

Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea

di Davide Alberto Capuano*

Sommario: 1. Introduzione. - 2. La "procedura Barroso" e il controllo di sussidiarietà. - 3. Le recenti modifiche normative (legge comunitaria 2009). - 4. Profili regolamentari (Circolare del 1° dicembre 2009 e Comitato ristretto della Giunta per il Regolamento). - 5. Ruolo delle Assemblee legislative regionali. - 6. Vincoli europei al potere di revisione costituzionale? - 7. Le prospettive.

1. Introduzione.

1.1. Il processo che ha condotto all'approvazione del trattato di Lisbona è stato lungo e articolato, a partire dalla Convenzione europea, passando al trattato costituzionale, alle bocciature referendarie e al periodo di riflessione, sino al maturare delle condizioni, sotto presidenza tedesca, che hanno condotto alla sua approvazione.

Sullo sfondo, c'è stato il ruolo dei parlamenti nazionali, accresciuto con le Convenzioni e con i moduli di partenariato con il Parlamento europeo. Parallelamente al negoziato sui trattati si è, infatti, sviluppata una costante e proficua collaborazione tra parlamenti nazionali e Parlamento europeo; ciò sulla falsariga della relazione Napolitano del 2002, poi seguita dalla relazione Brok del 2009.

Il versante europeo si è anche impreziosito dall'operare più forte di alcune forme strutturate di cooperazione parlamentare, quali ad esempio la COSAC. Questa ha avuto un grado di attenzione maggiore rispetto alle altre forme di cooperazione parlamentare per le sue potenzialità - da taluni ritenute pericolose per il processo di integrazione europea - a strutturarsi quale terza Camera legislativa, e per ciò solo potendo creare perplessità quanto alla sua effettiva utilità nel garantire una maggiore democraticità al processo decisionale europeo, già gravato da una procedura elaborata all'interno della quale la rappresentanza dei cittadini era ed è assicurata dal Parlamento europeo.

1.2. Nel diritto interno, i riflessi di questo lento ma deciso processo costituzionale in atto a livello europeo si sono fatti sentire molto rapidamente. Se nel corso degli anni '80 e '90 il grado di partecipazione dei parlamenti nazionali al processo decisionale europeo è stato molto limitato, essendo i negoziati comunitari ben in saldo nelle mani del governo, a partire dalla XIV legislatura (2001-2006), sia al Senato che alla Camera dei deputati, i parlamentari italiani hanno avuto una sensibilità maggiore per le tematiche europee che li ha condotti non solo e non tanto ad essere pienamente informati di tutti i negoziati in essere, ma anche a voler partecipare ad essi attraverso un controllo più serrato del Governo.

Sulle cause di questo maggiore interesse mi limito a segnalare alcuni punti, tratti dall'esperienza concreta:

a. in primo luogo, l'interesse è stato suscitato dalla "chiamata" europea a partecipare a sempre più frequenti incontri interparlamentari. Il modello della Convenzione Herzog sulla Carta dei diritti e il

* Consigliere parlamentare - Senato della Repubblica.

modello della Convenzione Giscard sulla Costituzione europea hanno fornito un esempio di come costruire incontri misti per discutere di temi europei. Ad essi si sono ispirati i sempre più numerosi incontri interparlamentari.

b. In secondo luogo, l'interesse è stato suscitato dalla sempre maggiore presenza all'interno dell'informazione fornita dai nostri media di tematiche connesse strettamente alla vita dell'Unione europea: e mi riferisco proprio al dibattito sulla Costituzione europea, ma anche al negoziato sulle prospettive finanziarie, alla politica di coesione (come noto, ricca di molte provvidenze economiche per le nostre regioni meridionali), alle materie dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (mandato di arresto europeo, lotta al terrorismo, *Eurojust*), al tema dei cambiamenti climatici, agli allargamenti dell'Unione verso est (ex paesi del blocco sovietico, Turchia).

c. In terzo luogo, c'è stata la chiara percezione, attraverso l'esame del disegno di legge comunitaria, che gran parte della legislazione in essere a livello interno proveniva e proviene dall'Europa. Basti ricordare che il primo intervento sistematico a tutela del risparmio dopo i primi casi di *mala gestio* quali Cirio e Parmalat è rinvenibile nella legge comunitaria del 2004 (legge 18 aprile 2005, n. 62) con il recepimento della direttiva 2003/6/CE sugli abusi di mercato, ben prima che venisse approvata, a dicembre dello stesso anno, la legge sulla tutela del risparmio (legge 28 dicembre 2005, n. 262).

d. In quarto luogo, c'è stata la presa di coscienza generale sull'inserimento dello Stato italiano nel sistema europeo della responsabilità per inadempimento agli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione europea, avvenuto attraverso il meccanismo delle procedure di infrazione, le quali hanno costituito un sorta di spina nel fianco del nostro legislatore che ha dovuto farsene carico per evitare le pesanti sanzioni connesse al mancato rispetto del diritto dell'Unione europea.

1.3. Questa sensibilità maggiore ha determinato, soprattutto a partire dalla XV legislatura, il costante inserimento all'ordine del giorno dei lavori delle Commissioni di Camera e Senato dei progetti di atti normativi dell'Unione europea o degli atti preordinati alla formulazione degli stessi. In tal senso, al Senato ha fornito una cornice di riferimento l'articolo 29, comma 2-bis, del Regolamento, secondo cui *"il programma e il calendario dei lavori di ciascuna Commissione sono altresì predisposti in modo tale da assicurare il tempestivo esame degli atti preparatori della legislazione dell'Unione europea, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea o comunicati dal Governo"*.

2. La "procedura Barroso" e il controllo di sussidiarietà.

Su questo schema introduttivo di riferimento si innesta un elemento che a mio avviso fornisce una chiave interpretativa ulteriore per comprendere l'estendersi della cognizione delle Camere sui progetti di atti legislativi europei.

Ci si riferisce alla **c.d. "procedura Barroso"**. E per capire il senso vero di questa procedura, occorre fare un passo indietro al momento in cui in Francia e in Olanda due *referendum* popolari bocciarono la Costituzione per l'Europa, che prevedeva anch'essa alcuni poteri per i parlamenti nazionali.

2.1. Successivamente, infatti, alla mancata ratifica del trattato costituzionale e prima ancora che si cominciasse a parlare in termini concreti di quello che diventerà il trattato di Lisbona, la Commissione europea con una comunicazione del 10 maggio 2006 [COM(2006) 211] ha deciso di trasmettere 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 comunitarie.

Il Consiglio europeo del 15-16 giugno 2006, al punto 37 delle conclusioni, ha accolto con favore tale impegno della Commissione europea e ha, inoltre, invitato la stessa Commissione a prendere in debita considerazione le osservazioni dei parlamenti nazionali, in particolare per quanto riguarda i principi di sussidiarietà e 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 a eventuali commenti e osservazioni inviati dai parlamenti.

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.

L'iniziativa della Commissione europea è stata accolta con favore dal Senato. Il presidente, infatti, con lettera del 6 ottobre 2006 ha comunicato ai presidenti delle Commissioni permanenti l'intenzione della Commissione europea di procedere alla trasmissione diretta dei documenti alle Camere ed ha contestualmente precisato che i suddetti documenti, una volta annunciati in Assemblea, si intenderanno trasmessi ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del regolamento e che potrà essere attivata dalle Commissioni che intendessero esprimere il proprio avviso sui medesimi atti, la procedura di deferimento ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento. Ciò sulla falsariga di quanto già comunicato ai medesimi Presidenti di Commissione con lettera del 28 giugno 2006 relativamente alla trasmissione dei documenti preparatori della legislazione europea trasmessi dal governo ai sensi della legge n. 11 del 2005.

La scelta del Presidente del Senato è stata, quindi, quella di innestare la c.d. "procedura Barroso" nel quadro della procedura parlamentare prevista per la formulazione di atti di indirizzo al Governo nella fase ascendente, disciplinata appunto dall'articolo 144 del Regolamento.

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. Con questa procedura, l'esecutivo comunitario ha chiesto ai parlamenti nazionali di rivolgergli proposte, suggerimenti, indirizzi. E ha assunto l'impegno non solo di dare seguito a eventuali commenti e osservazioni inviati dai parlamenti sulle singole proposte, ma anche di replicare per iscritto agli stessi. In questo dialogo, inoltre, i parlamenti nazionali possono anche prescindere dal coordinamento con i loro "governi nazionali" e relazionarsi direttamente con la Commissione europea.

2.2. Il dialogo politico è oggetto di una relazione annuale da parte della Commissione europea con cui si illustrano le azioni intraprese e i risultati raggiunti. La relazione del 2009 - che ovviamente non ha tenuto conto se non in minima parte del trattato di Lisbona, entrato in vigore solamente il 1° dicembre -, è stata oggetto di un esame approfondito in Senato, sia in Commissione Politiche dell'Unione europea sia in Assemblea, ove il 12 ottobre 2010 è stata approvata una risoluzione che, oltre a fornire dei numeri rilevanti, ha effettuato importanti affermazioni politiche.

Per quanto riguarda i numeri, la risoluzione, nel constatare come i parlamenti nazionali abbiano trasmesso 250 pareri alla Commissione europea nel 2009, con un incremento del 25% rispetto ai dati del 2008, ha sottolineato il ruolo del Senato, che in tale procedura ha trasmesso ben 17 atti, collocandosi al quarto posto della graduatoria europea. Sommando ai 17 pareri del Senato i 9 trasmessi dalla Camera dei deputati, il Parlamento italiano nel suo complesso, con 26 pareri, si è collocato al terzo posto tra i 27 Parlamenti dell'Unione, superato solo dall'Assemblea portoghese (47 pareri) e dalle due Camere della Repubblica ceca (27 pareri il Senato e 1 parere la Camera). Il

Riksdagen svedese si è attestato come terza Camera maggiormente attiva nel 2009 con 18 pareri trasmessi.

Un elemento significativo risulta dall'esame comparato dei 250 pareri trasmessi dai parlamenti nazionali. Questi risultano insistere su 139 documenti della Commissione europea, dei quali soltanto 10 sono stati oggetto di commenti da almeno quattro assemblee. Tale soglia è stata ritenuta significativa secondo le valutazioni della Commissione, ma è ben lontana da quella prevista dal trattato di Lisbona per l'operatività del meccanismo di blocco della procedura legislativa europea (rispettivamente 1/3 o 1/4 dei voti spettanti ai parlamenti nazionali).

Per quanto riguarda le valutazioni politiche, nella risoluzione si condivide la posizione della Commissione europea secondo la quale 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"*. Anche per questo in Senato si è deciso di non seguire l'impostazione, pure formulata da alcuni parlamenti nazionali, secondo la quale sulle proposte trasmesse ai sensi dei Protocolli di Lisbona ci si dovrebbe esprimere solo nel caso in cui dall'esame risulti una motivata eccezione di sussidiarietà, e di preferire, anche perché più in linea con il dialogo avviato con la Commissione, una pronuncia su tutte le proposte, con pareri inclusivi anche di osservazioni sul merito.

2.3. Per quanto riguarda i numeri del 2010, agli inizi di dicembre, si è fatta una stima preliminare secondo cui i pareri trasmessi alla Commissione europea da parte dei parlamenti nazionali, sia ricadenti nel controllo di sussidiarietà che inerenti il dialogo politico, dovrebbero essere aumentati di oltre il 40% rispetto al 2009. Rimane in testa alla speciale classifica interparlamentare l'Assemblea portoghese, mentre il Senato è balzato dal quarto posto registrato nel 2009 al secondo con oltre 70 pareri, superando quindi il Senato ceco che si è attestato al terzo posto. Un consistente balzo in avanti è stato effettuato dalla Camera dei deputati che ha concluso il 2010 con oltre 20 pareri, chiudendo l'anno - ma i dati vanno confrontati con quelli definitivi del *Bundesrat* tedesco e del *Riksdagen* svedese - al quarto posto.

Ovviamente, l'incremento del numero dei pareri dei parlamenti nazionali è collegato all'entrata in vigore del trattato di Lisbona e del suo meccanismo di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà. Molti pareri resi dai parlamenti sono stati, infatti, dei "pareri motivati" ai sensi del Protocollo n. 2 e, tra essi, si segnala anche un parere motivato reso 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 Groenlandia.

Volendo fornire qualche numero più preciso sull'attività svolta nel corso del 2010 in Senato, possiamo ricordare che sono stati approvati in via definitiva atti parlamentari su 74 documenti europei, con relativa trasmissione alla Commissione europea, a fronte dei 17 atti trasmessi nel corso del 2009 attraverso la sola procedura Barroso. La Commissione europea, a sua volta, ha fornito risposte su 21 di tali atti.

La Commissione Politiche dell'Unione europea ha esaminato il maggior numero di proposte (75), surrogando in 27 casi, come previsto dall'art. 144, comma 5, del regolamento le Commissioni competenti per materia, che non si erano pronunciate.

Dal numero delle risoluzioni inviate - tutte di fondamentale importanza per l'acquisizione di una piena consapevolezza da parte degli organi del Senato delle possibilità offerte dal trattato di Lisbona di rivestire un ruolo attivo nel procedimento decisionale dell'Unione europea -, emerge un particolare interesse per alcuni settori, quali lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la politica agricola, i trasporti e l'energia, l'ambiente, le imprese.

Fra tali risoluzioni si segnalano, a mero titolo indicativo, quelle espresse in merito alle proposte di regolamento relative a FRONTEX ed EURODAC, alla proposta di regolamento relativa all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, all'iniziativa di alcuni Stati membri in vista di una direttiva sull'ordine di protezione europeo, alle decisioni quadro sulla tratta degli esseri umani e la repressione della pedopornografia, alla proposta di regolamento sul regime di traduzione del brevetto dell'Unione europea, nonché alla proposta sulle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione.

Di particolare rilievo sono, inoltre, le risoluzioni in materia economico-finanziaria, ossia quelle sulla proposta di regolamento per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, esaminata congiuntamente al pacchetto di riforma della *governance* europea, passato all'esame della stessa Assemblea del Senato, nonché quelle sulla proposta di regolamento relativa alle agenzie di *rating* del credito e sulle proposte di direttive sui sistemi di garanzia dei depositi, sulla vigilanza supplementare sulle imprese finanziarie appartenenti a un conglomerato finanziario e sui sistemi di indennizzo degli investitori.

2.4. Occorre chiedersi, a questo punto, le ragioni di questa partecipazione particolarmente attiva del Senato. A mio avviso, sono essenzialmente due.

In primo luogo, come già detto, un aspetto importante di questa procedura è stato l'impegno assunto dalla Commissione europea, non solo di dare seguito a eventuali commenti e osservazioni inviati dai parlamenti sui singoli atti, ma di replicare per iscritto agli stessi. Il successo di queste relazioni tra Commissione europea e parlamenti nazionali risiede proprio in questo dialogo diretto, che ha permesso di vedere riconosciuto il ruolo delle Camere europee indipendentemente dalla posizione dei rispettivi governi.

La seconda ragione di questo successo risiede nelle modalità concrete di esame di tali atti che il Senato si è dato nel corso di questi anni di "procedura Barroso" e di inizio dell'attività di esame parlamentare consentito dal trattato di Lisbona.

La prassi seguita negli ultimi anni dalla Commissione Politiche dell'Unione europea - e anche talvolta da altre Commissioni - si è consolidata nel senso che gli atti adottati contengono sempre, oltre a valutazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità, anche osservazioni sul merito della proposta. In tal modo, l'esame che gli organi parlamentari del Senato conducono sullo stesso atto della Commissione è un esame completo e approfondito che può dar luogo a valutazioni separate in riferimento ai singoli aspetti considerati.

E questa impostazione è stata avallata anche dalla lettera del Presidente del Senato del 1° dicembre 2009, con cui sono state dettate le prime istruzioni alle Commissioni a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona. In tal modo, tutte le Commissioni del Senato sono state messe in condizione di poter esprimere la propria opinione sulle proposte legislative europee, preservando tuttavia il ruolo di traino della Commissione Politiche dell'Unione europea, che in caso di inerzia delle Commissioni di merito ben può, anche per la sua composizione integrata, sostituirsi alle stesse con il voto ai sensi dell'art. 144, comma 5, del regolamento.

Ma, ancor di più, l'impostazione del Senato è pienamente coerente con quanto si trova enunciato nella relazione della Commissione europea prima citata, in cui si afferma che il dialogo con i parlamenti nazionali dovrà consentire di avere uno scambio di vedute *"che non si limiti alle proposte legislative e che vada ben oltre la questione della sussidiarietà"*. Per la Commissione europea, *"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"*.

Il Senato ha, quindi, tenuto insieme le varie procedure che si intersecano in riferimento all'esame in fase ascendente, e questa è una pratica parlamentare che potrà continuare in futuro visto che il comitato coordinato dalla Presidente Boldi - che ha avuto l'incarico di elaborare per conto della Giunta per il Regolamento le misure di attuazione in Senato del trattato di Lisbona (su cui *infra*) - ha seguito proprio questa impostazione.

Del resto, un tale approccio permette al Senato di avere: 1) un'interlocuzione preliminare con le Istituzioni dell'Unione, per rappresentare un eventuale eccesso di potere legislativo, mediante l'attivazione del controllo di sussidiarietà nel periodo delle otto settimane (**procedura di controllo della sussidiarietà**); 2) un'interlocuzione con le Istituzioni dell'Unione, svincolata ma non esclusa 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 (**dialogo politico della "procedura Barroso"**); 3) da ultimo, un'interlocuzione con il proprio Governo, in maniera tale da creare un raccordo funzionale sulle posizioni espresse (**indirizzo al Governo**).

3. Le recenti modifiche normative (legge comunitaria 2009).

Un passaggio successivo deve passare anche dall'analisi delle recenti disposizioni introdotte dalla legge 4 giugno 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009), che ha novellato la legge n. 11 del 2005 al fine di permettere una più efficace sinergia tra l'azione del Parlamento e l'azione del Governo nella trattazione delle questioni europee, soprattutto nella c.d. fase ascendente.

3.1. Una prima, importante modifica, riguarda la partecipazione delle Camere alla verifica del principio di sussidiarietà. Con l'articolo 9 della legge comunitaria 2009 è stato introdotto un nuovo articolo 4-*quater* alla legge n. 11 del 2005 con cui si è previsto che il Governo fornisca alle Camere, in tempo utile per l'esame parlamentare delle proposte ricadenti nell'ambito della verifica del principio di sussidiarietà, 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 e una tavola di concordanza con le eventuali disposizioni del diritto interno.

Inoltre, le informazioni e le valutazioni dovranno essere sì trasmesse dal Ministro per le politiche europee, ma dovranno essere curate dall'amministrazione con competenza istituzionale prevalente per materia, che hanno 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.

3.2. Una seconda modifica riguarda il comma 1 dell'articolo 2 della legge n. 11 del 2005. L'articolo riguarda l'istituzione - presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - del CIACE, ovvero del Comitato interministeriale per gli affari comunitari e europei, il cui compito essenziale è *"concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea"*. L'articolo 6 della legge comunitaria 2009 ha precisato che il CIACE nel concordare le linee politiche del Governo deve *"coordinarle con i pareri espressi dal Parlamento nelle medesime materie"*.

È evidente il salto di qualità nell'azione governativa in seno al Consiglio che si potrà giovare dell'apporto politico, ma anche tecnico-giuridico offerto dagli atti parlamentari. Inoltre, consentirà

di perseguire il medesimo interesse indicato dagli atti parlamentari, trasmessi in via autonoma alle Istituzioni dell'Unione europea nel quadro della procedura di verifica del principio di sussidiarietà e della procedura di "dialogo politico".

3.3. Una terza modifica, consequenziale alle prime due, riguarda l'introduzione, ad opera dell'articolo 7 della legge comunitaria 2009, di un nuovo articolo 4-*bis* alla legge n. 11 del 2005, relativo all'attuazione degli atti di indirizzo delle Camere. Secondo tale articolo, *"il Governo assicura che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea ovvero nelle relazioni con altre istituzioni od organi dell'Unione europea tenga conto degli indirizzi definiti dalle Camere"* a seguito dell'esame degli atti preparatori della legislazione europea. Nel caso in cui il Governo non abbia potuto conformarsi agli indirizzi del Parlamento, il Governo *"riferisce tempestivamente alle Camere, fornendo le appropriate motivazioni della posizione assunta"*.

Anche in tal caso, si nota il salto di qualità dell'azione del Governo, che si potrà rendere più forte in sede negoziale utilizzando, a sostegno della posizione italiana, il contenuto delle risoluzioni delle Camere. Molti Governi, in seno al Consiglio, si fanno portatori di posizioni di forza relativa proprio utilizzando - e, a volte, strumentalizzando - l'esistenza di atti di indirizzo del proprio Parlamento. Attraverso tale disposizione, il Governo italiano potrà adottare una condotta similare.

4. Profili regolamentari (Circolare del 1° dicembre 2009 e Comitato ristretto della Giunta per il Regolamento).

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona ha naturalmente determinato la necessità di riflettere sulle procedure previste dal Regolamento per l'esame degli atti europei. E il Senato, su decisione della Giunta per il regolamento del 22 ottobre 2009, ha istituito un comitato - composto da un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare e coordinato dalla Presidente della Commissione Politiche dell'Unione europea Rossana Boldi - per lo svolgimento dell'istruttoria in vista dell'aggiornamento delle disposizioni regolamentari dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona (allora era già considerata come un dato acquisito dopo il secondo *referendum* irlandese).

4.1. Precedentemente all'avvio dei lavori del comitato, tuttavia, il **Presidente del Senato - il 1° dicembre 2009**, data di entrata in vigore del trattato di Lisbona - ha inviato ai Presidenti di Commissione una lettera con cui ha delineato, su base sperimentale, una procedura parlamentare idonea a consentire, in base alle ordinarie previsioni del Regolamento del Senato, e nella specie in base all'art. 144, l'esercizio del controllo di sussidiarietà, che sarebbe divenuto operativo da subito. Nella specie gli elementi fondamentali della lettera del Presidente sono stati sostanzialmente tre. Innanzitutto, si è estesa al controllo di sussidiarietà la procedura parlamentare prevista nell'ambito della c.d. "procedura Barroso". Tale ultima procedura aveva esteso, a sua volta, al dialogo con la Commissione europea l'applicabilità dell'art. 144 del Regolamento del Senato, dedicato alla formulazione di indirizzi al Governo.

In secondo luogo, ed in considerazione del ristretto termine di otto settimane previsto dal trattato per esprimere la posizione del Senato, si è prevista l'assegnazione diretta alle Commissioni degli atti sottoposti al controllo di sussidiarietà, con l'indicazione di termini finali sia per la Commissione competente in via primaria che per quelle consultive. Restava fermo il disposto dell'art. 144, comma 5, del regolamento del Senato - poi sovente utilizzato dalla Commissione Politiche dell'Unione europea - attraverso il quale la Commissione consultata poteva sostituirsi alla Commissione competente in via primaria in caso di sua inerzia.

In terzo luogo, si è consentito alle Commissioni di inviare gli atti conclusivi della procedura alle Istituzioni europee anche una volta decorso il termine delle otto settimane, permettendo così il riespandersi della c.d. "procedura Barroso", provvisoriamente compressa dalla procedura di controllo di sussidiarietà.

Emerge, quindi, chiaramente come la procedura di controllo del principio di sussidiarietà, la procedura di dialogo politico e la procedura tradizionale di indirizzo al Governo coesistano all'interno del medesimo esame parlamentare da parte delle Commissioni del Senato. Ciò consente ad esse di essere - *pro parte* - competenti per l'esame del principio di sussidiarietà, a differenza invece del modello prefigurato dalla Giunta del Regolamento della Camera che ha individuato la sola XIV Commissione per l'esercizio di tale verifica.

4.2. Avendo presente questo elemento di valutazione, il Comitato ristretto ha concluso i suoi lavori molto rapidamente, trasmettendo al Presidente del Senato una relazione con cui ha suggerito alcune proposte in merito alle innovazioni necessarie conseguenti all'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

La principale innovazione proposta consiste in una novellazione dell'art. 144 del Regolamento tale da permettere il controllo del principio di sussidiarietà nell'ambito della stessa procedura utilizzata per l'esame degli atti preparatori della legislazione europea, analogamente alla procedura sperimentale indicata dal Presidente del Senato.

I cardini essenziali delle modifiche proposte su questo argomento riguardano:

- 1) la necessità di assicurare l'esame dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea da parte degli organi parlamentari in tempo utile per il rispetto del periodo di otto settimane previsto dal trattato di Lisbona ai fini degli effetti sospensivi o di blocco delle procedure europee nei casi di violazione del principio di sussidiarietà;
- 2) l'opportunità di consentire che tale esame sia condotto anche oltre il termine finale delle otto settimane, come consentito dallo stesso trattato di Lisbona ed auspicato dal Presidente della Commissione europea nella sua lettera ai Presidenti delle Assemblee parlamentari dell'Unione europea del 1° dicembre 2009. Ovviamente, in tali casi, la pronuncia parlamentare non potrà avere alcun effetto di sospensione o di blocco delle procedure legislative europee, ma potrà eventualmente essere fatta valere nell'ambito della c.d. "procedura Barroso";
- 3) l'opportunità di individuare nella 14^a Commissione un organo parlamentare particolarmente adatto all'esame dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea, consentendole di poter ricorrere al potere sostitutivo nei casi di inerzia delle Commissioni competenti per materia. Alle Commissioni competenti per materia è comunque mantenuto il potere di procedere all'esame dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea, anche in riferimento alle nuove procedure europee previste dal trattato di Lisbona;
- 4) l'opportunità di consentire che, nel caso la Commissione competente per materia o la 14^a Commissione abbiano constatato una violazione del principio di sussidiarietà da parte del progetto di atto legislativo, sia prevista in alcuni casi la rimessione della questione all'Assemblea;
- 5) l'evidenziazione del fatto che, in considerazione dei suoi effetti diretti sul procedimento legislativo europeo, l'esame del principio di sussidiarietà, nei suoi vari aspetti, debba costituire un punto autonomo delle discussioni e deliberazioni delle Commissioni. Lo stesso Presidente della Commissione europea, nella sua lettera del 1° dicembre 2009, aveva invitato i parlamenti nazionali a distinguere più chiaramente i rilievi inerenti al principio di sussidiarietà da quelli riguardanti il merito della proposta;
- 6) l'opportunità di attivare la clausola prevista dall'art. 6, ultimo periodo, del Protocollo n. 2, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, al fine di permettere la

consultazione dei Consigli regionali e delle Province autonome nel procedimento di esame dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea;

7) l'opportunità che per tutti gli atti delle Istituzioni dell'Unione europea non rientranti nella nozione di "progetti di atti legislativi" rimanga ferma la prassi seguita in riferimento all'esame degli atti normativi e di altri atti di interesse dell'Unione europea, e cioè l'esame ai sensi delle vigenti disposizioni dell'art. 144 del Regolamento e il deferimento a richiesta, che può essere formulata anche dalle Commissioni obbligatoriamente consultate, che sono, secondo l'art. 144, comma 1, del Regolamento, la 3^a e la 14^a;

8) la necessità di agevolare al massimo la possibilità di esprimersi per gli organi del Senato. A tal fine, è stata proposta una modifica al regime del numero legale in Commissione, in base al quale per la validità delle deliberazioni relative ai progetti di atti legislativi dell'Unione europea è richiesta la maggioranza dei componenti della Commissione interessata;

9) l'opportunità di consentire agli organi del Senato, per il tramite del Presidente, di attivare l'istituto della riserva di esame parlamentare;

10) l'esigenza di un raccordo stretto con i rappresentanti del Governo, la cui presenza nelle Commissioni del Senato è fondamentale per evidenziare gli snodi problematici delle questioni trattate.

Va comunque evidenziato che - a differenza di quanto stabilito dalla Camera dei deputati - la lettera del Presidente del Senato del 1° dicembre 2009 e il documento del comitato ristretto, pur individuando nella 14^a Commissione un organo parlamentare particolarmente adatto all'esame dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea, consentendole di poter ricorrere al potere sostitutivo nei casi di inerzia delle Commissioni competenti per materia, hanno comunque disposto che anche le Commissioni di settore interloquiscano con le Istituzioni europee nell'ambito delle nuove procedure previste dal trattato di Lisbona e quindi anche in riferimento al controllo del principio di sussidiarietà.

5. Ruolo delle Assemblee legislative regionali.

L'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona, riproponendo quanto già previsto nel Trattato costituzionale, fornisce una definizione del principio di sussidiarietà che tiene conto delle autonomie locali e regionali. Perché l'Unione intervenga nelle materie che non sono oggetto di una sua competenza esclusiva, è necessario valutare che gli obiettivi dell'azione prevista non siano sufficientemente realizzati né a livello statale né a livello regionale o locale. Coerentemente con questa premessa, l'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità afferma che *"spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna Camera dei Parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi"*.

Ad oggi, peraltro, il coinvolgimento di questi ultimi da parte delle Assemblee nazionali, che procedono ormai sistematicamente all'esame degli atti dell'Unione europea, non è stato ancora attivato dalle Camere su basi sistematiche, anche se un approccio volontaristico sta portando ad una crescita sensibile dell'interesse e delle pronunce.

Le Assemblee regionali hanno, infatti, incrementato notevolmente il numero di deliberazioni che trasmettono alle Camere inerenti il processo decisionale europeo. Trascurando il numero delle deliberazioni in valore assoluto - 62 voti sono stati trasmessi nel corso della XVI legislatura a fronte dei 31 trasmessi nella XV e dei 143 trasmessi nella XIV - va rilevato che la percentuale dei voti regionali inerenti le materie europee è aumentata vertiginosamente in questa legislatura e ancor di più dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

Se, infatti, nel corso della XIV legislatura i voti inerenti alle materie europee - adottando un criterio ampio di pertinenza - furono 10 su 142 (con una percentuale del 7,04%) e nel corso della XV furono 2 su 31 (con una percentuale del 6,45%), va detto che i voti inerenti le materie europee nel corso della XVI legislatura sono già stati 22 su 61 (con una percentuale del 36,07%). Di questi, 6 su 24 sono stati trasmessi prima del 1° dicembre 2009 (con una percentuale del 25%) e addirittura 16 su 37 dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona (con una percentuale salita al 43,24%).

È del tutto evidente, quindi, il cambio di prospettiva e l'oramai prossimo pieno inserimento delle Assemblee regionali nel processo di formazione della posizione delle Camere rilevante in sede europea, che si sta già affermando in via di fatto.

Ciò che, del resto, è avvenuto proprio con l'ultimo dei voti trasmessi. Si fa riferimento al voto dell'Assemblea legislativa della Regione Marche, presentato al Senato il 2 dicembre 2010, sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Tale proposta era stata assegnata alla Commissione agricoltura ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, secondo la procedura di cui al Protocollo n. 2 allegato ai trattati.

La risoluzione approvata in data 7 dicembre 2010 dalla Commissione agricoltura tiene conto del voto delle Marche. E ciò non solo nel preambolo della risoluzione, ove si afferma di aver valutato *“la risoluzione trasmessa da parte dell'Assemblea legislativa della Regione Marche, approvata il 3 novembre 2010 sulla proposta in esame, in coerenza con la prospettiva del dialogo che sta intercorrendo tra il Senato e le Regioni nelle materie dell'Unione europea, come prefigurato dall'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato ai trattati*, ma anche nel dispositivo, ove si è ripresa una proposta dell'Assemblea volta ad ammettere al cofinanziamento del FEASR anche la quota parte delle spese sostenute dalle pubbliche amministrazioni a titolo di IVA.

Il dialogo, quindi, sta iniziando e - come auspicato dalla stessa Commissione europea - sta andando ben oltre la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, estendendosi a valutazioni di puro merito legislativo della proposta. Il che pone gli organi legislativi della Repubblica, e le due Camere del Parlamento in particolare, nella auspicata prospettiva di contribuire *“attivamente al buon funzionamento dell'Unione”*, come recita l'art. 12 del trattato sull'Unione europea.

Da un punto di vista prettamente procedurale, il Senato qualifica le deliberazioni delle Assemblee legislative come *“voti delle Regioni”* e ne reca una autonoma disciplina nell'art. 138 del Regolamento. L'articolo 138 distingue i voti inerenti a disegni di legge già assegnati a Commissioni, disciplinati nel secondo comma, dagli altri voti, disciplinati dal primo comma. Nel primo caso, i voti sono inviati alle Commissioni cui sono assegnati i disegni di legge e discussi congiuntamente ad essi. Nel secondo caso, i voti hanno una autonomia maggiore e potranno determinare un esame in Commissione che si può concludere con una relazione al Senato o con una risoluzione che inviti il Governo a provvedere.

Attualmente, i voti delle Regioni in materie europee sono annunciati in Assemblea - e di questo vi è evidenza nei resoconti parlamentari - e assegnati alle Commissioni competenti per materia ai sensi dell'art. 138, comma 1. Il riferimento al comma 1 è utilizzato anche per i progetti di atti legislativi dell'Unione, soggetti al controllo di sussidiarietà ai sensi del Protocollo n. 2. Nulla esclude che possa farsi una riflessione ulteriore sulla possibilità di assegnare i voti delle Regioni ai sensi del comma 2 dell'articolo 138, che impone la discussione congiunta ai disegni di legge cui il voto si riferisce. Ovviamente ciò presupporrebbe una sua applicazione estensiva, interpretando la nozione di *“disegno di legge”* come comprensiva anche del *“progetto di atto legislativo dell'Unione”*.

Al di là del *“precedente”* del dialogo tra la Commissione agricoltura del Senato e l'Assemblea della Regione Marche, prima tratteggiato, si può affermare che, in concreto, le linee di possibile

attuazione dell'articolo 6 del Protocollo potrebbero essere definite attraverso la strutturazione di un modello di consultazione tra il Senato e le Assemblee legislative regionali. Si tratterà di consentire l'espressione dell'opinione delle Assemblee regionali in un arco temporale necessariamente inferiore alle otto settimane previste dal Trattato.

Un'opzione potrebbe essere quella di consentire un dialogo aperto, eventualmente con l'ausilio dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, tra le Assemblee e le competenti Commissioni del Senato che dovranno poi materialmente interloquire con le Istituzioni europee. In tal modo, i singoli pareri resi dalle Assemblee legislative regionali, ove pervenuti prima delle deliberazioni, contribuiranno a costituire il materiale istruttorio utilizzato per le decisioni delle competenti Commissioni del Senato, come del resto il precedente del dialogo tra la Commissione agricoltura del Senato e l'Assemblea della Regione Marche ha dimostrato. Tali pareri potrebbero essere gestiti in forma elettronica e, una volta pervenuti in Senato, sarebbero inoltrati, per i seguiti di competenza, alle Commissioni cui sono stati deferiti per l'esame i progetti di atti europei cui ineriscono.

Resta da chiarire se le Assemblee legislative regionali saranno consultate solo previa richiesta delle Commissioni competenti ovvero se le Assemblee, autonomamente o per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, potranno far pervenire le proprie osservazioni sui progetti di atti legislativi dell'Unione indipendentemente dall'inizio dell'esame da parte degli organi del Senato, sempreché ovviamente gli atti siano stati già deferiti.

Un ruolo di raccordo potrebbe, infine, essere svolto dal Comitato paritetico previsto dal Protocollo d'intesa del 28 giugno 2007 tra il Senato, la Camera e la Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative regionali. Nel Protocollo, rinnovato il 21 luglio 2009, si prevede che il Comitato sia composto da cinque senatori, da cinque deputati, dal Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali e da cinque Presidenti di Consiglio regionale. Il Comitato promuove, tra l'altro, *"lo sviluppo delle procedure relative ai rapporti tra i diversi livelli territoriali, con specifico riguardo alla partecipazione alla fase ascendente e discendente di formazione del diritto comunitario"*.

6. Vincoli europei al potere di revisione costituzionale?

Un altro punto che appare importante segnalare riguarda la valutazione di come l'entrata in vigore del trattato di Lisbona possa incidere sulle riforme costituzionali e, in particolare, sulle prospettive di riforma del bicameralismo perfetto.

Nel sistema giuridico italiano esistono, infatti, vincoli espressi al potere di revisione costituzionale, quale è quello relativo al divieto di revisione della "forma repubblicana" previsto dall'art. 139 Cost., e vincoli impliciti, quali espressi dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento ai principi supremi dell'ordinamento, come ad esempio il principio di sovranità, il principio pluralistico, il diritto di difesa. Tali principi supremi hanno una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale.

Trattando di questioni attinenti alle prospettive di riforma del bicameralismo italiano, si può affermare che esistano altri limiti al potere di revisione costituzionale?

La domanda potrebbe condurre ad una risposta univoca. Non esistono né altri vincoli espressi né altri vincoli impliciti al potere di modificare l'attuale assetto del nostro bicameralismo.

Si deve prendere atto, tuttavia, che dal 1° dicembre 2009 è entrato in vigore il trattato di Lisbona.

Una delle novità principali del trattato di Lisbona è quella di avere, per la prima volta, attribuito ai parlamenti nazionali una serie di compiti nel procedimento di formazione della legislazione

dell'Unione europea. Alcuni di questi compiti sono attribuiti specificamente non già ai parlamenti nazionali, ma, trattandosi di parlamenti bicamerali, a ciascuna Camera di essi.

In particolare, l'articolo 8 del Protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali dispone che *«quando il sistema parlamentare nazionale non è monocamerale, gli articoli da 1 a 7 si applicano alle camere che lo compongono»*. Questi articoli prevedono, ad esempio, l'informativa ai parlamenti nazionali sui progetti di atti legislativi dell'Unione (art. 2) e il potere per i parlamenti nazionali di inviare *«ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione»* un parere motivato sulla conformità del progetto al principio di sussidiarietà (art. 3).

Ora, è evidente che tali poteri delle Assemblee rappresentative sovrane, le due Camere, sono disciplinati da una fonte esterna al circuito costituzionale interno. Per la prima volta, i trattati europei dettano poteri, regole e procedure che valgono anche nei confronti delle Istituzioni parlamentari nazionali. È possibile allora ipotizzare che tali previsioni dei trattati abbiano una valenza condizionante nei confronti del potere di revisione costituzionale attribuito dalla nostra Costituzione alle stesse Camere? È possibile ritenere che i *«vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario»*, che agiscono come limite all'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni *ex art. 117, comma primo, Cost.*, possano agire come limite all'esercizio del potere di revisione costituzionale, previsto e disciplinato dall'art. 138 Cost.?

La risposta, pur con tutte le cautele del caso, pare dover essere positiva.

Con il trattato di Lisbona le competenze di Senato e Camera vengono disciplinate da una fonte di un ordinamento giuridico diverso da quello italiano, seppur con esso integrato. E le stesse Camere, per quanto riguarda tali poteri individuati dal trattato di Lisbona, sembrano aver perduto la competenza a decidere sulla loro competenza disciplinata dalla fonte europea. Tra l'altro, anche un eventuale accrescimento di tali poteri o un'eventuale diminuzione presupporrebbe una modifica formale dei trattati. Inoltre, per quanto riguarda l'assetto interno, la previsione di competenze espresse per Camera e Senato non sembra superabile da modifiche di natura costituzionale che possano incidere su queste, menomandole. E ciò, naturalmente, a meno di non ipotizzare la soppressione *tout court* di una delle due Camere. Tale ipotesi però, che condurrebbe alla qualificazione del Parlamento italiano come monocamerale, non è né auspicabile né concretamente oggetto di alcuna proposta di riforma.

L'unica via che appare percorribile potrebbe quindi essere una parziale differenziazione che valga a valorizzare le competenze interne costituzionalmente attribuite, ma non a privare una delle Camere di ciò che i trattati europei le attribuiscono come potere. Tra l'altro, non solo limitatamente alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà. Come afferma la Commissione europea, *«il controllo di sussidiarietà avviene durante l'intero iter del dialogo politico, il quale copre i diversi aspetti dei documenti trasmessi ai parlamenti nazionali. La Commissione invita pertanto i parlamenti nazionali a formulare pareri che differenzino nella misura del possibile gli aspetti inerenti alla sussidiarietà dai commenti attinenti alla sostanza della proposta»*.

Appare evidente, quindi, che il nuovo meccanismo prefigurato dal trattato di Lisbona consente ai parlamenti nazionali di esaminare e di prendere posizione in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione non solo con riferimento ai soli profili di sussidiarietà (e, secondo alcuni, anche di proporzionalità), ma anche con riferimento ai contenuti di merito. Il che si traduce, in buona sostanza, in un esame completo dell'atto senz'alcun limite di contenuto.

Emerge, quindi, abbastanza chiaramente il vincolo che le nuove previsioni del trattato sembrano prevedere per il legislatore costituzionale, anch'esso dovendo rispettare il diritto (costituzionale) dell'Unione europea.

7. Le prospettive.

Per quanto riguarda le prospettive che si dischiudono ai parlamenti nazionali ed alle assemblee legislative regionali dopo il trattato di Lisbona, va detto che non c'è ancora grande chiarezza.

Sicuramente l'esercizio coordinato sul rispetto del principio di sussidiarietà non aggiunge nulla al processo di integrazione europea e dovrebbe essere considerato un modulo procedimentale essenzialmente di tipo oppositivo.

Tuttavia, è utile - insieme del resto alla c.d. procedura Barroso - per far entrare le tematiche europee nella vita politica interna e per alimentare i dibattiti parlamentari e la produzione di atti di indirizzo da parte delle Camere.

Ecco allora che la prospettiva più ragionevole vede le Camere dei parlamenti nazionali svolgere un duplice ruolo: da un lato continuare la tradizionale attività di indirizzo e controllo del proprio Governo in seno al Consiglio; dall'altro operare quale organi consultivi dell'Unione europea, capaci di fornire un contributo qualificato e rappresentativo sui documenti presentati dalle Istituzioni europee.

In questo contesto, si impone in Italia la necessità di ipotizzare forme di raccordo stabili tra Parlamento e Governo, attraverso una concertazione preventiva o comunque attraverso 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 e il Parlamento potrebbe contribuire a fissare una posizione comune.

Non è escluso, infatti - ancorché non auspicabile -, che con il Trattato di Lisbona si sviluppi un rapporto strutturato tra parlamenti volto a condizionare il potere di proposta della Commissione europea attraverso un'utilizzazione strumentale del controllo di sussidiarietà. In tale evenienza, le due Camere italiane, inserendosi autonomamente in questa rete di rapporti, dovrebbero essere in grado di esprimere opinioni e indirizzi che siano conformi all'interesse nazionale e lo promuovano a livello europeo.

Ecco la necessità di un raccordo stretto tra Parlamento e Governo, di cui le modifiche alla legge n. 11 del 2005 apportate dalla legge comunitaria 2009 costituiscono una prima cornice ordinamentale di riferimento.