblee legislative regionali, l'articolo 6, comma terzo, del disegno di legge A.S. n. 2646 reca, infatti, una disposizione sul loro inserimento nel processo di verifica del principio di sussidiarietà, attribuito ai poteri delle Camere dall'articolo 2 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegati ai trattati.

⁵³⁸ In questo modo si opta per la soluzione già introdotta in Francia, in Germania ed in altri Stati membri.

⁵³⁹ Cfr. art. 8, co. 1, A.S. n. 2646.

⁵⁴⁰ Cfr. artt. 27, 28, 29 e 30, A.S. n. 2646. In particolare, la legge europea annuale si presenta quale strumento flessibile nelle mani dell'Esecutivo per favorire il tempestivo adeguamento delle norme europee, fino ad ora reso difficoltoso dai tempi lunghi per l'approvazione della legge comunitaria.

Tenendo conto di queste tre concorrenti grandi finalità, il disegno di legge in esame provvede, quindi, ad una organica rivisitazione del complesso normativo inerente la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, disponendo l'abrogazione dell'intera legge n. 11 del 2005⁵⁴¹.

Il testo unificato è stato assegnato, in sede referente, alla 1^a Commissione permanente «Affari costituzionali» del Senato della Repubblica⁵⁴², nell'ambito della quale è stato istituito un apposito comitato che sta procedendo all'esame degli emendamenti nel frattempo presentati⁵⁴³.

⁵⁴¹ In senso critico sul testo unificato, cfr. C. FASONE, *op. cit.*, pp. 375-376, la quale osserva come l'A.S. n. 2646 sia, in realtà, troppo sbilanciato in favore della fase ascendente, a differenza delle proposte originarie di iniziativa parlamentare, che apparivano più equilibrate sotto il profilo della valorizzazione della fase ascendente e del ruolo riconosciuto al Parlamento dopo il Trattato di Lisbona.

⁵⁴² Durante l'esame in Commissione affari costituzionali, sono stati acquisiti tre documenti, che qui si segnalano per l'importanza che essi assumono ai fini della nostra indagine, contenenti osservazioni sui disegni di legge di modifica della legge Buttiglione da parte di tre illustri studiosi della materia. Trattasi, in particolare, dei contributi di N. LUPO, L. MOCCIA ed E. CANNIZZARO, presentati a seguito dell'audizione svoltasi il 7 luglio 2011 e reperibili *on line* al seguente indirizzo <<http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/documenti/36640_documenti.htm>>

⁵⁴³ Il «Comitato ristretto in materia di normativa e politiche UE (ddl 2646 e 2254)», presieduto dalla senatrice Rossana Boldi, presidente della 14^a Commissione permanente politiche dell'Unione europea, si è riunito, ad oggi, solo una volta e, precisamente, il 16 febbraio 2012. E' possibile seguire i lavori del comitato direttamente dal sito istituzionale del Senato della Repubblica, al seguente indirizzo <<<http://www.senato.it/commissioni/4529/280911/367210/36-7213/genpaginalistas.htm>>>.

CAPITOLO QUINTO

L'ATTUAZIONE DEL TRATTATO DI LISBONA ED IL RUOLO DEL PARLAMENTO ITALIANO

Sommario: 1. Premessa. - 2. La disciplina dettata dai regolamenti parlamentari. - 3. Il «dialogo politico» con la Commissione europea e l'adeguamento delle procedure parlamentari. - 4. L'attuazione del Trattato di Lisbona e le «procedure sperimentali» delle due Camere. - 5. La verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e la prassi applicativa. - 6. Le questioni rimaste aperte.

1. Premessa

L'attuazione nell'ordinamento italiano delle nuove prerogative attribuite dal Trattato di Lisbona ai Parlamenti nazionali richiede modifiche ai regolamenti parlamentari ed alla prassi seguita dalle Camere nelle relazioni con le istituzioni e gli altri Parlamenti dell'Unione europea nonché alla legislazione vigente. Come si è avuto modo di ricordare nel capitolo precedente, essa si innesta in un processo di adeguamento del quadro normativo già avviato al fine di rafforzare la posizione delle Camere nella formazione e nell'attuazione della normativa europea ed interviene in una fase caratterizzata da una forte crescita dell'attività del Parlamento nella formazione delle politiche e della normativa europea, determinata dall'utilizzo, secondo una combinazione originale, degli strumenti legislativi e regolamentari esistenti.

In coerenza con l'impostazione seguita in altri Stati membri nonché con lo spirito del Trattato di Lisbona, anche in Italia la definizione di procedure per l'esercizio dei poteri conferiti alle Camere dal Trattato stesso appare, dunque, inscindibilmente legata ad un più generale ed organico consolidamento del rapporto tra Parlamento e Governo in materia europea.

Un primo rilevante esito di questo processo è rappresentato dall'approvazione il 6 ottobre 2009 di un parere della Giunta per il regolamento della Camera con cui sono stati disposti alcuni importanti adeguamenti delle procedure di collegamento con l'Unione europea sia in vista dell'applicazione, in via sperimentale, di alcune previsioni del Trattato di Lisbona sia al fine di consentire la piena attuazione di alcuni istituti introdotti dalla legge n. 11 del 2005. Del pari, in Senato, il Presidente ha inviato, il 1° dicembre 2009, una lettera a tutti i Presidenti di commissione, in cui ha chiarito, sinteticamente, come dovrà svolgersi, in via transitoria (ovvero sino alla modifica del regolamento), il controllo sulla fase ascendente ed, in particolare, la verifica sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Un secondo passo è costituito dall'avvio dell'esame delle proposte di riforma della legge n. 11 del 2005, di cui si è trattato nel capitolo precedente, presentate da diversi gruppi parlamentari in seguito alla conclusione delle indagini conoscitive sull'attuazione della stessa svolte nel corso della XV e della XVI legislatura⁵⁴⁴, nonché agli orientamenti risultanti da atti di indirizzo approvati dalle Camere nella legislatura in corso.

In una terza fase – che potrebbe essere, in parte, contestuale alla seconda – è auspicabile che si proceda con le modifiche ai regolamenti parlamentari e delle prassi relative ai rapporti interparlamentari nonché al raccordo con la Commissione europea e le altre istituzioni dell'Unione europea⁵⁴⁵.

⁵⁴⁴ Tra le quali, si segnala, in particolare, l'indagine conoscitiva «Sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: attuazione della legge n. 11 del 2005 e prospettive di riforma», tenutasi, nel corso di questa legislatura, presso la Camera dei deputati (XIV Commissione permanente) ed i cui atti sono reperibili *on line* al seguente indirizzo «http://www.camera.it/459?shadow_organoparlamentare=1507&eleindag=/_dati/leg16/lavori/stencomm/14/indag/partecipazione».

⁵⁴⁵ Come più volte precisato sopra, non saranno oggetto di specifica considerazione la disciplina legislativa e dei regolamenti parlamentari relativa all'attuazione degli obblighi europei nell'ordinamento italiano. Sebbene tali strumenti siano anch'essi oggetto di ipotesi di riforma e richiedano un perfezionamento alla luce delle innovazioni introdotte dal Trattato, essi non

2. La disciplina dettata dai regolamenti parlamentari

Occorre considerare, ora, quali sono le previsioni dei regolamenti parlamentari in relazione al coinvolgimento delle Camere nella fase ascendente del processo comunitario e, quindi, qual è il ruolo delle commissioni permanenti, premettendo che entrambi i regolamenti prevedono una commissione permanente che si occupa degli affari comunitari, denominata «Commissione Politiche dell'Unione europea»⁵⁴⁶.

In particolare, alla Camera dei deputati gli atti normativi comunitari sono inviati dalla Presidenza alle commissioni competenti per materia, con il parere della Commissione politiche dell'Unione europea⁵⁴⁷; a quest'ultima commissione ed alle commissioni competenti sono inviate anche le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee⁵⁴⁸. In entrambi i casi, le commissioni - entro trenta giorni - esaminano la questione (per l'esame delle sentenze, con l'intervento di un rappresentante del Governo) e possono esprimere la propria posizione in un documento finale, che viene inviato ai Presidenti di entrambe le Assemblee ed al Presidente del Consiglio dei ministri⁵⁴⁹.

ricadono nell'oggetto di questa trattazione, focalizzata sulla partecipazione delle Camere alla formazione della normativa europea.

⁵⁴⁶ Cfr. art. 22, co. 1, regolamento Camera, e gli artt. 22 e 23 regolamento Senato. Entrambe le commissioni (XIV Commissione «Politiche dell'Unione europea», alla Camera, e 14^a Commissione «Politiche dell'Unione europea», al Senato) derivano dai preesistenti organi parlamentari specializzati in materia comunitaria: la Commissione speciale per le politiche comunitarie alla Camera e la Giunta per gli affari europei al Senato. Si veda, al riguardo, N. LUPO, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in «www.forumcostituzionale.it», 12 giugno 2006, par. 3; M. CARTABIA, J. H. H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, collana "Strumenti", Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 146-147; E. PETRICONE, *Il futuro dell'Unione europea nelle procedure di esame degli atti comunitari da parte della Camera dei deputati*, cit., pp. 2353-2362, spec. p. 2356; nonché R. PERAINO, *Il ruolo della Commissione politiche dell'Unione europea nell'esame del disegno di legge comunitaria: problematiche attuali e prospettive di riforma*, in Traversa S., Casu A. (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 1 e ss.. Sull'attività concretamente svolta dalla due commissioni, si rinvia a D. GIROTTO, *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, Napoli, Jovene editore, 2009, p. 209 e ss., ed, *ivi*, si vedano, in particolare, le tabelle riportate nelle note nn. 54 e 56.

⁵⁴⁷ Cfr. art. 127, co. 1, regolamento Camera.

⁵⁴⁸ Cfr. art. 127-bis, co. 1, regolamento Camera.

⁵⁴⁹ Cfr. artt. 127, co. 2, e 127-bis, co. 2, 3 e 4, regolamento Camera.

Il regolamento della Camera prevede, altresì, l'esame degli atti comunitari non legislativi (risoluzioni e raccomandazioni) approvati dal Parlamento europeo o da Assemblee internazionali alle quali partecipano delegazioni della Camera. I testi di tali atti sono stampati a cura della Presidenza e deferiti alle commissioni competenti per materia e, per il parere, alla Commissione politiche dell'Unione europea ed a quella degli affari esteri e comunitari. Su tali documenti le commissioni possono aprire un dibattito che può concludersi con l'approvazione di una risoluzione⁵⁵⁰.

Infine, “(...) *la Commissione politiche dell'Unione europea e le Commissioni permanenti possono disporre che, in relazione a proposte della Commissione delle Comunità europee, in previsione dell'inserimento delle proposte stesse o di determinate materie all'ordine del giorno del Consiglio delle Comunità europee, o in ordine ad affari attinenti agli accordi sulle Comunità o alle attività di queste e dei loro organi, si svolga un dibattito con l'intervento del Ministro competente*”⁵⁵¹. A conclusione di tale dibattito - sebbene non sia espressamente previsto dalla disposizione regolamentare - le commissioni dovrebbero poter votare una risoluzione, in base ai criteri generali dettati dall'articolo 117 del regolamento della Camera⁵⁵². Tale controversa interpretazione sembra confermata - rileva autorevole dottrina⁵⁵³ - dall'articolo 3, comma settimo, della legge n. 11 del 2005, secondo il quale “*i competenti organi parlamentari possono formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo*” su tali atti. La disposizione è - ovviamente - abbastanza indeterminata da non violare la riserva di regolamento parlamentare prevista dall'articolo 64, comma primo, della Costituzione⁵⁵⁴, ma sembra comunque in grado di rafforzare l'opinione

⁵⁵⁰ Cfr. art. 125 del regolamento Camera.

⁵⁵¹ Cfr. art. 126-bis del regolamento Camera.

⁵⁵² In questo senso, M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 219, nonché M. T. NIGRO, *Parlamento e Unione Europea*, in «www.osservatoriosullefonti.it», 2009, n. 1, p. 82. Si veda, in senso contrario, D. GIROTTO, *Parlamenti e diritto comunitario: gli atti parlamentari di indirizzo politico in Italia e in Francia*, cit., pp. 587-588; ID., *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, cit., pp. 204-205, che ricorda una consolidata prassi contraria a tale interpretazione.

⁵⁵³ In questo senso, F. PETRICONE, *op. cit.*, p. 2357 e p. 2362.

⁵⁵⁴ In tal senso, N. LUPO, *L'esame parlamentare blocca l'esecutivo*, cit., pp. 44-45, secondo il quale le disposizioni della legge n. 11 del 2005 “(...) volte a introdurre o a rafforzare gli obblighi di informazione del Parlamento a carico del Governo, si [sono] spinte sino al limite della riserva di regolamento parlamentare posta dall'articolo 64, primo comma, della

che le commissioni possano adottare atti di indirizzo al Governo anche nei casi previsti dall'articolo 126-*bis* del regolamento della Camera⁵⁵⁵.

Passando alla disciplina in vigore al Senato, occorre considerare che in tale ramo del Parlamento l'elenco degli atti e dei documenti comunitari è inviato a tutte le commissioni ed i singoli documenti sono assegnati alle sole commissioni che ne facciano richiesta⁵⁵⁶. Le commissioni che esaminano tali atti possono assumere una risoluzione attraverso la quale esprimono la propria posizione al riguardo. A tale documento viene allegato il parere della 3^a (affari esteri, emigrazione) e della 14^a (politiche dell'Unione europea) commissione permanente⁵⁵⁷. Il documento così formato viene annunciato in Assemblea dal Presidente del Senato, trasmesso al Presidente del Consiglio e ne viene data notizia al Presidente della Camera dei deputati⁵⁵⁸.

In senso analogo a quanto previsto alla Camera dei deputati, anche al Senato le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee sono esaminate dalla commissione competente con l'intervento di un rappresentante del Governo e di un relatore designato dalla Commissione politiche dell'Unione europea. Al termine dell'esame, la commissione può esprimere il proprio avviso, adottando una

Costituzione al fine di precisare esplicitamente la possibilità per le commissioni parlamentari competenti di formulare osservazioni e di adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo". Cfr., anche, D. GIROTTO, *L'ordinamento italiano ed il diritto dell'Unione europea: dalla legge La Pergola alla legge n. 11 del 2005*, cit., p. 820 e nota n. 9, che ritiene "apprezzabile" il tenore letterale dell'art. 3, co. 7, della legge n. 11 del 2005, perché la "neutralità" della sua formulazione "rimette all'autonomia regolamentare di ciascuna Camera l'individuazione degli organi abilitati ad esprimere la volontà dell'assemblea e la graduazione, quanto ad efficacia, degli interventi ammessi: dalle semplici osservazioni ai più impegnativi atti di indirizzo". Più in generale, secondo C. TUCCIARELLI, *Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea al termine della XV legislatura*, cit., pp. 628-629, "[c]ontinua (...) la proliferazione dei momenti di intersezione, se non di vera e propria sovrapposizione, tra legge ordinaria (legge 11 e successive modificazioni) e regolamenti parlamentari, quasi a stemperare ulteriormente la tradizionale ripartizione, su base costituzionale, tra dominio della legge e riserva di autorganizzazione delle Camere". Infine, per un commento generale all'art. 64 Cost., si rinvia, per tutti, a L. GIANNITI, C. DI ANDREA, *Art. 64*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, cit., p. 1221 e ss..

⁵⁵⁵ F. PETRICONE, *op. ult. cit.*.

⁵⁵⁶ Così L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 231.

⁵⁵⁷ Cfr. art. 144, co. 1, regolamento Senato. Si veda anche l'art. 23, co. 3, regolamento Senato.

⁵⁵⁸ Così art. 144, co. 2, regolamento Senato.

risoluzione che deve essere trasmessa al Presidente del Consiglio e resa nota al Presidente della Camera dei deputati⁵⁵⁹.

Per quanto riguarda le risoluzioni e le decisioni dell'Unione europea e delle Assemblee internazionali alle quali partecipano delegazioni parlamentari italiane che siano formalmente inviate al Senato, tali atti sono trasmessi dal Presidente dell'Assemblea alle commissioni competenti per materia o, qualora riguardino le istituzioni o la politica generale dell'Unione europea, alla commissione permanente. La commissione competente può aprire un dibattito su tali atti, chiedendo anche il parere della 3^a e della 14^a Commissione permanente⁵⁶⁰.

Infine, come previsto alla Camera, anche in Senato, “(...) [s]u domanda del Governo o di otto Senatori, la 14^a Commissione permanente può disporre che, in relazione a proposte della Commissione europea, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, e in previsione dell'inserimento delle proposte stesse o di determinate materie all'ordine del giorno del Consiglio, o in ordine ad affari attinenti agli accordi sull'Unione o alle attività di questa e dei suoi organi, si svolga un dibattito con l'intervento del Ministro competente. La Commissione Politiche dell'Unione europea esamina le relazioni presentate dal Governo sull'Unione europea e, acquisito il parere delle Commissioni competenti per materia, redige una propria relazione per l'Assemblea. Le relazioni del Governo sono contemporaneamente inviate anche alla 3^a Commissione permanente, la quale può esprimere su di esse il proprio parere che viene stampato ed allegato alla relazione della 14^a Commissione permanente”⁵⁶¹.

Da un rapido confronto delle disposizioni su richiamate, possono evidenziarsi tre differenze sostanziali tra i due regolamenti. In specie, si è visto che al Senato, diversamente da quanto avviene per la Camera dei deputati, è sempre richiesto il parere della Commissione affari esteri in aggiunta al parere della Commissione politiche dell'Unione europea; in Senato, è previsto un potere

⁵⁵⁹ Cfr. art. 144-ter del regolamento Senato.

⁵⁶⁰ Cfr. art. 143 del regolamento Senato.

⁵⁶¹ Cfr. art. 142 del regolamento Senato. A differenza delle difficoltà interpretative sorte alla Camera dei deputati, alle competenti commissioni permanenti del Senato dovrebbe essere pacificamente riconosciuta la possibilità di assumere gli atti di indirizzo ritenuti necessari, sulla scorta dell'art. 144, co. 6, regolamento del Senato. In tal senso, M. L. MAZZONI HONORATI, *op. ult. cit.*; D. GIROTTI, *op. cit.*, p. 588.

sostitutivo della Commissione politiche dell'Unione europea nel caso di inerzia delle commissioni competenti, mentre un simile potere non è previsto a vantaggio della omologa commissione della Camera; al Senato, le commissioni possono votare risoluzioni di indirizzo al Governo, eventualmente sottoponibili all'Assemblea, mentre alla Camera il documento finale chiude la procedura in commissione.

Ad ogni modo, in entrambe le Camere si è introdotto per prassi l'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea da parte delle commissioni parlamentari competenti, al fine di consentire al Parlamento di formulare indirizzi al Governo in merito⁵⁶².

È senz'altro utile osservare che entrambi i regolamenti parlamentari consentono alle commissioni permanenti - previo consenso o intesa con il Presidente della rispettiva Assemblea di appartenenza - di invitare esponenti del Parlamento europeo o della Commissione europea a fornire informazioni sulle materie di propria competenza⁵⁶³.

Da ultimo, occorre considerare, in merito alle possibili audizioni in Parlamento allorché sono in discussione atti comunitari, che - oltre al coinvolgimento di attori del livello comunitario - è invalsa la prassi di coinvolgere nella discussione esponenti del cosiddetto «sistema Paese»⁵⁶⁴. In specie, nel caso in

⁵⁶² Sul punto, si veda F. BIENINTESI, *Brevi note sui programmi legislativi ed operativi delle istituzioni europee all'esame del Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, n. 1, spec. p. 159 e ss.; E. PETRICONE, *op. cit.*, pp. 2358-2359; C. FASONE, *I Parlamenti dell'Unione: nuovi attori sulla scena delle procedure normative comunitarie?*, in «www.amministrazione-incammino.it», p. 15; C. TUCCIARELLI, *op. cit.*, p. 630.

⁵⁶³ Cfr. art. 127-ter del regolamento Camera.

⁵⁶⁴ In questo senso, F. PETRICONE, *op. cit.*, p. 2357. Inoltre, secondo P. GAMBALE, *'Prima lettura' del Parlamento per le modifiche della legge "La Pergola": una nuova cornice normativa per definire la partecipazione del "sistema Italia" nelle politiche UE?*, cit., p. 5 e ss., l'intenzione di consentire la determinazione di una volontà concertata del sistema Paese in materia comunitaria emergerebbe già dal complesso delle disposizioni della legge n. 11 del 2005: si pensi, in particolare, agli artt. 6 e 7. In materia, è opportuno segnalare, infine, che si sta svolgendo presso il Senato della Repubblica - e, segnatamente, nella 14ª Commissione permanente politiche dell'Unione europea - una «Indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'UE con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria». Si possono reperire *on line* i resoconti delle n. 198 audizioni tenutesi nel frattempo - l'ultima delle quali, ad oggi, è del 22 febbraio 2012 - al seguente indirizzo «<http://www.senato.it/commissioni/16151/1067-69/275396/sommarioindagini.htm>».

cui siano oggetto di esame da parte delle Camere atti o progetti comunitari di particolare rilevanza, le commissioni parlamentari competenti provvedono a svolgere delle audizioni formali che coinvolgono esponenti del Governo nazionale ed europarlamentari italiani e delle audizioni informali con i rappresentanti delle parti sociali interessate. In questo modo, le decisioni parlamentari in materia comunitaria dovrebbero essere assunte avendo contezza delle istanze provenienti dai diversi settori della società italiana. Ciò dovrebbe favorire un'attività decisionale del Parlamento maggiormente consapevole, ma anche un più ampio coinvolgimento delle parti sociali nella fase ascendente dei processi decisionali comunitari, che potrebbe contribuire a contenere - almeno in parte - il *deficit* democratico dell'Unione europea⁵⁶⁵.

3. Il «dialogo politico» con la Commissione europea e l'adeguamento delle procedure parlamentari

Il fatto che i Parlamenti nazionali siano stati chiamati dal Presidente della Commissione europea ad interloquire direttamente con essa nella definizione delle politiche dell'Unione europea ha determinato un forte incentivo all'esame degli atti europei da parte delle Camere. Si è visto, infatti, nell'ambito nel *Capitolo Secondo* della *Prima Parte* del presente lavoro di ricerca, che, con la procedura del «dialogo politico», l'Esecutivo dell'Unione europea ha chiesto ai Parlamenti nazionali di rivolgergli proposte, suggerimenti e indirizzi, assumendo l'impegno di dare seguito ad eventuali commenti e osservazioni inviate dalle Assemblee legislative nazionali sulle singole proposte, ma anche di replicare per iscritto agli stessi⁵⁶⁶. In tal modo, i Parlamenti nazionali possono perfino prescindere dal coordinamento con i rispettivi Governi e relazionarsi direttamente con la Commissione europea.

⁵⁶⁵ Si tratterebbe, dunque, di una delle modalità attraverso le quali il *deficit* democratico delle istituzioni comunitarie viene bilanciato dalla democraticità dei Parlamenti nazionali degli Stati membri. Appare utile rinviare, al riguardo, a P. RIDOLA, *The parliamentarisation of the institutional structure of the European Union between representative democracy and participatory democracy*, cit., p. 415 e ss.. Secondo U. DRAETTA, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, cit., p. 515, il superamento del problema del *deficit* democratico richiederebbe svolte in senso federale che, allo stato attuale, sono politicamente improponibili, sì che tale problema non può essere completamente risolto, ma solo attenuato. Sul concetto di *deficit* democratico a livello di Unione europea, ci si è ampiamente soffermati nell'ambito della *Prima Parte* del presente lavoro di ricerca e, segnatamente, nel *Capitolo Primo*, al quale si rinvia.

⁵⁶⁶ Cfr., in particolare, par. 3, *Capitolo secondo, Prima Parte*.

Sul piano dei regolamenti parlamentari, la procedura Barroso è stata oggetto di un primo inquadramento, sia in Senato che alla Camera, già a partire dal 2006, a seguito della sua comunicazione ufficiale ai Presidenti delle Assemblee dell'Unione europea da parte della Commissione europea con due lettere, rispettivamente, del 17 luglio e del 16 ottobre 2006.

In particolare, in Senato, il Presidente, con lettera del 6 ottobre 2006, ha delineato la procedura di esame di tali documenti. Anche su di essi le commissioni potranno utilizzare l'articolo 144⁵⁶⁷ del regolamento, integrato con l'articolo 50⁵⁶⁸

⁵⁶⁷ Per comodità, si riporta di seguito il testo dell'art. 144 del regolamento Senato, relativo a «Esame degli atti normativi e di altri atti di interesse dell'Unione europea»: *“1. Al fine di esprimere in una risoluzione, ai sensi del comma 6, il proprio avviso sulla opportunità di possibili conseguenti iniziative da parte del Parlamento o del Governo, le Commissioni, nelle materie di loro competenza, esaminano gli atti di cui all'art. 29, comma 2-bis, le relazioni informative del Governo sulle procedure comunitarie di approvazione di progetti, nonché le relazioni del Governo sullo stato di conformità delle norme vigenti nell'ordinamento interno alle prescrizioni contenute nella normativa comunitaria. Le Commissioni permanenti 3a e 14a debbono essere richieste di esprimere il proprio parere, che viene allegato al documento delle Commissioni competenti. 2. Il Presidente del Senato annuncia il documento all'Assemblea e lo trasmette al Presidente del Consiglio dei ministri, dandone notizia al Presidente della Camera dei deputati. 3. Gli schemi di atti normativi del Governo concernenti l'applicazione dei trattati dell'Unione europea, e successive modificazioni, o relativi all'attuazione di norme comunitarie, che il Governo sia tenuto a comunicare al Parlamento, sono assegnati per il parere alle Commissioni competenti per materia, alle quali la 14a Commissione permanente può far pervenire osservazioni e proposte. Tali osservazioni e proposte vengono allegate al parere delle Commissioni stesse. 4. E' competenza della 14a Commissione permanente esaminare gli atti menzionati nei commi precedenti quando riguardino le istituzioni o la politica generale dell'Unione europea; in tal caso la 1a e la 3a Commissione permanente possono far pervenire alla 14a Commissione permanente osservazioni e proposte, che vengono allegate al parere di quest'ultima. 5. Nelle ipotesi di cui ai commi 1 e 3, la 14a Commissione permanente può chiedere che il parere, le osservazioni e le proposte formulati siano inviati, per il tramite del Presidente del Senato, al Governo, qualora, entro quindici giorni dalla data in cui essi sono pervenuti alla Commissione competente, quest'ultima non si sia ancora pronunciata. Identica facoltà è attribuita alla 1a Commissione permanente nell'ipotesi di cui al comma 4, nonché alla 3a Commissione permanente nelle ipotesi di cui ai commi 1 e 4. 6. A conclusione dell'esame delle materie di cui ai commi precedenti, le Commissioni possono votare risoluzioni volte ad indicare i principi e le linee che debbono caratterizzare la politica italiana nei confronti dell'attività preparatoria all'emanazione di atti comunitari, esprimendosi sugli indirizzi generali manifestati dal Governo su ciascuna politica dell'Unione europea, sui gruppi di atti normativi in via di emanazione riguardanti la stessa materia, oppure sui singoli atti normativi di particolare rilievo di politica generale. Alle suddette risoluzioni si applicano le disposizioni dell'art. 50, comma 3”*.

⁵⁶⁸ Cfr. art. 50 del regolamento Senato, intitolato «Relazioni e proposte di iniziativa delle Commissioni - Risoluzioni», secondo il quale: *“1. Le Commissioni hanno facoltà di presentare all'Assemblea, di propria iniziativa, relazioni e proposte sulle materie di loro competenza. 2. A*

per l'eventuale rimessione all'Assemblea. La scelta del Presidente del Senato è stata, quindi, quella di innestare la procedura Barroso nel quadro della procedura parlamentare prevista per la formulazione di atti di indirizzo al Governo nella fase ascendente. In tal modo, dall'ottobre 2006⁵⁶⁹, gli atti di indirizzo rivolti al Governo da parte delle commissioni permanenti del Senato, espressi nella forma della risoluzione, sono stati inviati anche alla Commissione europea. E la prassi degli ultimi anni si è consolidata nel senso che i documenti approvati contengono sovente, oltre che le osservazioni sul merito della proposta, tipiche degli atti di indirizzo al Governo, anche dei paragrafi appositamente dedicati al controllo di sussidiarietà e proporzionalità, tipici invece del dialogo con la Commissione europea.

Alla Camera dei deputati, la procedura Barroso è stata oggetto di regolamentazione mediante l'applicazione analogica dell'articolo 127⁵⁷⁰ del regolamento, ossia lo stesso articolo che disciplina la procedura di indirizzo al Governo nella fase ascendente. Quindi, gli atti vengono deferiti per l'esame alla commissione competente per materia, con il parere della Commissione politiche dell'Unione europea. Al termine dell'esame, le commissioni competenti possono esprimere in un documento finale il proprio avviso sulla opportunità di possibili iniziative.

Già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le descritte procedure sono state, dunque, in un certo senso, «forzate» al fine di rendere

conclusione dell'esame di affari ad esse assegnati sui quali non siano tenute a riferire al Senato, le Commissioni possono votare risoluzioni intese ad esprimere il loro pensiero e gli indirizzi che ne derivano in ordine all'argomento in discussione. Un rappresentante del Governo deve essere invitato ad assistere alla seduta. 3. Le risoluzioni, quando ne faccia richiesta il Governo o un terzo dei componenti la Commissione, sono comunicate, accompagnate da una relazione scritta, al Presidente del Senato affinché le sottoponga all'Assemblea".

⁵⁶⁹ Solo per completezza, è opportuno ricordare, anche in questa sede, che la trasmissione da parte della Commissione europea delle proposte legislative e dei documenti di consultazione ai Parlamenti nazionali ha avuto inizio nel mese di settembre 2006.

⁵⁷⁰ Cfr. art. 127 del regolamento Camere, il quale così statuisce: "1. Gli atti normativi emanati dal Consiglio dei Ministri e dalla Commissione delle Comunità europee o i progetti di tali atti, non appena pubblicati nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, sono deferiti per l'esame alla Commissione competente per materia, con il parere della Commissione politiche dell'Unione europea. 2. Entro il termine di trenta giorni, le Commissioni competenti esaminano il testo normativo in questione e possono esprimere in un documento finale il proprio avviso sulla opportunità di possibili iniziative. Il documento è stampato e distribuito ed è comunicato dal Presidente della Camera al Presidente del Senato e al Presidente del Consiglio".

possibile l'adozione dei pareri da parte delle due Camere in osservanza di quanto richiesto dal punto 37 delle conclusioni del Consiglio europeo del 15-16 giugno 2006⁵⁷¹. Tali pareri avevano (ed hanno tuttora) quali destinatari la Commissione europea ed i due co-legislatori dell'Unione, ossia il Parlamento europeo ed il Consiglio. Inoltre, tali pareri contenevano (e contengono) non solo osservazioni sul merito delle singole proposte, ma anche osservazioni relative alla conformità delle proposte ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Si tenga presente inoltre che, soprattutto nei primi tempi di operatività di questa procedura, un grande impulso è venuto dalla COSAC, che ha sempre seguito con attenzione il raccordo dei Parlamenti nazionali con l'Unione europea, incitando gli stessi ad esaminare le proposte attraverso esami simultanei di verifica del principio di sussidiarietà⁵⁷².

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la procedura Barroso ha, poi, costituito oggetto di ulteriore definizione in Senato. Precisamente, nella lettera circolare del 1° dicembre 2009, a firma del Presidente del Senato, con cui sono state dettate alle commissioni le prime istruzioni in ordine alle possibili modalità operative del meccanismo di allerta precoce, tale procedura è stata confermata come parte di un esame parlamentare degli atti preparatori della legislazione dell'Unione, che comprende tanto gli indirizzi al Governo quanto il controllo sul principio di sussidiarietà⁵⁷³, entrambi ricadenti nell'ambito di applicazione dell'articolo 144 del regolamento del Senato⁵⁷⁴.

⁵⁷¹ L'irrompere nelle procedure nazionali dell'esame parlamentare degli atti europei ha pertanto necessariamente comportato un'interpretazione aperta del dato normativo esistente. Ciò è stato relativamente agevole sulla base del disposto dei regolamenti parlamentari (art. 144 regolamento Senato e art. 127 regolamento Camera), nonché degli artt. 9 e 11 del Protocollo n. 30 allegato al Trattato di Amsterdam. In base ad un'interpretazione coordinata di queste disposizioni, si è ritenuto possibile che le commissioni del Senato nelle loro risoluzioni e le commissioni della Camera nei loro documenti potessero sindacare il mancato rispetto del principio di sussidiarietà sia direttamente, nell'ambito del dialogo con la Commissione europea, sia indirettamente, nel più ampio contesto dell'emanazione di atti di indirizzo al Governo che rechino le *“linee che debbono caratterizzare la politica italiana nei confronti dell'attività preparatoria all'emanazione di atti comunitari”*. In proposito, C. FASONE, *Gli effetti del trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, cit., p. 353 e ss., esprime dubbi circa la legittimità di tali procedure da un punto di vista formale, per l'assenza di garanzie di regole certe di diritto parlamentare, che vede in tal modo aumentare il suo tasso di politicità.

⁵⁷² Per quanto precede, si rinvia al *Capitolo Terzo* della *Prima Parte* di questo lavoro e, precisamente, ai parr. 2.2.2.a e 2.2.2.b..

⁵⁷³ L'impostazione del Senato valorizza, quindi, quanto enunciato nella relazione della Commissione europea del 2009 sui rapporti con i Parlamenti nazionali, cit., in cui si afferma che il

Diversamente alla Camera dei deputati, dove la procedura del dialogo politico è stata collegata a quella di indirizzo al Governo e diffusa tra le varie commissioni permanenti, alle quali la Commissione politiche dell'Unione europea rende obbligatoriamente parere; mentre, il controllo di sussidiarietà è stato accentrato in Commissione politiche dell'Unione europea. In particolare, la procedura del dialogo politico è stata affrontata, in modo specifico, nel sopra citato parere della Giunta del regolamento del 6 ottobre 2009, intervenuto prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ma dopo l'esito positivo del secondo referendum irlandese del 2 ottobre (cui era legata la sorte del Trattato medesimo), con cui sono state disciplinate alcune questioni procedurali connesse all'operatività del nuovo Trattato. In tale contesto - si vedrà meglio a breve - la Giunta si è soffermata, in generale, sulle modalità di esame degli atti preparatori della legislazione europea, confermando integralmente l'impostazione basata sull'applicazione dell'articolo 127 del regolamento, con il deferimento dell'esame alle commissioni competenti ed il parere obbligatorio della Commissione politiche dell'Unione europea.

4. L'attuazione del Trattato di Lisbona e le «procedure sperimentali» delle due Camere

Si è già detto sopra che la Giunta per il regolamento della Camera, il 6 ottobre 2009, ha approvato un parere sulle questioni concernenti le procedure di

dialogo con essi dovrà consentire di avere uno scambio di vedute “(...) *che non si limiti alle proposte legislative e che vada ben oltre la questione della sussidiarietà*”. Circostanza, del resto, confermata dalla relazione del 2010, cit., con cui la Commissione europea evidenzia come una percentuale relativamente esigua di pareri ad essa inviati concerna problemi di sussidiarietà, mentre “(...) *i Parlamenti nazionali continuano principalmente ad augurarsi di attivare un dialogo con la Commissione sul merito delle sue proposte e iniziative*”.

⁵⁷⁴ Di conseguenza, le modalità di esercizio del potere di indirizzo al Governo, del dialogo politico e della verifica del principio di sussidiarietà sono le stesse. A differenza di quanto avvenuto per la Camera (cfr. *infra* nel testo), in Senato la Giunta per il regolamento non è stata coinvolta nella definizione di tale procedura, mentre al suo interno un comitato ristretto è stato investito del compito di redigere delle proposte organiche di modifica del regolamento per il suo adeguamento al Trattato di Lisbona. Il comitato ha concluso i suoi lavori nel marzo 2010, ma ancora non sono state presentate ufficialmente delle proposte. L'unica proposta di modifica del regolamento attualmente presentata è il Doc. II, n. 15, del 19 febbraio 2009, il cui testo può reperirsi *on line* al seguente indirizzo «<http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/docnonleg/173-18.htm>».

raccordo tra la Camera e le istituzioni europee, al fine, per un verso, di consentire una più efficace attuazione, attraverso gli strumenti regolamentari, di alcune previsioni della legge n. 11 del 2005, per altro verso, di definire, in vista dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, una procedura sperimentale per l'esame di sussidiarietà⁵⁷⁵.

In primo luogo, il parere amplia i presupposti per l'avvio dell'esame dei progetti di atti dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 127 del regolamento della Camera. Si conferma, in sostanza, la prassi vigente per cui alle commissioni sono assegnati gli atti ed i progetti di atti trasmessi dal Governo ai sensi della legge n. 11 del 2005 (anche se non ancora pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea come richiesto da tale articolo), intendendo per progetti di atti non solo le proposte legislative ma anche tutti gli atti preordinati alla loro formazione, quali i documenti di consultazione, strategia o programmazione. Innovando, invece, rispetto alla prassi previgente, il parere consente di assegnare alle commissioni non solo i progetti di atti inoltrati dal Governo, ma anche quelli trasmessi direttamente alla Camera dalle istituzioni dell'Unione. Questa interpretazione rende possibile, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'assegnazione degli atti trasmessi dalla Commissione europea, ai sensi del nuovo Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali. È stato escluso, comunque, che l'intervento della Commissione politiche dell'Unione europea possa dispiegare gli effetti stessi che gli sono attribuiti in Senato, ossia il potere di sostituire l'eventuale risoluzione che la commissione competente può adottare, in caso di inerzia di quest'ultima⁵⁷⁶. Si stabilisce, in secondo luogo, che all'esame sul merito di tali atti, così come sul rispetto del principio di sussidiarietà, si applicano le norme generali di cui all'articolo 79, comma quarto, quinto e sesto⁵⁷⁷, del regolamento della Camera sull'istruttoria

⁵⁷⁵ Al riguardo, cfr. A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, cit., p. 1119 e ss.; nonché C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in <www.osservatoriosullefonti.it>, 2010, n. 1, p. 5 e ss..

⁵⁷⁶ Tale precisazione contraddice il contenuto dell'unica proposta di modifica del regolamento della Camera finora presentata sul punto. Si tratta, nello specifico, del Doc. II, n. 15, del 10 novembre 2009, di iniziativa del deputato Buttiglione (UdC), che invece attribuisce al parere della XIV Commissione un valore sostitutivo rispetto agli indirizzi che avrebbe potuto esprimere la Commissione di merito, rimasta però inattiva.

⁵⁷⁷ Si riporta, per completezza, il testo delle disposizioni sopra richiamate: "Art. 79 (...) 4. Nel corso dell'esame in sede referente, la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo.

legislativa in commissione per l'acquisizione di elementi conoscitivi, senza che sia data rilevanza autonoma al nuovo ruolo ricoperto dalla Commissione europea nei confronti del Parlamento. Oltre ai commissari europei, possono essere auditi anche i rappresentanti e i membri di altre istituzioni e organismi dell'Unione. Si precisano, altresì, quelli che sono i presupposti e le modalità per l'attivazione della riserva di esame parlamentare di cui all'articolo 4 della legge n. 11 del 2005, sinora sostanzialmente non applicato dal Governo adducendo, in via informale, la difficoltà di determinare con certezza l'effettivo avvio dell'esame di atti dell'Unione europea da parte degli organi parlamentari, in mancanza di una apposita notificazione. Per risolvere tale incertezza, il parere stabilisce che, su richiesta della competente commissione di settore, il Presidente della Camera comunichi al Governo l'avvenuto inizio dell'esame parlamentare di un atto ai fini dell'apposizione della riserva di esame parlamentare. Affinché l'esame possa considerarsi iniziato, ai fini della comunicazione al Governo, non è sufficiente la mera iscrizione all'ordine del giorno della Commissione competente, ma occorre l'effettivo avvio della discussione. Si prevede, conseguentemente, che la commissione competente (la quale in base all'articolo 127 del regolamento dispone di trenta giorni per concludere l'esame del progetto di atto), in caso di apposizione

L'istruttoria prende a tal fine in considerazione i seguenti aspetti: a) la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguire i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; d) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi. 5. Per l'acquisizione degli elementi di cui al comma 4, la Commissione può richiedere al Governo di fornire dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche. La Commissione si avvale inoltre delle procedure di cui al capo XXXIII e agli articoli 146 e 148. 6. Le procedure previste dal comma 5 sono promosse quando ne facciano richiesta almeno quattro componenti della Commissione, salvo che l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione giudichi l'oggetto della richiesta non essenziale per il compimento dell'istruttoria legislativa. L'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione stabilisce, sentito il Governo, il termine entro il quale il Governo stesso deve comunicare le informazioni e i dati ad esso richiesti relativamente ai progetti di legge inseriti nel programma dei lavori dell'Assemblea. La Commissione non procede alle deliberazioni conclusive riguardanti ciascun articolo fino a quando non siano pervenuti i dati e le informazioni al riguardo richiesti al Governo, salvo che esso dichiari di non poterli fornire, indicandone il motivo. (...)”.

della riserva, tenga conto del termine di venti giorni, decorso il quale il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia parlamentare⁵⁷⁸. Si stabilisce, infine, che, per i profili di sussidiarietà, l'esame è svolto dalla XIV Commissione permanente alle cui sedute, però, partecipa anche il relatore della commissione di settore⁵⁷⁹.

Il primo «parere sperimentale» della Giunta della Camera è stato, poi, integrato da uno successivo del 14 luglio 2010. Secondo la procedura così aggiornata, è ora possibile per l'Assemblea esprimersi sulla posizione assunta dalla XIV Commissione permanente relativamente al rispetto del principio di sussidiarietà, se entro cinque giorni dalla deliberazione della Commissione politiche

⁵⁷⁸ Tra le altre novità rispetto alla prassi previgente, A. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 1164, annovera pure il «disabbinamento», in deroga all'art. 126-ter del regolamento, dell'esame della relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea da quello del disegno di legge comunitaria, ferma restando l'applicazione, in quanto compatibile, della procedura di cui all'art. 126-ter. Tale previsione – secondo l'A. -, “(...) in coerenza con quanto indicato in diversi atti di indirizzo approvati dalla Camera, sembra preludere all'abbinamento dell'esame della relazione annuale con quello degli strumenti di programmazione legislativa dell'UE. Si configurerebbe in tal modo una vera e propria sessione di fase ascendente, collocata ad inizio d'anno, volta all'analisi e al confronto tra le linee d'azione del Governo e delle istituzioni europee e alla conseguente definizione da parte della Camera degli indirizzi di carattere generale da perseguire nella formazione delle politiche dell'Unione europea. A questo riguardo, (...) risulterà decisivo l'esito dell'esame del ddl comunitaria 2009, che, nel testo approvato dalla Camera in prima lettura, sostituisce integralmente l'art. 15 della legge 11 del 2005 stabilendo lo sdoppiamento della relazione annuale in due distinti documenti: il primo, da presentare entro il 31 dicembre di ogni anno, di carattere programmatico; il secondo, da presentare entro il 31 gennaio, a carattere consuntivo. La stessa disposizione è peraltro contenuta anche in due proposte di riforma della legge 11 del 2005 (...). Tale modifica consentirebbe agevolmente l'abbinamento del primo dei due documenti agli strumenti di programmazione politica e legislativa dell'Unione europea”. Per completezza, deve ricordarsi che la soluzione di cui alla legge comunitaria per il 2009, nel testo approvato alla Camera, è stata successivamente confermata, per cui allo stato l'art. 15 della legge Buttiglione prevede due relazioni in luogo dell'unica prima prevista dal medesimo articolo.

⁵⁷⁹ A tale scopo, si definisce un subprocedimento nell'ambito della procedura di cui all'art. 127, attribuendo alla Commissione politiche dell'Unione europea, relativamente ai progetti di atti legislativi di cui all'art. 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, la verifica della conformità al principio di sussidiarietà, oltre all'espressione del parere alla commissione di merito. In sostanza, tale tipologia di atti è assegnata alla Commissione politiche dell'Unione europea per entrambi i profili; l'esame può, quindi, in linea di principio, concludersi sia con l'adozione di un parere a rilevanza esterna (trasmesso alle istituzioni dell'Unione europea e al Governo), per i profili di sussidiarietà, sia con un distinto parere alla commissione di settore avente ad oggetto le questioni di merito (o, comunque, diverse dalla sussidiarietà). La XIV Commissione, ai fini dell'organizzazione dei propri lavori, tiene conto del termine di otto settimane previsto dalla procedura di allerta precoce.

dell'Unione europea ne fanno richiesta gli stessi soggetti abilitati a promuovere la rimessione in Aula di un progetto di legge assegnato in sede legislativa⁵⁸⁰. Anche in caso di coinvolgimento dell'Assemblea la verifica sulla sussidiarietà deve concludersi entro quaranta giorni dall'assegnazione della proposta, venti in più rispetto a quelli assegnati per la riserva di esame parlamentare, ma sedici giorni prima della conclusione del termine delle otto settimane. Si cerca, in tal modo, di assicurare la speditezza della procedura e l'eventuale nuova rimessione della proposta in commissione è subordinata alla possibilità di osservare i termini per la conclusione dell'esame. Una volta adottata la decisione, la nuova procedura sperimentale integrata pone l'obbligo di trasmettere il parere sulla sussidiarietà alle istituzioni europee da parte del Presidente della Camera solo se tale parere (della XIV Commissione o dell'Assemblea) è negativo; l'eventuale parere favorevole è trasmesso soltanto se richiesto dalla XIV Commissione⁵⁸¹.

Al Senato, invece, la procedura sperimentale è di derivazione presidenziale. Difatti, come si è già rilevato, il controllo del Senato sulla fase ascendente ed, in particolare, la verifica sul rispetto del principio di sussidiarietà sono definiti nella summenzionata lettera del Presidente del Senato del 1° dicembre 2009. In tale missiva non si precisano i ruoli rispettivi delle commissioni, che del resto rimangono indeterminati anche nella prassi: tanto la Commissione di settore, che può adottare, se ritiene, un documento di indirizzo, quanto la 14^a Commissione, che invece si esprime mediante parere, ricorrono sempre alla tecnica del «doppio dispositivo», che vuole che gli atti adottati intervengano sia sul merito della proposta che sull'osservanza dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. L'importanza di rispettare il termine delle otto settimane, a giudizio del Presidente del Senato, impone inoltre di valorizzare al massimo il disposto di cui all'articolo 29, comma 2-*bis*, del regolamento del Senato, in virtù del quale il calendario dei lavori delle commissioni deve essere predisposto in modo tale da assicurare il tempestivo esame degli atti preparatori della legislazione europea. Peraltro, a differenza della Camera, i documenti approvati al termine di tale esame, anche se

⁵⁸⁰ Si tratta, in base all'art. 72, co. 3, Cost., del Governo, di un quinto dei componenti della commissione o un decimo dei componenti della Camera.

⁵⁸¹ Osserva, in proposito, C. FASONE, *Gli effetti del trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, cit., p. 369, che, alla luce della prassi che si è consolidata finora, la limitazione della trasmissione ai soli pareri negativi, a fronte dell'approvazione da parte della Camera esclusivamente di pareri favorevoli, appare come limitativa dell'attività svolta da questo ramo del Parlamento e rischia di comprometterne il dialogo con le istituzioni europee.

successivi alla scadenza delle otto settimane, sia che siano positivi sia che siano contrari sul rispetto del principio di sussidiarietà, sono in ogni caso inviati alle istituzioni proponenti. Un'ulteriore differenza rispetto all'altro ramo del Parlamento concerne, infine, il potere della Commissione politiche dell'Unione europea. Al Senato, infatti, come avviene di frequente, decorsi invano quindici giorni dall'assegnazione dell'atto alla Commissione di merito, la 14^a Commissione permanente può richiedere la trasmissione, attraverso il Presidente del Senato, direttamente al Governo ed alle istituzioni europee del proprio parere sulle proposte legislative (contenente tanto i rilievi sul merito della proposta quanto sul rispetto dei principi) e sui documenti di consultazione dell'Unione, in via sostitutiva rispetto alla commissione in sede primaria⁵⁸².

In conclusione, si potrebbe sostenere, come ha fatto attenta dottrina⁵⁸³, che molto probabilmente la diversità più evidente tra le procedure messe a punto dalle due Camere consiste proprio nel diverso ruolo assegnato alla Commissione politiche dell'Unione europea, che, tra l'altro, al Senato ha il vantaggio di essere costituita da componenti di altre commissioni. Tale circostanza, che di per sé favorisce il collegamento con le commissioni di settore, comporta, in definitiva, che, in Senato, venga attribuita alla 14^a Commissione permanente una posizione di primazia nell'ambito della fase ascendente, mentre, alla Camera, tale ruolo finisce per essere insidiato dalle altre commissioni e dall'Assemblea.

⁵⁸² Cfr. art. 144, co. 5, regolamento Senato. Sebbene non costituisca propriamente un'integrazione alla procedura sperimentale *de qua*, in occasione di un dibattito all'interno della 14^a Commissione (cfr. resoconto sommario della seduta del 18 maggio 2010), si è stabilito che, in caso di applicazione dell'art. 144, co. 5, del regolamento del Senato, la Commissione politiche dell'Unione europea proceda con la tecnica della c.d. «doppia deliberazione», approvando il proprio parere una prima volta. Poi, in caso di inerzia della commissione competente, torna ad esprimersi, stavolta sulla trasmissione delle proprie osservazioni al Governo e alle istituzioni dell'Unione, con un piccolo aggravio procedurale: il Presidente della commissione deve accertare che siano presenti la maggioranza dei componenti prima della seconda deliberazione, in senso conforme al dettato di cui all'art. 30, co. 1, regolamento Senato.

⁵⁸³ C. FASONE, *op. ult. cit.*.

5. La verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e la prassi applicativa

È interessante andare a vedere, come in tale quadro, le Camere abbiano proceduto al controllo sul principio di sussidiarietà, pur muovendo dalla necessaria premessa che il Parlamento italiano non ha ancora sviluppato una prassi consolidata in materia.

Nel primo dei sette casi in cui una delle due Camere ha riscontrato una violazione del principio di sussidiarietà da parte di una proposta della Commissione europea, si è fatto indirettamente riferimento ai canoni fissati dal Protocollo n. 30 allegato al Trattato di Amsterdam. Si tratta del parere motivato⁵⁸⁴, reso in forma di risoluzione, dalla Commissione agricoltura del Senato, l'8 giugno 2010, sulla proposta di decisione del Consiglio relativa all'importazione nell'Unione europea di prodotti della pesca originari della Groenlandia⁵⁸⁵. In tale risoluzione, si è affermato che la proposta *“non presenta quegli «evidenti vantaggi» che un'applicazione corretta del principio di sussidiarietà dovrebbe comportare, anche in considerazione degli effetti negativi sulla coesione economica e sociale, nei territori di molti Stati membri dell'Unione”*. La risoluzione della Commissione agricoltura del Senato, nell'esprimere un parere motivato per esporre le ragioni per le quali non ha ritenuto il progetto conforme al principio di sussidiarietà, ha quindi valorizzato i principi guida di cui al punto 5 del Protocollo n. 30 allegato al Trattato di Amsterdam. Tra questi, in particolare, il principio secondo cui *“l'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri”*⁵⁸⁶.

⁵⁸⁴ Cfr. il doc. XVIII, n. 41, il cui testo è reperibile al seguente indirizzo <<<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/484618.pdf>>>.

⁵⁸⁵ Cfr. <<Proposta di decisione del Consiglio che stabilisce norme relative all'importazione nell'Unione europea di prodotti della pesca, molluschi bivalvi vivi, echinodermi, tunicati, gasteropodi marini e loro sottoprodotti originari della Groenlandia>> (COM (2010) 176 def.), del 23 marzo 2010.

⁵⁸⁶ D'altra parte il riconoscimento del valore interpretativo da riconoscere al Protocollo n. 30 allegato al Trattato di Amsterdam appare chiaro da quanto espresso, nello stesso giorno in cui vi è stata la presa di posizione della Commissione agricoltura del Senato e, quindi, successivamente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza dell'8 giugno 2010, causa C-58/08, *Vodafone*. Sul punto, ci si è soffermati a sufficienza nell'ambito del *Capitolo Secondo* della *Prima Parte* del presente lavoro e, segnatamente, nei par. 4 e ss., ai quali pertanto si rinvia.

Altri due casi in cui è stata riscontrata una violazione del principio di sussidiarietà sono del 31 maggio 2011, data in cui la Commissione giustizia del Senato, recependo integralmente le osservazioni della Commissione politiche dell'Unione europea, ha adottato un parere contrario sia sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi⁵⁸⁷, sia sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali delle unioni registrate⁵⁸⁸. Il parere contrario⁵⁸⁹ su tali atti – approvato alla presenza del rappresentante del Governo – è stato giustificato dalle difficoltà di ricondurre alla nozione di famiglia delineata nell'articolo 29⁵⁹⁰ della Costituzione, come interpretata dalla Consulta con la sentenza n. 138 del 2010, sia i matrimoni tra persone dello stesso sesso, sia le unioni registrate. Poiché le due proposte europee sono entrambe basate sull'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione, che riguarda «le misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali», è evidente che la violazione del principio di sussidiarietà è stata intesa quale mancato rispetto della base giuridica⁵⁹¹.

⁵⁸⁷ Cfr. «Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi», (COM (2011) 126 def.), del 16 marzo 2011.

⁵⁸⁸ Cfr. «Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate», (COM (2011) 127 def.), del 16 marzo 2011.

⁵⁸⁹ Cfr., rispettivamente, il doc. XVIII, n. 96, ed il doc. XVIII, n. 97, entrambi reperibili *on line* al seguente indirizzo <<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Somm-Comm&leg=1-6&id=564951>>.

⁵⁹⁰ Per un commento generale alla norma suindicata, si veda, per tutti, C. BERGONZINI, *Articolo 29*, in Bartole S., Bin R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., pp. 302-311.

⁵⁹¹ Sul punto, D. A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, cit., p. 534, rileva che: «(...) il 31 maggio era la data di scadenza del periodo di otto settimane previsto dal trattato di Lisbona per le suddette proposte. Nello stesso giorno, il Senato non ha tenuto seduta in Assemblea. Pertanto, se ci fosse stata la richiesta di rimessione all'Aula ex articolo 50, comma terzo, del regolamento, probabilmente ci sarebbe stata una sorta di preclusione di fatto all'invio, nei termini europei di otto settimane, del parere motivato. La prima seduta utile è stata, infatti, quella del 1° giugno, successiva alla scadenza del termine. Ciò ovviamente a meno di non ritenere prevalente la decisione già assunta dalla Commissione Giustizia. Ma la delicatezza del tema – che in concreto peraltro non si è posto, ma che potrebbe porsi in futuro – necessiterebbe di maggiori approfondimenti».

Diversa l'interpretazione offerta dalla Camera dei deputati sullo stesso argomento. Nella seduta del 26 maggio 2011, la Commissione politiche dell'Unione europea – come si è detto, unica competente per valutare la conformità delle proposte al principio di sussidiarietà – ha concluso i suoi lavori respingendo una proposta di parere favorevole presentata dai gruppi di opposizione e rimettendo la disamina dei vari profili problematici riscontrati all'ulteriore seguito dell'esame nell'ambito del dialogo politico. È significativo, dunque, che la XIV Commissione della Camera, pur non avendo espresso una valutazione di non conformità, e quindi un parere motivato ai sensi del Protocollo n. 2, non abbia neanche espresso una valutazione di conformità, come aveva invece sempre fatto nei precedenti casi in cui la procedura era stata avviata.

Altri due pareri motivati⁵⁹² hanno riguardato la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria⁵⁹³ e la proposta di regolamento del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria in relazione al regime di traduzione applicabile⁵⁹⁴. La XIV Commissione permanente della Camera, l'8 giugno 2011 ha, infatti, votato il suo primo parere motivato a duplice oggetto. Con tale parere, ha contestato l'utilizzazione, quale base giuridica delle due proposte, dell'articolo 118 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che – secondo l'interpretazione fornita – configurerebbe una competenza esclusiva dell'Unione. Il fatto che le cooperazioni rafforzate, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione, siano ammissibili solo in materie che ricadono nelle competenze non esclusive dell'Unione determinerebbe di conseguenza la violazione del principio di sussidiarietà. È, infatti, significativo che nel preambolo il parere affermi che *“la valutazione della correttezza della base giuridica dei progetti legislativi dell'Unione europea è propedeutica rispetto al meccanismo per il controllo di sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali di cui al Protocollo n. 2*

⁵⁹² Può leggersi il testo dei pareri *on line* al seguente indirizzo <<http://www.camera.it/452?sha-dow_organo_parlamentare=1507>>.

⁵⁹³ Cfr. «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria» (COM(2011) 215 def.), del 13 aprile 2011.

⁵⁹⁴ Cfr. «Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria in relazione al regime di traduzione applicabile» (COM(2011) 216 def.), del 13 aprile 2011.

allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea".

Sullo stesso tema, la 14^a Commissione permanente del Senato si era espressa il 15 febbraio 2011 ed il 2 marzo 2011⁵⁹⁵, in sede di seconda delibera *ex* articolo 144, comma quinto, del regolamento del Senato, pronunciandosi nell'ambito della procedura del dialogo politico sulla proposta di decisione del Consiglio che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria⁵⁹⁶. Tale atto, prodromico rispetto ai due esaminati dalla Camera, non era soggetto a verifica di sussidiarietà. Il Senato si era espresso in senso fortemente critico verso questa proposta, osservando sostanzialmente che: 1) il presupposto dell'ultima istanza, previsto quale requisito di legittimità della cooperazione rafforzata dall'articolo 20, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, appariva di stretta configurabilità; 2) la proposta appariva di incerta compatibilità con i principi regolanti il mercato interno nell'Unione europea – il cui rispetto è, invece, richiesto ai fini della legittimità delle cooperazioni rafforzate dall'articolo 326, comma secondo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il sesto parere motivato⁵⁹⁷ è stato reso dalla Commissione igiene e sanità del Senato il 2 agosto 2011 sulla proposta di regolamento relativo agli alimenti destinati a fini medici speciali⁵⁹⁸. Con la proposta, la disciplina dei prodotti senza glutine, oggetto del regolamento (CE) n. 41/2009, è stata inclusa nel campo di azione del regolamento (CE) n. 1924/2006, relativo, invece, alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, con contestuale abrogazione del primo regolamento, di carattere più specifico. Tale assimilazione ha fatto ritenere la proposta non conforme al principio di sussidiarietà in base alle seguenti affermazioni. In primo luogo, si è ritenuto che l'abrogazione del regolamento (CE)

⁵⁹⁵ Cfr. doc. XVIII-*bis*, n. 33, reperibile *on line* al seguente indirizzo <<<http://www.senato.it/ja-pp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=526099>>>.

⁵⁹⁶ Cfr. «Proposta di decisione del Consiglio che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria» (COM(2010) 790 def.), del 14 dicembre 2010.

⁵⁹⁷ Può leggersi il testo del parere *on line* al seguente indirizzo <<<http://www.senato.it/ja-pp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=611339>>>.

⁵⁹⁸ Cfr. «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini e agli alimenti destinati a fini medici speciali» (COM (2011) 353 def.), del 20 giugno 2011.

n. 41/2009 fosse un'azione non necessaria, risultando, invece, evidente la necessità di una specifica regolamentazione sulla menzione “*senza glutine*” o “*a basso contenuto di glutine*” nei prodotti alimentari. In secondo luogo, si è ritenuto che la suddetta abrogazione non fosse necessariamente foriera di un valore aggiunto al livello dell'Unione europea, in quanto è controverso che le indicazioni nutrizionali definite nel regolamento (CE) n. 1924/2006 siano più efficaci di quelle del regolamento n. 41/2009 o di quelle adottabili dai singoli Stati membri. Dopo l'approvazione della proposta, la decisione del Consiglio 2011/167/UE è stata fatta oggetto di ricorso d'annullamento da parte del Governo della Repubblica italiana ex articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Piuttosto recente è, infine, l'ultimo parere motivato⁵⁹⁹, emesso dalla XIV Commissione della Camera dei deputati il 14 dicembre 2011. Esso è stato adottato nell'ambito dell'esame di un pacchetto di provvedimenti⁶⁰⁰ teso a riformare la politica di coesione, semplificandone gli strumenti e garantendone la massima efficacia e coerenza con gli obiettivi di Europa 2020. In tale occasione, la Camera si è pronunciata sui soli profili di sussidiarietà degli atti in esame, riservandosi di intervenire in un secondo tempo sul merito, e ha approvato un parere motivato relativamente al solo articolo 21 della proposta recante norme trasversali applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo e al Fondo di coesione⁶⁰¹, ravvisando la non conformità delle disposizioni in esso contenute alla base giuridica individuata nell'articolo 177 del Trattato sul funzionamento

⁵⁹⁹ Il testo del parere è reperibile *on line* al seguente indirizzo <<http://www.camera.it/360?slAnnoMese=201112&slGiorno=14&shadow_organo_parlamentare=1507>>.

⁶⁰⁰ Oltre al COM (2011) 615 def. su cui *infra*, il riferimento è, nello specifico, alle proposte di regolamento relative al Fondo sociale europeo (COM (2011) 607 def.), al Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (COM (2011) 608 def.), al programma dell'Unione europea per il cambiamento e l'innovazione sociale (COM (2011) 609 def.), al gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) (COM (2011) 610 def.), al Fondo europeo di sviluppo regionale (COM (2011) 611 def.), al Fondo di coesione (COM (2011) 612 def.), al Fondo europeo di sviluppo regionale (COM (2011) 614 def.), nonché alla comunicazione della Commissione *Il futuro del Fondo di solidarietà dell'Unione europea* (COM(2011) 613 def.).

⁶⁰¹ Cfr. «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006» (COM (2011) 615 def.), del 10 giugno 2011.

dell'Unione europea relativo alla politica di coesione. Ancora una volta, quindi, a giustificazione del parere motivato, si è posta la constatazione circa la non corretta individuazione della base giuridica della proposta e, nella specie, si è ritenuto che quest'ultima, come sopra individuata, non giustificasse la previsione di condizionalità macroeconomiche volte ad assoggettare gli strumenti della politica di coesione al perseguimento di obiettivi ad essa estranei⁶⁰².

⁶⁰² Al riguardo, non può non rilevarsi come il parere in esame presenti profili di particolare interesse, laddove si ponga mente al fatto che, a differenza del precedente parere della Camera dell'8 giugno 2011, al quale pure sopra si è fatto riferimento, quello del 14 dicembre 2011 presenta un unico oggetto, ossia quello relativo alla base giuridica dell'atto, reputando sufficiente, ai fini dell'adozione del parere motivato, la sola constatazione della sua non corretta individuazione. Nello stesso senso, peraltro si stanno muovendo pure i Parlamenti degli altri Stati membri. Esemplificativa, in proposito, è la vicenda legata all'esame della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ad un diritto comune europeo della vendita (COM (2011) 635 def.). Benchè la 14^a Commissione permanente del Senato abbia ritenuto la citata proposta conforme al principio di sussidiarietà, esprimendo osservazioni favorevoli nella seduta del 29 febbraio 2012 (cfr. il relativo resoconto ed allegati, reperibili *on line* al seguente indirizzo <<<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=641163>>>), diverse Camere di altri Stati membri si sono, al contrario, pronunciate in senso critico sulla stessa, denunciandone la non conformità al principio di sussidiarietà mediante l'adozione di un parere motivato. Si segnalano, in tal senso, i pareri motivati adottati dal Consiglio federale austriaco il 30 novembre 2011, dal *Bundestag* tedesco il 1° dicembre 2011, dal Senato belga il 6 dicembre 2011 e dalla *House of Commons* il 7 dicembre 2011. I dubbi sollevati dalle citate Camere hanno riguardato, in particolare, la scelta dell'art. 114 TFUE, sulle «misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno», quale base giuridica della proposta. Per queste Camere, l'art. 114 non deve essere utilizzato per la creazione di «strumenti normativi paralleli» in aree attualmente nella sfera di competenza degli Stati membri. Considerato che uno strumento facoltativo non può considerarsi una misura volta al ravvicinamento delle legislazioni nazionali, avrebbe dovuto essere scelto l'art. 352 TFUE quale base giuridica della proposta. Tale disposizione, tuttavia, a differenza dell'art. 114 TFUE, richiede una decisione unanime del Consiglio ed un ruolo non da colegislatore per il Parlamento europeo. Per completezza di informazione, deve precisarsi che i dubbi di tali Camere sulla base giuridica della proposta si fondano, in realtà, sulla sentenza della Corte di giustizia del 2 maggio 2006, causa C-436/03, *Parlamento/Commissione*, in *Raccolta*, 2006, p. I-3733 e ss., concernente il regolamento (CE) n. 1435/2003, relativo alla società cooperativa europea. Con questo regolamento veniva introdotta una «*forma giuridica europea per le cooperative, fondata su principi comuni ma adeguata alle loro specificità*», che «*dovrebbe consentire loro di svolgere la propria attività al di là delle frontiere nazionali, su tutto il territorio della Comunità o su parte di esso*» (cfr. il considerando n. 12 del regolamento). Il regolamento fu approvato utilizzando la base giuridica dell'art. 308 TCE (sui poteri impliciti), corrispondente all'art. 352 TFUE. Tuttavia, l'utilizzazione di questa base giuridica ci fu solo dopo un cambio della stessa nel corso del negoziato, posto che la Commissione europea propose il fondamento normativo dell'art. 95 TCE (relativo al ravvicinamento delle legislazioni), corrispondente all'art. 114 TFUE. Tali articoli presuppongono

Dall'esame sin qui svolto, appare chiaro che si sta facendo qualche passo in avanti nell'analisi del funzionamento del controllo di sussidiarietà; tuttavia è ancora presto per trarre conclusioni definitive sulle modalità concrete di esame.

6. Le questioni rimaste aperte

Le soluzioni introdotte con il parere della Giunta per il regolamento della Camera e con la lettera del Presidente del Senato dovrebbero assicurare, almeno per ora, l'applicazione di parte delle nuove prerogative previste dal Trattato di Lisbona. Restano, tuttavia, come già segnalato sopra, da definire ulteriori procedure che richiedono apposite modifiche dei regolamenti parlamentari.

In particolare, con riferimento all'estensione da sei ad otto settimane del periodo di «garanzia» nel corso del quale il Consiglio dell'Unione europea non può constatare accordi su una proposta legislativa, si potrebbe valutare l'introduzione nei regolamenti parlamentari di termini ordinatori per l'adozione di atti di indirizzo al Governo da parte delle commissioni che tengano conto di tale termine.

un ruolo di colegislatore per il Parlamento europeo ed il voto a maggioranza qualificata in Consiglio. Del regolamento, approvato quindi sul fondamento dell'art. 308 TCE, fu chiesto l'annullamento in giudizio da parte del Parlamento europeo, sostenuto dalla Commissione europea. L'argomento principale fu quello di ritenere senz'altro possibile per il regolamento sulla società cooperativa europea un fondamento normativo ai sensi dell'art. 95 TCE. *“Infatti, il ravvicinamento del diritto degli Stati membri potrebbe essere effettuato anche completando gli ordinamenti giuridici nazionali con la creazione di forme giuridiche europee”* e, si aggiunge, nuove. Il ricorso del Parlamento fu, tuttavia, rigettato. Secondo la Corte di giustizia, il regolamento *“è diretto ad istituire una forma giuridica nuova che si sovrappone alle forme nazionali di società cooperative”* e, quindi, non può essere considerato come avente ad oggetto il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri applicabili alle società cooperative. Le legislazioni rimangono integre, mentre una nuova forma di società viene istituita sovrapponendosi alle forme nazionali. Per far questo, però, ha affermato la Corte, non è sufficiente l'art. 95 TCE (ora, art. 114 del trattato FUE), ma è necessario l'art. 308 (ora, art. 352 TFUE). Ciò detto, la proposta ha iniziato il suo *iter* nei gruppi di lavoro del Consiglio e il Consiglio giustizia e affari interni del 13-14 dicembre 2011 ha preso atto dello stato di avanzamento dei negoziati sulla proposta. La discussione, che ha avuto ad oggetto un documento della Presidenza (doc. n. 18353/11) presentato in quell'occasione, ha confermato che tra gli aspetti della proposta che richiedono una discussione approfondita ci sono, tra gli altri, proprio quello relativo alla base giuridica dell'atto, molto probabilmente anche in considerazione dei pareri motivati sinora arrivati.

Per quanto riguarda, poi, l'allerta precoce per il controllo di sussidiarietà, la stessa Giunta per il regolamento della Camera si è riservata “*di compiere una specifica valutazione circa la possibilità, in presenza di talune circostanze, di investire l'Assemblea della decisione sui profili di sussidiarietà*”. In tale prospettiva, allora, andrà stabilito se demandare l'adozione dei pareri motivati all'Assemblea, sistematicamente, sulla base di una relazione della Commissione politiche dell'Unione europea, o su richiesta di minoranze qualificate, del Governo o di un gruppo. Potrebbero essere, inoltre, espressamente disciplinate nei regolamenti delle Camere le modalità ed i termini per la consultazione delle Assemblee regionali con poteri legislativi, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. E, sotto tale profilo, sarebbe opportuno definire quale sia l'organo deputato a conferire con le Camere (se la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali ovvero le singole Assemblee), se la consultazione vada attivata su decisione degli organi parlamentari e/o su richiesta delle Assemblee regionali e se essa debba essere operata attraverso audizioni presso i competenti organi parlamentari (in altri termini, le Commissioni permanenti politiche dell'Unione europea di Camera e Senato) ovvero mediante l'invio di contributi formali. Da ultimo, tenuto conto del termine di otto settimane per l'espressione del parere motivato, sarebbe opportuno, altresì, fissare un termine per la consultazione.

Anche la presentazione del ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà, alla luce dell'orientamento che emerge dalle proposte di riforma della legge n. 11 del 2005, richiederà l'individuazione di una procedura per la deliberazione da parte di ciascuna delle Camere.

La medesima esigenza si pone pure per i diritti di opposizione in materia di clausola passerella (speciale e per il diritto di famiglia), per l'esercizio dei quali andrà individuata un'apposita procedura. È chiaro che, trattandosi di una prerogativa attribuita formalmente a ciascun Parlamento, e non alla singola Camera, sarà inevitabile valutare soluzioni che prevedano forme di raccordo necessario tra queste ultime.

Non sembrano, invece, necessarie – a giudizio di attenta dottrina⁶⁰³ - riforme regolamentari per l'attivazione delle altre procedure attraverso le quali il

⁶⁰³ Così, A. ESPOSITO, *op. cit.*, pp. 1170-1171.

Parlamento può, del pari, giocare un ruolo determinante nei processi decisionali europei⁶⁰⁴. È questo il caso dell'articolo 49 del Trattato sull'Unione europea, relativo all'informazione sulla domanda di adesione proveniente da uno Stato terzo, “(...) *potendo la questione essere oggetto di esame, secondo le procedure regolamentari esistenti, nelle Commissioni competenti o eventualmente in assemblea*”; nonché degli articoli 70 e 71 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, relativi all'informazione delle Camere sui risultati della valutazione dell'attuazione delle politiche dell'Unione europea relative allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e degli articoli 85 e 88 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che associano i Parlamenti nazionali alle valutazioni dell'attività di Eurojust ed al controllo delle attività di Europol. Con riferimento a questi ultimi, “*Pur non essendo ancora stabilite le modalità per l'applicazione di tale disposizione a livello europeo, le norme regolamentari vigenti e le prassi relative alla partecipazione alla cooperazione interparlamentare sembrano consentire l'attivazione delle commissioni competenti. Peraltro, occorrerà, d'intesa tra le due Camere, tenere conto delle specifiche competenze attribuite in materia al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione*”.

Ad ogni modo, al di là delle specifiche procedure che saranno definite dai regolamenti parlamentari, ciò che si pone con forza, ai fini dell'attuazione delle nuove prerogative, è la necessità di assicurare uno stabile raccordo tra Camera e Senato e tra queste ultime ed il Governo. E non sembra insensato auspicare che un intervento chiarificatore in tal senso abbia comunque luogo tanto sul fronte dei regolamenti parlamentari quanto su quello legislativo, al fine di favorire una convergenza delle posizioni dei molteplici attori coinvolti nella definizione della posizione nazionale dinanzi all'Unione europea. Solo in questo modo sarà possibile evitare che gli indirizzi formulati dal Parlamento perdano di valore a causa della loro contraddittorietà (tra le due Camere, ma anche tra le commissioni di una medesima Camera) e promuovere, in ultima analisi, una leale collaborazione tra Parlamento e Governo.

⁶⁰⁴ Di contrario avviso, C. FASONE, *op. ult. cit.*.

Conclusioni

L'iniziativa di Barroso e le nuove previsioni introdotte dal Trattato di Lisbona hanno portato taluni autori a riconsiderare il ruolo riservato ai Parlamenti nazionali all'interno della compagine istituzionale dell'Unione europea quale «nuovo organo» rappresentativo delle Assemblee legislative nazionali degli Stati membri. E ciò nella prospettiva indicata, già a suo tempo, dal IV Gruppo di lavoro incaricato dalla Convenzione europea di analizzare il ruolo che i Parlamenti nazionali avrebbero potuto svolgere nell'architettura costituzionale europea che si stava allora congeniando, secondo la quale «(...) *ampliare il loro coinvolgimento (...) [avrebbe contribuito] a rafforzare la legittimità democratica dell'Unione e ad avvicinarla ai cittadini*». Si è quindi sostenuto che i Parlamenti nazionali in sede di verifica del controllo di sussidiarietà verrebbero a configurarsi quale «terza Camera» del processo decisionale europeo, la cui sede di concertazione viene, di volta in volta, individuata nella COSAC ovvero in un altro *forum* anch'esso mutuato dall'ambito della cooperazione interparlamentare ma di natura virtuale qual è l'IPEX.

Al di là delle perplessità sollevate, a più voci, circa la possibilità di considerare la COSAC la sede appropriata per l'esercizio collettivo dei poteri riconosciuti ai Parlamenti nazionali dal Trattato di riforma nonché l'IPEX lo strumento idoneo a garantire un atteggiamento comune su tutti i *dossier* europei, i dati che emergono dalle relazioni della Commissione europea sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nonché dalle relazioni sui rapporti con i Parlamenti nazionali per gli anni successivi a quello di entrata in vigore del Trattato di Lisbona non sembrano suffragare una ricostruzione del ruolo dei Parlamenti nazionali nel senso sopra prospettato. In particolare, si legge nella *Relazione annuale 2010 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, del 10 giugno 2011, che «(...) *Le esperienze maturate nel primo anno di attuazione del meccanismo di controllo della sussidiarietà mostrano che le disposizioni del trattato che regolano il ricorso al "cartellino giallo" o al "cartellino arancione" da parte dei parlamenti nazionali sono alquanto severe e confermano quanto già osservato negli anni precedenti: solo una percentuale piuttosto bassa dei pareri trasmessi alla Commissione solleva questioni relative alla sussidiarietà, mentre ai*

parlamenti nazionali continua a premere soprattutto il dialogo con la Commissione sul merito delle sue proposte e iniziative”.

Dunque, sebbene sia indubbio che le previsioni del Trattato di Lisbona abbiano inteso operare uno spostamento dal modello continentale (o di matrice francese) di controllo parlamentare, caratterizzantesi per il suo essere *ex post* e finalizzato alla verifica del soggetto controllato, al «*control*» in stile anglosassone, implicante un’attività di direzione atta ad orientare l’azione di quest’ultimo attraverso un intervento di tipo preventivo, le prospettive che si dischiudono ai Parlamenti nazionali dopo l’entrata in vigore del Trattato di riforma non sono ancora del tutto chiare. Di conseguenza, non si può che concordare con chi sostiene che, nell’attuale sistema dei trattati, l’esercizio coordinato sul rispetto del principio di sussidiarietà non aggiunge molto al processo di integrazione europea, rilevando, allo stato, esclusivamente quale modulo procedimentale di natura oppositiva.

Tuttavia, deve rilevarsi che l’esercizio della funzione di vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà, ancorché dimostratosi sinora incapace di esercitare un’efficacia inibitoria della funzione legislativa a livello europeo per l’assenza di una forma di coordinamento stabile delle posizioni dei Parlamenti nazionali, costituisce un utile strumento per alimentare il dibattito e la produzione di atti di indirizzo delle Camere non solo nei confronti del Governo ma anche delle istituzioni europee. Difatti, innovando rispetto al passato, è ora possibile far conoscere direttamente a queste ultime la posizione che ciascun Parlamento nazionale intende assumere su una questione di rilevanza comune con il duplice effetto di migliorare, per un verso, la produzione legislativa a livello europeo e, per altro verso, di consentire un maggior coinvolgimento delle istanze democratiche nazionali nella vita stessa dell’Unione, nell’ottica di quel ravvicinamento delle istituzioni europee ai cittadini degli Stati membri tanto auspicato sin dai tempi della Convenzione.

Alla luce di ciò, allora, sarebbe forse più ragionevole sostenere una prospettiva di sviluppo dell’azione dei Parlamenti nazionali in tale settore volta a riconoscere loro la veste di «organi consultivi» dell’Unione, in grado di fornire un contributo qualificato e rappresentativo sui documenti presentati dalle istituzioni europee, per orientarne, nei limiti del possibile, le successive determinazioni. È chiaro che questa attività andrebbe ad aggiungersi, senza escluderla, a quella di

indirizzo e di controllo tradizionalmente esercitata dai Parlamenti nazionali nei confronti dei rispettivi Governi in seno al Consiglio.

In tale contesto, si pone pertanto il problema di vedere con quali modalità potrebbero meglio esercitarsi tali nuove funzioni. In Italia, diventa prioritario, sotto tale profilo, individuare forme stabili di raccordo tra Parlamento e Governo, attraverso le quali instaurare un dialogo preventivo volto a concertare, se possibile, entro il termine di otto settimane previsto dal Trattato di Lisbona per l'operatività del meccanismo di allerta precoce, una posizione comune condivisa o, quantomeno, uno scambio di informazioni rilevanti sui diversi *dossier* oggetto di esame in sussidiarietà.

In tale direzione, un primo passo importante è stato assicurato dalla legge comunitaria per il 2009, il cui articolo 9 ha introdotto una nuova disposizione nell'articolato della legge n. 11 del 2005, l'articolo 4-*quater*. Tale disposizione pone l'obbligo in capo al Governo di fornire, in tempo utile per l'esame parlamentare delle proposte ricadenti nell'ambito della verifica del principio di sussidiarietà, una serie di informazioni e valutazioni che possono agevolare l'istruttoria legislativa da parte delle Camere, tenuto anche conto degli "*(...) effetti dell'intervento europeo sulle realtà regionali e territoriali*".

Un altro passaggio rilevante potrebbe essere compiuto con l'approvazione, nell'ambito dell'esame, in sede referente, del testo unificato Atto Senato n. 2646, di modifica della legge n. 11 del 2005, da parte della 1^a Commissione permanente «Affari costituzionali» del Senato della Repubblica, dell'emendamento teso a «codificare», in un nuovo articolo 6-*bis*, la procedura del dialogo politico che, com'è noto, consente, al pari del meccanismo di allerta precoce, l'interlocuzione diretta con le istituzioni europee, svincolata ma non esclusa dal periodo di otto settimane previsto per l'esame di sussidiarietà, al fine di rappresentare i punti politici, di cui le istituzioni dell'Unione potranno in ogni caso tenere conto nella definizione delle politiche europee. In specie, dopo aver fatto salvo "*(...) quanto previsto dagli articoli 5 e 6 [recanti la disciplina della partecipazione alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari, rispettivamente, di Regioni ed enti locali] sui progetti di atti legislativi e sugli altri atti trasmessi alle Camere in base al protocollo n. 1, sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, e in base al protocollo n. 2, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di*

proporzionalità, (...)”, l’articolo in esame stabilisce che “le Camere possono far pervenire alle istituzioni dell’Unione europea ogni documento utile alla migliore definizione delle politiche europee” e che tali “(...) documenti tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome”⁶⁰⁵.

Laddove una tale disposizione superasse il vaglio delle Camere, si verrebbe, in altri termini, a dare copertura legislativa a quello che può considerarsi il principale canale di dialogo attualmente in essere tra i Parlamenti nazionali e le istituzioni europee, sul quale, tra l’altro, la Commissione europea, stante le difficoltà di funzionamento in concreto presentate dal meccanismo di allerta precoce, ha intenzione di investire ulteriormente, tenendo nel debito conto, come ha precisato nella già richiamata *Relazione annuale 2010 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali, “l’equilibrio istituzionale al livello dell’Unione”*. Del resto, ha aggiunto la stessa Commissione, “(...) il meccanismo di controllo della sussidiarietà ed il dialogo politico costituiscono due facce della stessa medaglia”, dal momento che “(...) il principio di sussidiarietà è parte di una relazione politica più estesa tra la Commissione e i parlamenti nazionali”.

In attesa che si compiano le necessarie modifiche al quadro normativo vigente, le Camere italiane hanno già manifestato una forte tendenza ad operare alla stregua di un «Parlamento di decisione» (ovvero, di uno «*strong parliament*») che si caratterizza per lo svolgimento di compiti di indirizzo e di controllo in senso forte, in contrapposizione al modello del cosiddetto «Parlamento ratificatore» o «*weak parliament*», nel quale i controlli non necessariamente sono atrofizzati ma tendono a modellarsi prevalentemente secondo le forme proprie della verifica a posteriori). Ciò trova conferma nel significativo incremento, rispetto agli anni precedenti, dell’attività delle due Camere in relazione ai temi ed ai progetti di atti dell’Unione, mediante un ricorso sempre più intenso alle nuove procedure definite dalla legge n. 11 del 2005 nonché ad alcuni strumenti regolamentari fino a qualche tempo fa utilizzati solo occasionalmente.

⁶⁰⁵ Il testo del suindicato emendamento nonché quello degli altri emendamenti presentati è reperibile *on line* sul sito istituzionale del Senato della Repubblica al seguente indirizzo «<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=ListEmendc&leg=16&id=3-6640>».

Conclusioni

È così che, al 31 gennaio 2012, i documenti ed i progetti di atti dell'Unione europea che sono stati esaminati dalla Camera dei deputati *ex* articoli 127 e 127 *bis* del suo regolamento sono passati da 8 (legislatura XV, dal 28 aprile 2006 al 28 aprile 2008) a 138 (legislatura XVI, in corso); dalle commissioni competenti per materia sono stati approvati 52 documenti finali a fronte dei 5 approvati nella legislatura precedente; nell'ambito della procedura per la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, sono stati adottati 3 pareri motivati e 16 documenti recanti una valutazione positiva⁶⁰⁶.

Nello stesso periodo, il Senato ha esaminato, ai sensi dell'articolo 144 del suo regolamento, 310 tra documenti e progetti di atti dell'Unione a fronte dei 31 della precedente legislatura; nell'ambito esclusivo del dialogo politico, ha adottato 46 risoluzioni (di cui 33 negli anni 2008 e 2009, quando il Trattato di Lisbona non era ancora in vigore); mentre, le risoluzioni inviate alle istituzioni europee a seguito dell'esame di sussidiarietà sono state 142, di cui 4 costituiscono pareri motivati ai sensi del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità⁶⁰⁷.

Come si evince facilmente dal semplice raffronto dei dati sopra riportati, si tratta di un incremento notevole, che consente alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica di collocarsi, rispettivamente, al quarto e al secondo posto per numero di contributi e pareri trasmessi all'interno di una speciale classifica delle Camere dell'Unione maggiormente attive sulle questioni europee.

In conclusione, è nella prospettiva sopra indicata che deve essere colta l'occasione offerta dal Trattato di Lisbona per consolidare la posizione delle Camere a livello europeo ed, in ultima analisi, per rafforzare la loro fondamentale funzione di controllo nei confronti del Governo e delle istituzioni europee, al fine di non correre il rischio di cadere in quel limbo di «separatezza», come è stato definito in dottrina, rispetto ad un ordinamento solo in apparenza estraneo e al quale,

⁶⁰⁶ Cfr. il *dossier* di documentazione dal titolo *Interventi della Camera dei deputati nella formazione delle politiche UE (29 aprile 2008 – 31 gennaio 2012)*, predisposto dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati, XVI legislatura, n. 120/16, del 7 febbraio 2012.

⁶⁰⁷ Cfr. la scheda di informazione dal titolo *Il Senato e le istituzioni europee*, predisposta dall'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Servizio affari internazionali del Senato della Repubblica, del 17 febbraio 2012.

Conclusioni

tuttavia, si è deciso di conferire importanti scelte di natura politico-legislativa in campi assai delicati qual è, ad esempio, lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Solo se si dovesse adottare un tale approccio, a giudizio di chi scrive, i Parlamenti nazionali e, nel caso di specie, Camera e Senato potranno ritagliarsi un proprio spazio quali nuovi attori nello scenario giuridico europeo, contribuendo altresì all'affermarsi del concetto di «sovranità europea integrata», che trova nella maggiore efficienza del processo decisionale europeo uno dei suoi corollari.

Bibliografia

Opere a carattere monografico

ALBERTI E., ROIG MOLÉS E. (eds.), *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004;

ANGIOLINI V., VIOLINI L., ZANON N. (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2002;

ANZON A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004;

BALBO P., *Il mandato di arresto europeo*, Torino, Giappichelli, 2005;

BARGIS M., SELVAGGI E. (a cura di), *Mandato d'arresto europeo*, Torino, Giappichelli, 2005;

BARONCELLI S., *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi sulle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, Giappichelli, 2008;

BARTOLE S., FALCON R., TOSI R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003;

BERTI G., DE MARTIN G. C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001;

BOGDANDY VON A., BAST J., *The Vertical Order of Competences*, in *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart Publishing, 2006;

BONA GALVANO F., *Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11. Parlamento, Regioni, autonomie locali e Società civile: una svolta della partecipazione italiana all'Unione europea*, Roma, Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2005;

Bibliografia

- BRIASCO L., CAPUANO D. A., GIANNITI L., *Il Trattato di Lisbona: commento e testo a fronte*, Roma, Senato della Repubblica, 2008;
- CALABRÒ G. P., HELZEL P. B. (a cura di), *La nozione di sussidiarietà tra teoria e prassi*, Cosenza, Edizioni scientifiche calabresi, 2009;
- CALVANO R. (a cura di), *Legalità costituzionale e mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene, 2007;
- CANNONE A., *Le grandi decisioni della Corte costituzionale in materia internazionale ed europea*, II ed., Napoli, Editoriale Scientifica, 2011;
- CAPPELLETTI M., PIZZORUSSO A. (a cura di), *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, Milano, Giuffrè, 1982;
- CAPUANO D. A., BIANCOLATTE S., *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea: la legge n. 11 del 2005 e il ruolo del Senato*, collana "Quaderni europei e internazionali", Roma, Servizio Affari Internazionali, Senato della Repubblica, 2009, n. 14;
- CAPUANO D. A., FASONE C., *La Conferenza degli organi specializzati negli affari europei (COSAC). Evoluzione e prospettive*, collana "Quaderni europei ed internazionali", Roma, Servizio degli Affari Internazionali, Senato della Repubblica, 2010, n. 18;
- CARAVITA DI TORITTO B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002;
- CARTABIA M., *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995;
- CARTABIA M., WEILER J. H. H., *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, collana "Strumenti", Bologna, Il Mulino, 2000;
- CAVALERI P., LAMARQUE E. (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2004;

Bibliografia

- CHALMERS D. et al., *European Union law: Text and Materials*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006;
- CHIAVARIO M., DE FRANCESCO G., MANZIONE D., MARZADURI E. (a cura di), *Il mandato d'arresto europeo*, Torino, Utet, 2006;
- COGNETTI S., *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, Giappichelli, 2011;
- CURTI GIALDINO C., *Unione europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale*, Milano, Giuffrè, 1998;
- D'ATENA A., *L'Italia verso il federalismo: taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001;
- D'ATENA A., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005;
- DI STASI A., *Diritti umani e sicurezza regionale: il «sistema europeo»*, II ed., Napoli, Editoriale Scientifica, 2011;
- DONATI F., *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1995;
- DUFF A., *True guide to the treaty of Lisbon*, reperibile on line al seguente indirizzo <<www.alde.eu/fileadmin/files/Download/True-Guide-NEW.pdf>>;
- FALCON G. (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003;
- FERRARA A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001;
- GALETTA D. U., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1998;
- GAMBINO S., *Il 'nuovo' ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003;
- GAROFALO L., *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, Torino, Giappichelli, 2009;

Bibliografia

- GIROTTO D., *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, Napoli, Jovene editore, 2009;
- GROPPI T., OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001;
- HARLOW C., *Accountability in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002;
- ITZCOVICH G., *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, Giappichelli, 2006;
- KALB L. (a cura di), *Mandato di arresto europeo e procedure di consegna: commento alla l. 22 aprile 2005, n. 69*, Milano, Giuffrè, 2005;
- KIIVER P., *National Parliaments in the European Union: a critical view on EU Constitutional-building*, The Hague, Kluwer International Law, 2006;
- LAI A. (a cura di), *L'Assemblea parlamentare della NATO: origini, struttura, funzionamento*, Quaderni europei e internazionali, Roma, Servizio Affari Internazionali, Senato della Repubblica, 2006, n. 6;
- LODGE J., *The Democratic Deficit and the European Parliament*, Discussion Paper, London-New York, Fabian Society, 1991, n. 4;
- LOPEZ CASTILLO A., *La Constitución de Europa a debate. Estudios sobre el complejo constitucional de la Unión*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2005;
- MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002;
- MARQUAND D., *Parliament for Europe*, London, Jonathan Cape Ltd., 1979;
- MATIA PORTILLA F. J., *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999;
- MONACO R., *L'ordinamento internazionale in rapporto all'ordinamento statale*, Torino, L'Istituto Giuridico della R. Università, 1932;

Bibliografia

- MORVIDUCCI C., *Parlamento italiano e Comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1979;
- NEVOLA G., *Democrazia, costituzione, identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*, Torino, Liviana-Utet, 2007;
- NINATTI S., *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea*, Milano, Giuffrè, 2004;
- OLIVETTI M., *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002;
- PEDRAZZI M. (a cura di), *Mandato d'arresto europeo e garanzie della persona*, Milano, Giuffrè, 2004;
- PIRIS J. C., *The Constitution for Europe. A Legal Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007;
- RITTERBERGER B., *The Politics of Democratic Legitimation in the European Union. Nuffield College Working Papers in Politics*, Oxford, 2004;
- ROGATI E. (a cura di), *il Manuale della UEO. Trattati e accordi per la difesa dell'Europa occidentale*, Collana "Repertori e manuali", Roma, Camera dei deputati, 1984;
- SANDULLI A., *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, Cedam, 1998;
- STEUENBERG B., THOMASSEN J. (eds.), *The European Parliament. Moving toward Democracy in the EU*, Oxford, Boulder: Rowman and Littlefield, 2002;
- TRIGGIANI E., *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Bari, Levante Editori, 2008;
- TRIGGIANI E. (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, XIV Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale, 18-19 giugno 2009, Bari, Editoriale Scientifica, 2010;
- VILLAMENA S., *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa. Ordinamento comunitario, italiano e inglese*, Milano, Giuffrè, 2008;

Bibliografia

WEILER J. H. H., *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999;

WEILER J. H. H., *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2003;

WEILER J. H. H., BEGG I., PETERSON J. (eds.), *Integration in an Expanding European Union. Reassessing the Fundamentals*, London, Blackwell Publishing Ltd., 2003;

ZILLER J., *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, Il Mulino, 2007.

Saggi, articoli e commenti

AA.VV., *Legge "La Loggia"*, Rimini, Maggioli, 2003;

ADAM R., *Il ruolo dell'Italia nei negoziati relativi all'elaborazione delle convenzioni e degli atti comunitari di armonizzazione*, in AA.VV., *L'ordinamento italiano dopo 50 anni di integrazione europea*, Atti del Convegno di Studi di Alghero del 5-6 ottobre 2001, Torino, Giappichelli, 2004, p. 47 e ss.;

ALLEGRETTI U., CARETTI P., *Riforma costituzionale, globalizzazione, "treaty-making power" e partecipazione italiana al processo di integrazione europea*, in *Diritto pubblico*, 1997, p. 649 e ss.;

AMALFITANO C., *Il mandato di arresto europeo nuovamente al vaglio della Consulta*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 183 e ss.;

AMATO G., *Intervento del Presidente*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali: atti del XX Convegno annuale*, Catania, 14-15 ottobre 2005, Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2007, p. 173 e ss.;

AMICO G., *Lo sviluppo della cooperazione interparlamentare a livello globale*, in Decaro C. e Lupo N. (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009, p. 25 e ss.;

ANTONELLI V., *I raccordi interistituzionali nella dialettica con l'Unione europea*, in Carpani G., Groppi T., Olivetti M., Siniscalchi A. (a cura di), *Le*

Bibliografia

Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11 del 2005, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 41 e ss.;

BARATTA R., *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2008, p. 21 e ss.;

BARATTA R., *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2010, p. 519 e ss.;

BARBERA A., *Corte costituzionale e giudici di fronte ai vincoli comunitari: una ridefinizione dei confini?*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 335 e ss.;

BARONCELLI S., *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'evoluzione dinamica dell'Unione Europea*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 325 e ss.;

BARRETT G., *"The king is dead, long live the king": the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments*, in *European Law Review*, 2008, p. 66 e ss.;

BARROT J., *Le Programme de Stockholm 2010-2014: en marche vers une communauté de citoyens européens conscients de leurs droits et de leurs devoirs*, in *Revue du Droit de l'Union européenne*, 2009, p. 627 e ss.;

BELLETTI F., *Commento all'art. 5 della Costituzione*, in Bartole S., Bin R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 1089 e ss.;

BENELLI F., *Articolo 118*, in Bartole S., Bin R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 1065 e ss.;

BERGONZINI C., *Articolo 29*, in Bartole S., Bin R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 302 e ss.;

BERNARDI A., *All'indomani di Lisbona: note sul principio europeo di legalità penale*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, p. 37 e ss.;

BESSELINK F. M., *National Parliaments in the EU's Composite Constitution: A Plea for a Shift in Paradigm*, in Kiiver P. (eds.), *National and Regional*

Bibliografia

Parliaments in the European Constitutional Order, 2006, Groeningen, Europa Law Publishing, p. 117 e ss.;

BIENINTESI F., *Brevi note sui programmi legislativi ed operativi delle istituzioni europee all'esame del Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, p. 153 e ss.;

BILANCIA P., *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 49 e ss.;

BILANCIA P., *The Role and Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, p. 273 e ss.;

BISOGNI G., *Il diritto comunitario e la costruzione di un diritto di famiglia europeo*, in Andrini M. C. (a cura di), *Un nuovo diritto di famiglia europeo*, Padova, Cedam, 2007, p. 17 e ss.;

BOGDANDY A. VON, *Links between National and Supra-national Institutions: A Legal View of a New Communicative Universe*, in Kohler-Koch B. (eds.), *Linking EU and National Governance*, Oxford University Press, 2003, p. 24 e ss.;

BOGDANDY A. VON, *Pluralismo, efecto directo y última palabra: la relación entre Derecho Internacional y Derecho Constitucional*, in Escobar García C. (ed.), *Teoría y práctica de la justicia constitucional*, Serie Justicia Y Derechos Humanos 13, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2010, p. 407 e ss.;

BOTHE M., *Integrazione europea e patriottismo parlamentare*, in <<www.affarinternazionali.it>>, 19 agosto 2009;

BOTTINO M. C., *Cittadinanza nazionale vs residenza e dimora: quali limiti alla cooperazione giudiziaria penale?*, relazione presentata alla VIII edizione dell'incontro di studio fra i giovani cultori delle materie internazionalistiche <<Funzioni e limiti della cittadinanza rispetto ai fenomeni di mobilità internazionale degli individui>>, Rovigo-Ferrara, 8-9 ottobre 2010;

Bibliografia

BRANCASI A., *Il bilancio dell'Unione dopo Lisbona: l'apporto delle categorie del nostro ordinamento nazionale alla ricostruzione del sistema*, in *Diritto Pubblico*, 2010, p. 675 e ss.;

BRUNO F., *La Costituzione europea ed i Parlamenti nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, p. 620 e ss.;

BUONO L., *From Tampere to The Hague and beyond: towards the Stockholm Programme in the area of freedom, security and justice*, in *ERA Forum*, 2009, p. 333 e ss.;

CAFARI PANICO R., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel trattato di riforma e nel trattato costituzionale*, in Baruffi M. C. (a cura di), *Dalla Costituzione europea al trattato di Lisbona*, Padova, 2008, p. 81 e ss.;

CAGGIANO G., *L'evoluzione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva dell'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, p. 335 e ss.;

CAGGIANO G., *Il programma di Stoccolma dello Spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia (2010-2014)*, in <<www.sudineuropa.net>>, 2009, n. 3;

CAIANIELLO V., VASSALLI G., *Parere sulla proposta di decisione-quadro sul mandato di arresto europeo*, in *Cassazione penale*, 2002, p. 462 e ss.;

CALAMIA A. M., MORVIDUCCI C., *Istituzione di un Ministero per gli affari comunitari?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977, p. 822 e ss.;

CALVANESE E., DE AMICIS G., *Riaffermata la doppia incriminabilità*, in *Guida al diritto*, 2005, p. 79 e ss.;

CALVANO R., *La Corte costituzionale «fa i conti» per la prima volta con il nuovo art. 117 comma 1 Cost. Una svista o una svolta monista della giurisprudenza costituzionale sulle «questioni comunitarie»?* , in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 4417 e ss.;

CALVANO R., *Una nuova (ed ottima) decisione in materia di mandato d'arresto europeo ed una vecchia obiezione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 2623 e ss.;

Bibliografia

CANEPA A., *La funzione parlamentare in Europa: tra evoluzione del Parlamento europeo e crisi dei Parlamenti nazionali*, in Scudiero M. (a cura di), *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, Jovene, 2005, p. 77 e ss.;

CANGELOSI R., PERONACI M., *La geografia istituzionale post-Lisbona e la posizione dell'Italia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 55 e ss.;

CANNIZZARO E., *La riforma della «legge La Pergola» e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione europea»*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 153 e ss.;

CANNIZZARO E., BARTOLONI M. E., *Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina al Lissabon-Urteil*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2010, p. 1 e ss.;

CANNIZZARO E., Memoria presentata a seguito dell'audizione svoltasi giovedì 7 luglio 2011 presso la Commissione affari costituzionali del Senato, nell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge n. 2646, approvato dalla Camera dei deputati, e del connesso disegno di legge n. 2254, in tema di normativa e politiche dell'Unione europea, consultabile *on line* al seguente indirizzo <<http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/documenti/36640_documenti.htm>>;

CAPONI R., *Democrazia, integrazione europea, circuito delle costituzionali (dopo il Lissabon-Urteil)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, p. 387 e ss.;

CAPUANO D. A., *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in <<<http://www.amministrazione-incammino.luiss.it>>>, 28 gennaio 2011;

CAPUANO D. A., *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2011, p. 517 e ss.;

Bibliografia

CARABBA M., *Il bilancio dell'Unione*, in Bassanini F. e Tiberi G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Collana Quaderni di Astrid, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 343 e ss.;

CARBONE L., COZZOLINO L., GIANNITI L., PINELLI C., *Le istituzioni europee*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di Bassanini F. e Tiberi G., Collana Quaderni di Astrid, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 239 e ss.;

CARBONE S. M., QUEIROLO I., *Unione europea e diritto di famiglia: la progressiva "invasione" degli spazi riservati alla sovranità statale*, in Carbone S. M., Queirolo I., *Diritto di famiglia e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 1 e ss.;

CARETTI P., *I riflessi dell'ordinamento comunitario nella forma di governo italiana*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 319 e ss.;

CARETTI P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1223 e ss.;

CARETTI P., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in «www.osservatoriosullefonti.it», 2010, n. 3;

CARTABIA M., *Il pluralismo istituzionale come forma di democrazia sovranazionale*, in *Politica del diritto*, 1994, p. 203 e ss.;

CARTABIA M., CELOTTO A., *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 4477 e ss.;

CARTABIA M., *La ratifica del Trattato costituzionale europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, p. 863 e ss.;

CARTABIA M., VIOLINI L., *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, in *Le Regioni*, 2005, p. 475 e ss.;

CARTABIA M., *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea: che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e*

Bibliografia

nazionali: atti del XX Convegno annuale, Catania, 14-15 ottobre 2005, Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2007, p. 103 e ss.;

CASSESE S., *Ordine giuridico e ordine nazionale*, in <<www.cortecostituzionale.it>>, 2009;

CASSESE A., *Mandato d'arresto europeo e Costituzione*, in <<www.forumcostituzionale.it>>;

CASSETTI L., *Profili costituzionali*, in *Diritto penale e processo*, 2005, p. 812 e ss.;

CATELANI E., *voce Art. 95*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2006, p. 1836 e ss.;

CELOTTO A., GROPPI T., *Diritto UE e diritto nazionale: primauté v. controlimiti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 1309 e ss.;

CELOTTO A., GROPPI T., *Primauté e controlimiti nel progetto di trattato costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, p. 868 e ss.;

CELOTTO A., *I problemi del mandato d'arresto europeo*, reperibile *on line* in <<www.forumcostituzionale.it>>;

CELOTTO A., *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano?* (in margine alla sentenza n. 1220/2010 del Consiglio di Stato), reperibile *on line* in <<www.neldiritto.it>>;

CERRI A., *L'integrazione europea nella giurisprudenza delle Corti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico e comunitario*, 1999, p. 1485 e ss.;

CHIEFFI L., *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, in *Democrazia e diritto*, 2005, p. 87 e ss.;

CHIEFFI L., *La partecipazione delle autonomie regionali alla elaborazione della decisione comunitaria: dalla gestione dei fondi strutturali alla più recente riforma introdotta dal Trattato di Lisbona*, in D'Ignazio G. (a cura di),

Bibliografia

Multilevel constitutionalism *tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 177 e ss.;

CHITI M. P., *Il Trattato sull'Unione europea e la sua influenza sulla Costituzione italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, p. 343 e ss.;

CHITI M. P., *L'amministrazione per il coordinamento delle politiche comunitarie nelle recenti riforme*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, p. 33 e ss.;

CHITI M. P., *Regioni e Unione europea dopo la riforma del titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario organizzato dal Consiglio regionale della Toscana, Firenze, 23-24 maggio 2002, *La giurisprudenza dell Corte costituzionale di interesse regionale (1997-2001)*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1401 e ss.;

CIPRIANI R., MONCERI F., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel quadro costituzionale europeo*, in Colombini G., Nugnes F. (a cura di), *Istituzioni, Diritti, Economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione europea*, Pisa, Plus, 2004, p. 109 e ss.;

CODUTI D., *La partecipazione delle Regioni al processo normativo comunitario, con particolare riferimento alla cd. fase discendente*, in Carpani G., Groppi T., Olivetti M., Siniscalchi A. (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la l. 11/2005*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 75 e ss.;

CODUTI D., *La partecipazione dell'Italia alla cd. fase ascendente dei processi decisionali comunitari: il ruolo del Parlamento*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, Jovene, 2010, p. 383 e ss.;

CONSTANTINESCO V., *Article 3b*, in Constantinesco V., Kovar R., Simon D. (eds.), *Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992. Commentaire article par article par article*, Paris, Economica, 1995, p. 107 e ss.;

Bibliografia

CONTALDI G., *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge «La Pergola»*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2005, p. 515 e ss.;

COOPER I., *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, 2006, p. 281 e ss.;

COOPER I., *A "Virtual Third Chamber" for the European Union?*, in *ARENA Working Paper*, n. 7, June 2011;

COSSIRI A., *Articolo 11*, in Bartole S., Bin R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 88 e ss.;

CRAIG P., *The Treaty of Lisbon: Process, Architecture and Substance*, in *European Law Review*, 2008, pp. 137 e ss.;

CRIVELLI E., CARTABIA M., *Art. 5 (commento a)*, in Cavalieri P., Lamarque E. (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge 'La Loggia' (Legge 5 giugno 2003 n. 131)*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 113 e ss.;

CROMBEZ CH., *The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing?*, in *European Union Politics*, 2003, p. 101 e ss.;

CURTI GIALDINO C., *Il progetto di revisione costituzionale sui temi attinenti all'Unione Europea nei lavori della Bicamerale*, in *Riforme costituzionali: prospettiva europea e prospettiva internazionale*, IV convegno SIDI (Società italiana di diritto internazionale), Salerno, 29-30 aprile 1999, Napoli, Editoriale scientifica, 2000, p. 27 e ss.;

CYGAN A. J., *The role of National Parliaments in the EU's New Constitutional Order*, in Tridimas T., Nebbia P. (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century. Rethinking the New Legal Order*, Oxford, Hart Publishing, 2004, p. 153 e ss.;

CYGAN A. J., *The Parliamentarisation of EU Decision-Making? The Impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments*, in *European Law Review*, 2011, 36, p. 480 e ss.;

Bibliografia

D'ALESSANDRO G., *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 207 e ss.;

D'AMICO M., ARCONZO G., *Art. 25*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2006, p. 526 e ss.;

D'AMICO M., *Art. 49. Principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene*, in Bifulco R., Cartabia M., Celotto A. (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 334 e ss.;

D'ATENA A., *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1401 e ss.;

D'ATENA A., *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, relazione al Convegno «Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione», Bologna, 14 gennaio 2002, in *Rassegna parlamentare*, 2002, p. 913 e ss.;

D'ATENA A., *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2002, p. 555 e ss.;

D'ATENA A., *Dimensione e problemi della sussidiarietà*, in De Martin G. (a cura di), *Sussidiarietà e democrazie. Esperienze a confronto e prospettive*, Padova, Cedam, 2008, p. 29 e ss.;

D'ATTI A., *La decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato d'arresto europeo: la Corte di giustizia "dissolve" i dubbi sulla doppia incriminazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, p. 1113 e ss.;

DANIELE L., *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 43 e ss.;

DE AMICIS G., IUZZOLINO G., *Al via in Italia al mandato d'arresto UE*, in *Diritto e giustizia*, 2005, n. 19 (inserto speciale), p. 58 e ss.;

Bibliografia

DE CESARI P., *Il diritto della famiglia nell'Unione europea. Fondamenti e prospettive*, in De Cesari P. (a cura di), *Persona e famiglia*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 207 e ss.;

DEHOUSSE R., *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 595 e ss.;

DE MARCO E., *La tutela dei diritti nel quadro del costituzionalismo multilivello*, in D'Ignazio G. (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 121 e ss.;

DICKMANN R., *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il tribunale costituzionale federale tedesco*, in «www.federalismi.it», 2009, n. 14;

DI FILIPPO M., *La fase ascendente del processo decisionale dell'Unione europea ed il ruolo dei parlamenti nazionali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, p. 543 e ss.;

DI GENIO G., *I poteri locali nel quadro europeo del multilevel constitutionalism*, in D'Ignazio G. (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 505 e ss.;

D'IGNAZIO G., *Le sfide del costituzionalismo multilivello tra il Trattato di Lisbona e le riforme degli ordinamenti decentrati*, in D'Ignazio G. (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 1 e ss.;

DI STASI A., *Libertà e sicurezza nello spazio giudiziario europeo: mandato di arresto e "statuto" dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2007, p. 657 e ss.;

DONÀ A., *L'europeizzazione del sistema di governo: il caso della legge comunitaria*, in Fabbrini S. (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia: l'impatto*

Bibliografia

dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane, Bari, Laterza, 2003, p. 34 e ss.;

DOUGAN M., *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts*, in *Common Market Law Review*, 2008, p. 617 e ss.;

DOUKAS D., *The verdict of the General Federal Constitutional Court on the Lisbon Treaty: not guilty, but don't do it again*, in *European Law Review*, 2009, p. 866 e ss.;

DRAETTA U., *Brevi note sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, p. 415 e ss.;

DRAETTA U., *La Costituzione europea e il nodo della sovranità nazionale*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2004, p. 519 e ss.;

DRAETTA U., *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 513 e ss.;

DRAETTA U., *Brevi note sulla sentenza della Corte costituzionale tedesca del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 719 e ss.;

DUFF A., *Il Trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattato costituzionale del 2004*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, p. 875 e ss.;

EHLERMANN C. D., *The Internal Market Following the Single European Act*, in *Common Market Law Review*, 1987, p. 361 e ss.;

ELIA L., *Relazione di sintesi sul tema: contributo delle assemblee parlamentari nazionali alla presa di coscienza europea e alla costruzione comunitaria*, in margine alla II Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti della Comunità europea del 1975, in Cannizzaro E., *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 465 e ss.;

Bibliografia

ESPOSITO A., *La COSAC e il controllo di sussidiarietà: un caso di (parziale e problematica) anticipazione degli effetti del trattato costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, <<www.forumcostituzionale.it>>, 2005;

ESPOSITO A., *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, p. 1119 e ss.;

FALCON G., <<La cittadinanza europea>> delle Regioni, in *Le Regioni*, 2001, p. 327 e ss.;

FALCONE M., *Il rafforzamento della legittimazione democratica dell'Unione. Il principio di sussidiarietà*, in <<www.sudineuropa.net>>, 2010, n. 1;

FASONE C., *I Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea nel decision making comunitario*, in Decaro C. e Lupo N. (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009, p. 159 e ss.;

FASONE C., *Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà*, in <<www.forumcostituzionale.it>>, 2010, n. 1;

FASONE C., *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in <<www.osservatoriosullefonti.it>>, 2010, n. 1;

FASONE C., *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, p. 353 e ss.;

FASONE C., *Verso un rafforzamento della funzione di controllo parlamentare? Il caso della partecipazione all'Unione europea*, in De Cesare C., *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Roma, Aracne, 2011, p. 403 e ss.;

FASONE C., *I Parlamenti dell'Unione: nuovi attori sulla scena delle procedure normative comunitarie?*, in <<www.amministrazioneincammino.it>>;

FERRARO F., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 183 e ss.;

Bibliografia

FROSINI T. E., *Subito una procedura penale comune*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 19, p. 74 e ss.;

GAJA G., *Per un controllo parlamentare dell'attività normativa delle Comunità europee*, in *Politica del diritto*, 1973, p. 111 e ss.;

GAJA G., *Proposta di riforma della Giunta per gli affari europei del Senato*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977, p. 398 e ss.;

GAJA G., *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in Daniele L. (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, p. 255 e ss.;

GALETTA D. U., *Le principe de proportionnalité*, in Auby J. B., Dutheil de la Rochère J., *Droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 357 e ss.;

GALETTA D. U., *Il principio di proporzionalità*, in Sandulli M. A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 110 e ss.;

GAMBALE P., *Le «garanzie parlamentari» nella fase ascendente del diritto comunitario: cenni di diritto comparato e novità dell'ordinamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, p. 833 e ss.;

GAMBALE P., *'Prima lettura' del Parlamento per le modifiche alla legge "La Pergola": una nuova cornice normativa per definire la partecipazione del "sistema Italia" nelle politiche UE?*, in <<www.amministrazione-incammino.it>>;

GAMBINO S., *Costituzionalismo multilevel, diritti fondamentali ed Unione europea*, in D'Ignazio G. (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 57 e ss.;

GAROFALO L., *Ordinamento dell'Unione europea e ordinamento italiano: "prove tecniche" d'integrazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 245 e ss.;

Bibliografia

GHERA E., *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nei confronti della potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, in Modugno F., Carnevale P. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislative*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 47 e ss.;

GIANNITI L., DI ANDREA C., *Art. 64*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2006, p. 1221 e ss.;

GIANNITI L., *La ratifica italiana del Trattato di Lisbona*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, n. 2, p. 407 e ss.;

GIANNITI L., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il trattato di Lisbona: un'opportunità o un problema?*, in «www.astrid-online.it», 29 marzo 2010;

GIROTTI D., *Parlamenti e diritto comunitario: gli atti parlamentari di indirizzo politico in Italia e in Francia*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 577 e ss.;

GIROTTI D., *Sulla «riserva parlamentare» nella legge di attuazione del mandato di arresto europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 119 e ss.;

GIROTTI D., *L'ordinamento italiano ed il diritto dell'Unione europea: dalla legge La Pergola alla legge n. 11 del 2005*, in *Studium Iuris*, 2006, p. 818 e ss.;

GONZALEZ J. P., *The principle of Subsidiarity*, in *European Law Review*, 1995, p. 355 e ss.;

GRIMALDI L., *Ordinamento comunitario e nuove forme di "espansione" del pluralismo socio-istituzionale: spunti problematici*, in *Giustizia amministrativa*, 2005, p. 869 e ss.;

GRONOWSKA B., *Il mandato di arresto europeo nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale polacco*, in De Martin G. C., Witkowski, Z., Gambale P. (a cura di), *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto*, Padova, Cedam, 2007, p. 245 e ss.;

GROPPI T., *La Corte costituzionale come giudice del rinvio ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE*, in Ciarlo P., Pitruzzella G., Tarchi R. (a cura di), *Giudici*

Bibliografia

e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale, Torino, Giappichelli, 1997, p. 171 e ss.;

GROPPI T., *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 2, p. 259 e ss.;

GROPPI T., *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in Groppi T., Olivetti M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 133 e ss.;

GROPPI T., *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in Carpani G., Groppi T., Olivetti M., Siniscalchi A. (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la l. 11/2005*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 176 e ss.;

GROPPI T., *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni in Italia dopo la riforma del Titolo V*, in <<www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/grop-.htm>>;

GUAZZAROTTI A., *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 467 e ss.;

GUIGLIA S., *La figura dei Ministri senza portafoglio dopo la Legge n. 400 del 1988*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 1420 e ss.;

HERDEGEN M., *La Internacionalización del orden constitucional*, in *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Uruguay, Konrad Adenauer Stiftung, 2010, p. 71 e ss.;

HONORATI C., *Verso una competenza della Comunità europea in materia di diritto di famiglia?*, in Bariatti S., *La famiglia nel diritto internazionale privato comunitario*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 3 e ss.;

IPSEN H. P., *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in Caemmerer E. V., Schlochauer H. J., Steindorff E., *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein*, Frankfurt a.M., p. 248 e ss.;

Bibliografia

JACOBS F. G., *Recent Developments in the Principles of Proportionality in European Community Law*, in Ellis E., *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, 1999, Oxford, Hart Publishing, p. 1 e ss.;

JANCIC D., *A New Organ of the European Union: "National Parliaments Jointly"*, in *Federal Trust Policy Commentary*, February 2008, consultabile on line al seguente indirizzo <<http://www.fedtrust.co.uk/uploads/Parliaments_Jointly.pdf>>;

JANS T., PIEDRAFITA S., *The role of National Parliaments in European Decision-Making*, in *Eipascope*, 2009, p. 19 e ss.;

KACZYNSKI P. M., *Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*, in *CEPS Special Report*, 2011, p. 1 e ss.;

KERSBERGEN K. VAN, VERBEEK B., *The politics of International Norms: Subsidiarity and the Imperfect Competence Regime of the European Union*, in *European Journal of International Relations*, 2007, p. 217 e ss.;

KERSE C. S., *Parliamentary Scutiny of the Third Pillar*, in *European Public Law*, 2000, p. 81 e ss.;

KIIVER P., *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the principle of subsidiarity*, in *Maastricht Journal European Comparative Law*, 2008, p. 77 e ss.;

KIIVER P., *The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: the National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe*, in *European Law Review*, 2011, p. 98 e ss.;

KOMÁREK J., *European constitutionalism and the european arrest warrant: in search of the limits of "contrapunctual principles"*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 9 e ss.;

KUMM M., *Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union*, in *European Law Journal*, 2006, p. 522 e ss.;

LANDA C., *Jurisdicción constitucional y jurisdicción internacional: cooperación, conflictos y tensiones*, nell'ambito del *Simposio Humboldt*

Bibliografia

“*Internacionalización del Derecho Constitucional - Constitucionalización del Derecho Internacional*”, tenutosi, in Argentina, a Buenos Aires, dal 4 al 6 ottobre 2010;

LANG A., NASCIMBENE B., *Il Trattato di Lisbona: l’Unione europea a una svolta?*, in *Corriere giuridico*, 2008, p. 137 e ss.;

LA PERGOLA A., *Costituzione ed integrazione europea: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Rassegna Parlamentare*, 1998, p. 819 e ss.;

LAPRAT G., *Réforme dei Traités: le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l’élaboration de la norme communautaire*, in *Revue du Marché Commun e de l’Union Européenne*, 1991, p. 710 e ss.;

LARSSON T., TRONDAL J., *After Hierarchy? Domestic Executive Governance and the Differentiated Impact of the European Commission and the Council of Ministers*, in *European Integration online Papers (EIoP)*, 2005, n. 14;

LE BARBIER-LE BRIS M., *Le nouveau rôle des parlements nationaux: avancée démocratique ou sursaut étatique?*, in *Revue du Marché Commun e de l’Union Européenne*, 2008, p. 490 e ss.;

LECZYKIEWICZ D., *Trybunał Konstytucyjny (Polish Constitutional Tribunal), Judgement of 27 April 2005, No. P 1/05, on the constitutionality of the European Arrest Warrant national implementation*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 1181 e ss.;

LIGUGNANA G., *Principio di proporzionalità e integrazione tra ordinamenti. Il caso inglese e italiano*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, p. 447 e ss.;

LIPPOLIS V., *Il Parlamento nazionale-comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, p. 319 e ss.;

LUPO N., *L’esame parlamentare blocca l’esecutivo*, in *Guida al diritto*, 2005, p. 44 e ss.;

Bibliografia

LUPU N., *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in <<www.forumcostituzionale.it>>, 12 giugno 2006;

LUPU N., *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005*, Memoria presentata a seguito dell'audizione svoltasi giovedì 7 luglio 2011 presso la Commissione affari costituzionali del Senato, nell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge n. 2646, approvato dalla Camera dei deputati, e del connesso disegno di legge n. 2254, in tema di normativa e politiche dell'Unione europea, consultabile *on line* al seguente indirizzo <<http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/documenti/36640_documenti.htm>>;

MADURO M. P., GRASSO G., *Quale Europa dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona?*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2009, p. 503 e ss.;

MANZELLA A., *Principio democratico e integrazione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 569 e ss.;

MANZELLA A., *I parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in Micossi S. e Tosato G. L. (a cura di), *L'Unione Europea nel XXI secolo: "Nel dubbio per l'Europa"*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 333 e ss.;

MARCHISIO S., *Le norme in materia internazionale nella Costituzione italiana*, in *Riforme costituzionali. Prospettiva europea e prospettiva internazionale*, IV Convegno SIDI, Salerno, 29-30 aprile 1999, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000, p. 129 e ss.;

MARIN L., *Il mandato di arresto europeo al vaglio delle Corti nazionali: divergenze e convergenze nell'interpretazione di uno strumento transnazionale europeo*, in Zanon N. (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, p. 217 e ss.;

Bibliografia

MARINI F. S., *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione europea*, in D'Atena A., *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 157 e ss.;

MARTÍNEZ M. A., *Le relazioni internazionali tra i parlamenti e la politica estera dei governi*, in Violante L. (a cura di), *Il Parlamento*, "Storia d'Italia", annali, vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001, p. 1373 e ss.;

MARZANATI A., *Art. 5 (Attuazione dell'Art. 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria)*, in Bergamelli F. e al., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, Maggioli Editore, 2003, p. 383 e ss.;

MASTROIANNI R., *Trattato di Lisbona: osservazioni critiche sulla procedura legislativa e sul ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali*, in <<www.astrid-online.it>>, 13 marzo 2008;

MASTROIANNI R., *Procedimento legislativo comunitario e ruolo dei Parlamenti nazionali: è davvero un passo in avanti?*, in Decaro C. e Lupo N. (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009, p. 339 e ss.;

MAURER A., *National Parliaments in the European Union Architecture: From Latercomers Adaptation Towards Permanent Institutional Change*, in Maurer A. and Wessels W. (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latercomers?*, Baden-Baden, Nomos, 2001, p. 27 e ss.;

MAURER A., *National Parliaments in the Architecture of Europe after Constitutional Treaty*, in Barrett G. (eds.), *National Parliaments and the European Union - the Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Dublin, Clarus Press, 2008, p. 47 e ss.;

MAZZIOTTI DI CELSO M., *L'attuazione nell'ordinamento italiano della decisione-quadro n. 2002/584 GAI sul mandato di arresto*, in *Diritto e Società*, 2006, p. 171 e ss.;

Bibliografia

MAZZONI HONORATI M. L., *La «partecipazione» parlamentare al processo normativo europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, p. 27 e ss.;

MÉNY Y., *De la Démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges*, in *Journal of Common Market Studies*, 2003, p. 1 e ss.;

MERLINI C., *Trattato di Lisbona. La camicia di forza della Corte Costituzionale tedesca*, in «www.affarinternazionali.it», 21 luglio 2009;

MICCÙ R., *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea (artt. 114, 115 e 116)*, in Atripaldi V., Bifulco R. (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 697 e ss.;

MOCCIA L., Memoria presentata a seguito dell'audizione svoltasi giovedì 7 luglio 2011 presso la Commissione affari costituzionali del Senato, nell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge n. 2646, approvato dalla Camera dei deputati, e del connesso disegno di legge n. 2254, in tema di normativa e politiche dell'Unione europea, consultabile *on line* al seguente indirizzo «http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/documenti/36640_documenti.htm»;

MONTALDO S., *Mandato d'arresto europeo, Corte costituzionale e rifiuto di consegna di non cittadini*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, p. 678 e ss.;

MORAVCSIK A., *Preferences and Power in the European Community: A liberal Intergovernmentalist Approach*, in *Journal of Common Market Studies*, 1993, p. 473 e ss.;

MORVIDUCCI C., *La politica comunitaria e il ruolo svolto dalle Commissioni Affari Esteri e dalla Giunta per gli Affari delle Comunità europee*, in Cassese A. (a cura di), *Parlamento e politica estera*, Padova, Cedam, 1982, p. 129 e ss.;

Bibliografia

MORVIDUCCI C., *Convenzione europea e ruolo dei parlamenti nazionali: quale ruolo?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 551 e ss.;

MORVIDUCCI C., *Convenzione europea e ruolo dei parlamenti nazionali: le scelte definitive*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 1061 e ss.;

MORVIDUCCI C., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 83 e ss.;

MOSCARINI A., *Il principio di sussidiarietà*, in Mangiameli S. (a cura di), *L'ordinamento comunitario. L'esercizio delle competenze*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 153 e ss.;

NERI G., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo normativo dell'Unione europea*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, Camera dei deputati, 1998, p. 145 e ss.;

NIGRO M. T., *Parlamento e Unione Europea*, in «www.osservatorio-sullefonti.it», 2009, n. 1;

NORTON P., *Parliaments: A Framework for Analysis*, in *West European Politics*, 1990, p. 1 e ss.;

NORTON P., *National Parliaments in Western Europe*, in Smith E. (eds.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, London-The Hague-Boston, Kluwer Law International, 1996, p. 19 e ss.;

NORTON P., *Introduction: The Institution of Parliaments*, in Norton P. (eds.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1998, p. 1 e ss.;

ONIDA V., CARTABIA M., *Le Regioni e la Comunità europea*, in Chiti M. P., Greco G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte generale, Milano, Giuffrè, 1997, p. 603 e ss.;

ONIDA V., *“Armonia tra diversi” e problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 549 e ss.;

Bibliografia

OSTERUD O., *Democracy between National Government and Supranationality*, in Smith E. (eds.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer Law International, London-The Hague-Boston, 1996, p. 179 e ss.;

PALERMO F., *La sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sul mandato d'arresto europeo*, in <<www.forumcostituzionale.it>>;

PANARA C., *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario cinque anni dopo: quid novi?*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 796 e ss.;

PANEBIANCO M., *Quale leadership democratica nel nuovo Trattato di Roma?*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2005, p. 421 e ss.;

PASSOS R., *Recent developments concerning the role of national parliaments in the European Union*, in *ERA Forum*, 2008, p. 25 e ss.;

PATRONO M., *La forma di governo dell'Unione europea: una breve storia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1763 e ss.;

PERAINO R., *Il ruolo della Commissione politiche dell'Unione europea nell'esame del disegno di legge comunitaria: problematiche attuali e prospettive di riforma*, in Traversa S., Casu A. (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 1 e ss.;

PETRANGELI F., *Sussidiarietà e parlamenti nazionali: evitare la confusione istituzionale*, in *Osservatorio sull'Europa, Paper*, 2002, n. 3, consultabile on line al seguente indirizzo <<www.europa.eu.int>>;

PETRICONE F., *Il futuro dell'Unione europea nelle procedure di esame degli atti comunitari da parte della Camera dei deputati*, in *Giurisprudenza italiana*, 2007, p. 2353 e ss.;

PIATTOLI B., *Mandato d'arresto esecutivo e motivi di rifiuto della disciplina italiana dell'art. 18, comma 1, lett. r., l. 22 aprile 2005, n. 69*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 2630 e ss.;

PICCHI M., *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in <<www.astrid-online.it>>, 20 maggio 2009;

Bibliografia

PILLITU P. A., *Sull'interpretazione del principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, p. 437 e ss.;

PINELLI C., *I limiti generali alle potestà legislative statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro Italiano*, 2001, p. 194 e ss.;

PINELLI C., *Ruolo e poteri del Parlamento europeo secondo il Trattato costituzionale europeo*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 171 e ss.;

PINELLI C., *Omogeneità costituzionale e identità nazionale nella vicenda del mandato d'arresto europeo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, p. 2370 e ss.;

PINELLI C., *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, Relazione al Convegno della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza" del 23 maggio 2008 su «Le istituzioni europee nel Trattato di Lisbona», in *Rassegna parlamentare*, 2008, p. 925 e ss.;

PINELLI C., *Interpretazione conforme (rispettivamente, a Costituzione e al diritto comunitario) e giudizio di equivalenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, p. 1364 e ss.;

PINTENS W., *La famiglia e il diritto in Europa: sviluppi e prospettive*, in Patti S., Cubeddu M. G., *Introduzione al diritto di famiglia in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 89 e ss.;

PIRODDI P., *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, p. 801 e ss.;

PIZZETTI F., *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 221 e ss.;

PIZZETTI F., TIBERI G., *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in Bassanini F. e Tiberi G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Collana Quaderni di Astrid, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 125 e ss.;

Bibliografia

POLLICINO O., *Mandato di arresto europeo e principi costituzionali degli Stati membri: un profilo giurisprudenziale alla ricerca di un punto di equilibrio interordinamentale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 997 e ss.;

PUOTI M. E., *L'attuazione degli strumenti di partecipazione alla fase ascendente di formazione della normativa comunitaria previsti dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11: il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), il Comitato tecnico permanente e i tavoli di coordinamento*, in *Diritto e società*, 2006, p. 481 e ss.;

RASPADORI F., *Il "metodo comunitario" tra allargamento dell'Unione e Trattato costituzionale*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2004, p. 767 e ss.;

RASPADORI F., *Il deficit di rappresentatività del Parlamento europeo: limiti e soluzioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 121 e ss.;

RAUNIO T., HIX S., *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*, in *Western European Politics*, 2003, p. 142 e ss.;

RAUNIO T., *National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for future Research*, in *Journal of Legislative Studies*, 2009, p. 317 e ss.;

REICH C., *Qu'est-ce que...le déficit démocratique?*, in *Revue du Marché Commun e de l'Union Européenne*, 1991, p. 14 e ss.;

RIDEAU J., *National Parliaments and the European Parliament. Cooperation and Conflict*, in Smith E. (eds.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, London-The Hague-Boston, Kluwer Law International, 1996, p. 159 e ss.;

RIDOLA P., *The parliamentarisation of the Institutional Structure of the European Union Between Representative Democracy and Participatory Democracy*, in Blanke H. J., Mangiameli S. (eds.), *Governing Europe under a Constitution*, Berlin-Heidenberg, Springer, 2006, p. 415 e ss.;

RIDOLA P., *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in Ridola

Bibliografia

P., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 325 e ss.;

ROMANO G., *L'Unione interparlamentare*, in Decaro C. e Lupo N. (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009, p. 281 e ss.;

RONZITTI N., *Elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo e controllo democratico del processo di integrazione europea*, in Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale (a cura di), *Parlamento europeo, forze politiche e diritti dei cittadini*, Milano, Franco Angeli, 1979, p. 29 e ss.;

ROSSI L. S., «*Constitutionnalisation*» de l'Union européenne et des droits fondamentaux, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2002, p. 27 e ss.;

ROSSI L. S., *La sentenza della Corte Costituzionale tedesca. Integrazione europea al capolinea?*, in «www.affarinternazionali.it», 22 luglio 2009;

RUGGERI A., *Dinamiche della normazione e valori, nella prospettiva di una ricomposizione "multilivello" del sistema delle fonti*, in D'Ignazio G. (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 16 e ss.;

RUSSO A. M., *Revisioni costituzionali e "costituzionalismo regionale": Unione europea, Stati e Regioni in una prospettiva di Multilevel Constitutionalism*, in Gambino S., D'Ignazio G. (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 807 e ss.;

RUSSO A. M., *Sussidiarietà e multilevel constitutionalism: principio 'metacostituzionale' del contrapunctual law europeo*, in D'Ignazio G. (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 249 e ss.;

RUSSO T., *Le norme "anti-deficit" democratico nell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, p. 599 e ss.;

SALAZAR L., *Il mandato di arresto europeo: un primo passo verso il mutuo riconoscimento delle decisioni penali*, in *Diritto penale e processo*, 2002, n. 8, p. 1041 e ss.;

Bibliografia

SALMONI F., *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Foro italiano*, 2005, p. 16 e ss.;

SAMPOL C., *Half a victory for national parliaments*, in *Europolitics (Special Treaty)*, n. 3407, 7 novembre 2007;

SAWICKI J., *Incostituzionale ma efficace: il mandato di arresto europeo e la Costituzione polacca*, in «www.associazionedeicostituzionalisti.it», 15 luglio 2005;

SELVAGGI E., VILLONI O., *Questioni reali e non sul mandato europeo d'arresto*, in *Cassazione penale*, 2002, p. 445 e ss.;

SELVAGGI E., DE AMICIS G., *La legge sul mandato europeo d'arresto tra inadeguatezze attuative e incertezze applicative*, in *Cassazione penale*, 2005, p. 1817 e ss.;

SEMERARO E., *Osservazioni sulla legge comunitaria 2006*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, p. 409 e ss.;

SERGES A. G., *Art. 117, comma primo*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2006, p. 2213 e ss.;

SICARDI S., *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione Europea e parlamenti nazionali: integrazione o contrapposizione?*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali: atti del XX Convegno annuale*, Catania, 14-15 ottobre 2005, Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2007, p. 27 e ss.;

SICO L., *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale generale*, in *Enciclopedia del diritto (EdD)*, Appendice di Aggiornamento, II, Milano, 1998, p. 32 e ss.;

SIMONCINI C., *I limiti del coinvolgimento del Parlamento europeo nei processi di decisione normativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, p. 1121 e ss.;

SORBELLO R., *Ruolo e funzioni dell'Unione Interparlamentare*, in *Nuovi studi politici*, n. 2, anno XXIV, 1994, p. 113 e ss.;

Bibliografia

SORRENTINO F., *Rivisitando l'art. 177 del Trattato di Roma*, in *Lo stato delle istituzioni italiane: prospettive e problemi*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 637 e ss.;

SORRENTINO F., *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 1355 e ss.;

SORRENTINO F., *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale: problemi e prospettive*, relazione al Convegno per i 50 anni della Corte costituzionale «Giurisprudenza costituzionale ed evoluzione dell'ordinamento italiano», Roma, Accademia dei Lincei, 24 maggio 2006, consultabile *on line* al seguente indirizzo « <http://www.cortecostituzionale.it/-convegniSeminari.do> »;

SORRENTINO F., *Legalità dei reati e mandato d'arresto europeo tra principi costituzionali nazionali e principi fondamentali europei*, in Calvano R. (a cura di), *Legalità costituzionale e mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene, 2007, p. 15 e ss.;

STARACE V., *Obblighi comunitari e internazionali e rapporti tra Stato e Regioni nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in Ziccardi Capaldo G. (a cura di), *Attuazione dei trattati internazionali e Costituzione italiana. Una riforma prioritaria nell'era della comunità globale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2003, p. 137 e ss.;

STEINBACH A., *The Lisbon Judgment of the German Federal Constitutional Court. New Guidance on the Limits of European Integration?*, in *German Law Journal*, 2010, p. 367 e ss.;

STORINI C., *La difficile parlamentarizzazione dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, p. 257 e ss.;

STROZZI G., *Il principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 376 e ss.;

STROZZI G., *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, p. 59 e ss.;

Bibliografia

STROZZI G., *Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne: une énigme et beaucoup d'attentes*, in *Révue trimestrielle de droit européen*, 1994, p. 373 e ss.;

STROZZI G., *Il principio di sussidiarietà nel futuro dell'integrazione europea: un'incognita e molte aspettative*, in *Jus*, 1994, p. 359 e ss.;

TIBERI G., *La riforma della legge "La Pergola"*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 671 e ss.;

TIBERI M., *Mandato di arresto europeo*, in *Digesto disciplina penale*, agg. III, tomo I, Torino, Utet, 2005, p. 852 e ss.;

TIBERI M., *Esecuzione del mandato d'arresto europeo e standard dei controlli interni*, in *Giurisprudenza italiana*, 2006, p. 130 e ss.;

TIZZANO A., *Sull'attuazione della normativa comunitaria in Italia: la legge 183/87*, in *Foro Italiano*, 1988, p. 219 e ss.;

TIZZANO A., *I meccanismi della «legge La Pergola»: una radiografia dei problemi di funzionamento*, in *Foro italiano*, 1999, p. 304 e ss.;

TORCHIA L., *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1203 e ss.;

TOSATO G. L., *L'integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente "Lissabon Urteil"*, su <<www.astrid-online.it>>, 21 settembre 2009;

TOSATO G. L., GRECO E., *The EU Constitutional Treaty How to Deal with the Ratification Bottleneck*, in *The International Spectator*, Vol. XXXIX, n. 4 (October-December 2004), p. 7 e ss., documento presentato al seminario «Riflessioni in tema di ratifica e anticipazioni del Trattato costituzionale per l'Europa», Roma, 15 novembre 2004, con il titolo *Riflessioni in tema di ratifica e anticipazioni del Trattato costituzionale per l'Europa*, e pubblicato anche con il titolo *A proposito della ratifica*, in *Dossier Europa*, n. 35, dicembre 2004, p. 34 e ss.;

TRIGGIANI E., *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 9 e ss.;

Bibliografia

TUCCIARELLI C., *Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea al termine della XV legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, p. 627 e ss.;

VARI M., *Mancata attuazione delle direttive comunitarie da parte dello Stato e delle Regioni: responsabilità nell'ordinamento interno e nei riguardi della Comunità*, in <<www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/massimo_vari.htm>>;

VILLANI U., *Il deficit democratico nella formazione delle norme comunitarie*, in *Diritto Comunitario degli Scambi Internazionali*, 1992, p. 599 e ss.;

VILLANI U., *I "controlimiti" nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, p. 1297 e ss.;

VILLANI U., *L'impatto del Trattato di Lisbona sul ruolo dei Parlamenti nazionali*, in Decaro C. e Lupo N. (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009, p. 407 e ss.;

VILLANI U., *Principi democratici e ruolo dei parlamenti nazionali nel trattato di Lisbona*, in Zanghì C., Panella L. (a cura di), *Il trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Messina 26-27 giugno 2009, Torino, Giappichelli, 2010, p. 213 e ss.;

VIOLANTE L., *Raccordo legislativo fra Unione europea e Parlamenti nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 725 e ss.;

WEATHERILL S., *Better Competence Monitoring*, in *European Law Review*, 2005, p. 23 e ss.;

WEILER J. H. H., HALTERN U., MAYER F., *European Democracy and its Critique*, in *West European Politics*, 1995, p. 4 e ss.;

WEILER J. H. H., *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 5 e ss.;

WEIZSACKER R., DEHAENNE J. L., SIMON D., *The Institutional Implications of Enlargement. Report to the European Commission*, Brussels, October 18th, 1999;

Bibliografia

WOELK J., *La partecipazione diretta degli enti sub statali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in *Le Regioni*, 2003, p. 575 e ss.;

WOELK J., *Parlare a nuora perché suocera intenda: il BVerfG dichiara incostituzionale la legge di attuazione del mandato d'arresto europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, p. 160 e ss.;

WOHLFAHRT C., *The Lisbon Case: A Critical Summary*, in *German Law Journal*, 2009, p. 1277 e ss.;

WYATT D., *Could a Yellow Card for National Parliaments Strengthen Judicial as well as Political Policing of Subsidiarity*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2006, p. 1 e ss.;

ZAGREBELSKY G., *Intervento al seminario dell'Osservatorio costituzionale della L.U.I.S.S.*, in <<www.luiss.it/semcost/europa>>;

ZICCARDI CAPALDO G., *I rapporti tra diritto interno e diritto internazionale: i cocci della Commissione bicamerale e le prospettive di riforma*, in *Riforme costituzionali. Prospettiva europea e prospettiva internazionale*, IV Convegno SIDI, Salerno, 29-30 aprile 1999, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000, p. 159 e ss.;

ZILLER J., *Il Trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattato costituzionale del 2004*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, p. 875 e ss..

Manuali

ADAM R., TIZZANO T., *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2010;

ASTONE F., *Il processo normativo dell'Unione europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Torino, Giappichelli, 2007;

Bibliografia

- BIN R., CARETTI P., *Profili costituzionali dell'Unione europea. Cinquant'anni di processo costituente*, II ed., Bologna, Il Mulino (collana "Itinerari"), 2009;
- CASSESE A., *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005;
- CHITI M. P., *Diritto amministrativo europeo*, III ed., Milano, Giuffrè, 2008;
- COSTANZO P., MEZZETTI L., RUGGERI A. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, III ed., Torino, Giappichelli, 2010;
- DANIELE L. *Diritto dell'Unione europea: sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, III ed., Milano, Giuffrè, 2008;
- DELLA CANANEA G., FRANCHINI C., *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2010;
- DI PLINIO G. (a cura di), *Corso di diritto comunitario*, Padova, Cedam, 2009;
- DRAETTA U., PARISI N. (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale*, III ed., Milano, Giuffrè, 2010;
- DRAETTA U., *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale, ordinamento e struttura dell'Unione europea*, V ed., Milano, Giuffrè, 2009;
- FERREIRA DA CUNHA P., *Novo direito constitucional europeu*, Coimbra, Almedina, 2005;
- GAJA G., *Introduzione al diritto comunitario*, Bari, Laterza, 2001;
- GAJA G., ADINOLFI A., *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Roma; Bari, GLF editori Laterza, 2010;
- GIANNITI L., LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008;
- GUZZETTA G., MARINI F. S., *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2006;
- MAZZONI HONORATI M. L., *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2001;
- MERLINI S., *Appunti sulle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 1999;

Bibliografia

NASCIMBENE B. (a cura di), *Comunità e Unione europea – Codice delle istituzioni*, Torino, Giappichelli, 2003;

POCAR F., *Diritto dell'Unione europea e delle Comunità europee*, XI ed., Milano, Giuffrè, 2010;

ROUSSEAU C., *Droit International Public*, Tome I, Paris, Editions Pedone, 1970;

STROZZI G., *Diritto dell'Unione europea: dal Trattato di Roma al Trattato di Amsterdam*, Torino, Giappichelli, 1998;

STROZZI G. (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, III ed., Torino, Giappichelli, 2010;

TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, VI ed., Padova, Cedam, 2010;

TONINI P., *Manuale di procedura penale*, VIII ed., Milano, Giuffrè, 2007;

VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci Editore, 2010;

ZANGHÌ C., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea. Verso una Costituzione europea*, IV ed., Torino, Giappichelli, 2005;

ZANGHÌ C., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, V ed., Torino, Giappichelli, 2010.

In considerazione della grande quantità di documenti presi in considerazione ai fini della stesura del presente lavoro di ricerca, si è ritenuto opportuno omettere l'elenco degli stessi, rinviandosi, per quanto di pertinenza, alle note a piè di pagina.

Indice della giurisprudenza citata

Sentenze, ordinanze e pareri della Corte di giustizia

Corte di giustizia, 5 febbraio 1963, causa 26/62, *van Gend & Loos*;

Corte di giustizia, 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel*;

Corte di giustizia, 13 luglio 1972, causa 48/71, *Commissione c. Italia*;

Corte di giustizia, 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*;

Corte di giustizia, 22 giugno 1989, causa 103/88, *Costanzo*;

Corte di giustizia, 19 gennaio 1993, causa C-101/91, *Commissione c. Italia*;

Corte di giustizia, 16 luglio 1998, C-93/97, *Fédération Belge des Chambres Syndicales de Médecins v Flemish Government*;

Corte di giustizia, 28 marzo 2000, causa C-158/97, *Badeck e a.*;

Corte di giustizia, 5 ottobre 2000, causa C-74/99, *Imperial Tobacco e a.*;

Corte di giustizia, 8 novembre 2001, C-143/99, *Adria-Wien Pipeline e a.*;

Corte di giustizia, 4 ottobre 2001, causa C-438/99, *Melgar*;

Corte di giustizia, 13 gennaio 2004, causa C-453/00, *Kuhne & Heitz*;

Corte di giustizia, 14 dicembre 2004, causa C-210/03, *Swedish Match AB e Swedish Match UK*;

Corte di giustizia, 2 maggio 2006, causa C-436/03, *Parlamento/Commissione*;

Corte di Giustizia, 3 maggio 2007, C-303/05, *Advocaten de Wererd VZW c. Leden Van de Ministerraad*;

Corte di giustizia, 8 giugno 2010, nella causa C-58/08, *Vodafone*.

Giurisprudenza italiana

Corte costituzionale

- Corte costituzionale, 16 dicembre 1965, n. 98;
Corte costituzionale, ordinanza 28 luglio 1976, n. 206;
Corte costituzionale, 8 giugno 1984, n. 170;
Corte costituzionale, 19 aprile 1985, n. 113;
Corte costituzionale, 4-11 luglio 1989, n. 389;
Corte costituzionale, 14 giugno 1990, n. 285;
Corte costituzionale, ordinanza 29 dicembre 1995, n. 536;
Corte costituzionale, 8-18 aprile 1991, n. 168;
Corte costituzionale, 24 ottobre 2007, n. 348;
Corte costituzionale, 24 ottobre 2007, n. 349;
Corte costituzionale, 13 luglio 2007, n. 284;
Corte costituzionale, ordinanza 15 aprile 2008, n. 103;
Corte costituzionale, ordinanza 18 aprile 2008, n. 109;
Corte costituzionale, 16 maggio 2008, n. 143;
Corte costituzionale, 28 gennaio 2010, n. 8;
Corte costituzionale, 24 giugno 2010, n. 227;
Corte costituzionale, 11 marzo 2011, n. 80.

Giurisdizioni amministrative

Consiglio di Stato

Consiglio di Stato, IV sez., sentenza del 2 marzo 2010, n. 1220;

Consiglio di Stato, VI sez., sentenza del 15 giugno 2010, n. 3760.

Tribunali amministrativi regionali

TAR Lazio, II sez. bis, sentenza del 18 maggio 2010, n. 11984.

Altre giurisdizioni

Tribunale costituzionale tedesco del 12 ottobre 1993, 2BvR 2134/92 e 2BvR 2159/92;

Tribunale costituzionale tedesco, 18 luglio 2005, 2 BvR 2236/04;

Corte costituzionale polacca, 27 aprile 2005, P 1/05;

Corte costituzionale cipriota, 7 novembre 2005, 294/2005;

Corte costituzionale ceca, 3 maggio 2006, Pl. US 66/04;

Tribunale costituzionale tedesco, 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08.

Sitografia

<http://www.alde.eu>

<http://www.affarinternazionali.it>

<http://www.amministrazioneincammino.it>

<http://www.assemblee-nationale.fr/>

<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>

<http://www.astrid-online.it>

<http://www.boe.es>

<http://www.bundestag.de>

<http://www.bundesverfassungsgericht.de>

<http://www.camera.it>

<http://www.centrostudiparlamentari.it>

<http://www.consilium.europa.eu>

<http://www.cortecostituzionale.it>

<http://www.cosac.eu>

<http://ec.europa.eu>

<http://www.ecprd.org>

<http://eurlex.europa.eu>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://european-convention.eu.int/>

<http://www.europolitics.info>

<http://www.federalismi.it>

Sitografia

<http://www.fedtrust.co.uk/>

<http://www.forumcostituzionale.it>

<http://www.germanlawjournal.com>

<http://www.giurcost.org/>

<http://www.giustamm.it>

<http://www.ipex.eu>

<http://www.issirfa.cnr.it>

<http://www.neldiritto.it>

<http://noticias.juridicas.com>

<http://www.oireachtas.ie>

<http://www.osservatoriosullefonti.it/>

<http://www.parliament.uk/>

<http://www.politichecomunitarie.it>

<http://www.publications.parliament.uk>

<http://www.repubblica.it>

<http://www.senato.it>

<http://www.sudineuropa.net>

<http://www.unisa.it>