

**I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà:
qualche suggestione per la Camera dei deputati***
di Nicola Lupo**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea. Cenni e rinvio. – 3. L'europeizzazione del Parlamento italiano: la prevalenza dell'opzione "minimalista". – 4. Il necessario "dialogo" con i Consigli-Parlamenti regionali. – 5. La necessità di valorizzare la fase programmatica. – 6. I rapporti tra le Commissioni Politiche dell'Unione europea e le altre Commissioni permanenti. – 7. L'interpretazione in senso ampio del principio di sussidiarietà. – 8. Conclusioni (sui poteri considerati "straordinari", sulle sessioni europee, sulle fasi ascendente e discendente).

Parole chiave: Parlamento nazionale, Parlamento Regionale, Democrazia europea, Allerta precoce, Sussidiarietà, Dialogo politico.

Key words: National Parliament, Regional Parliament, EU democracy, early warning mechanism, Subsidiarity, political dialogue.

1. Introduzione

Anzitutto, sia consentito un sincero ringraziamento per l'invito. Di certo non dovuto a studi o a meriti personali, ma forse legato all'aver in qualche modo contribuito, sulla scia dell'insegnamento di Andrea Manzella, ad un gruppetto di ricerca che prova a dedicarsi ad alcuni dei temi in esame presso questa Commissione, e ad inserirsi nel dibattito europeo che su di essi si sta svolgendo¹. Ad ogni modo, invero, è un filone di studio che seguo con grande interesse per due ragioni: *a*) il ruolo dei Parlamenti nazionali è centrale per il futuro (e il presente) della democrazia europea; *b*) l'ordinamento dell'Unione europea mette in campo potenti strumenti di modernizzazione, attraverso l'"europeizzazione", del Parlamento italiano (che, se posso aggiungere,

* Il presente lavoro costituisce la rielaborazione dei contenuti di una audizione informale svolta presso la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati il 18 dicembre 2013, nell'ambito dell'esame della Relazione annuale 2012 della Commissione europea sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali (COM(2013)565) e della Relazione annuale 2012 della Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzionalità (COM(2013)566).

** Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive nella Luiss Guido Carli di Roma.

¹ A titolo esemplificativo, mi permetto di richiamare due iniziative in lingua inglese, alla quale ho avuto l'onore di partecipare: *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, edited by M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini, Bologna, Il mulino, 2013, e *The Treaty on European Union. A Commentary*, edited by H.J. Blanke and S. Mangiameli, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2013 (nell'ambito del quale ho collaborato, assieme a P. Casalena e C. Fasone, al commento ai protocolli n. 1 e n. 2). Ricordo altresì la rubrica "Raccordi parlamentari Italia-UE nei procedimenti normativi", che, con la collaborazione di E. Albanesi e E. Brogi, curo per la rivista on line www.osservatoriosullefonti.it, diretta da P. Caretti.

sembra avere assoluto bisogno di spinte all'innovazione, nelle procedure relative ai rapporti con l'Unione europea, ma non solo per queste).

Apprezzo molto, perciò, che la XIV Commissione stia approfittando delle due relazioni della Commissione europea uscite nello scorso luglio per approfondire questi aspetti. Mi domando, anzi, se non sia il caso che la Commissione, magari in occasione della successiva coppia di relazioni annuali, faccia persino qualcosa in più. E me lo domando anche alla luce delle notizie che provengono da altri Parlamenti nazionali, che proprio in questi mesi hanno deciso di dedicare specifiche indagini conoscitive a queste tematiche: un dato già in sé eloquente, in quanto mostra che quelli qui esaminati sono strumenti dotati di una loro potenzialità politica e su cui c'è bisogno di riflettere, sul piano istituzionale e soprattutto su quello procedurale, anzitutto a livello di ciascun Parlamento nazionale, oltre che su scala europea.

Penso in particolare alla Camera bassa olandese, che ha adottato, nello svolgimento della sua indagine, un approccio per così dire "alto" ed europeo, incentrato su come i Parlamenti nazionali possono incidere maggiormente sui nodi della democrazia europea. E ha ipotizzato, tra l'altro, in prospettiva, un abbassamento della soglia necessaria per emettere il "cartellino giallo" e la costruzione di forme di presenza dei Parlamenti nazionali anche negli stadi successivi delle procedure decisionali europee². Ma altresì alla House of Commons inglese, che ha invece incentrato la sua attenzione specie sulle forme domestiche di controllo-indirizzo parlamentare, considerando, tra l'altro, la proposta volta introdurre una sorta di veto parlamentare e di prevedere un relatore europeo ("European reporter") all'interno di ciascuna Commissione permanente competente per materia³. Interessante è anche il lavoro attualmente in corso di svolgimento presso la House of Lords, come è noto tra le Camere più attive sulla scena europea, che si è avvalsa dei contributi di studiosi di varia provenienza.⁴

Certo, si tratta di Parlamenti di Stati membri tradizionalmente più "euroscettici" dell'Italia. Ed è chiaro che proposte estreme, come quelle di introdurre il veto da parte di un solo Parlamento nazionale, prospettata a più riprese nel corso dell'indagine della House of Commons (alla quale talvolta ci si riferisce parlando di un "cartellino rosso")⁵, risultano di scarso interesse dal punto di

² In particolare, è stata prospettata l'introduzione di una "Green Card" e di una "Late Card": la prima consentirebbe ai Parlamenti nazionali di apportare emendamenti alle proposte legislative della Commissione europea; la seconda introdurrebbe uno scrutinio dei Parlamenti nazionali al termine della procedura legislativa europea, consentendo, così, un ulteriore controllo sul risultato delle negoziazioni tra il Parlamento europeo e il Consiglio. Sul punto cfr. il *report* elaborato da M. Romaniello, consegnato tra i materiali relativi all'audizione.

³ Cfr., per i relativi documenti, <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/european-scrutiny-committee/inquiries/parliament-2010/european-scrutiny-in-the-house-of-commons/>.

⁴ Cfr., in particolare, le *written evidences* pubblicate su <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Role%20of%20national%20parliaments/nat-parl-evidence-volume.pdf>. Sul ruolo "europeo" della House of Lords, cfr. M. Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 221 s. Più in generale, su quello delle "seconde Camere" cfr. P. Kiever, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, Routledge, Oxon, 2012, spec. p. 64 s.

⁵ Per la proposta di istituire un "cartellino rosso" da attribuire al Parlamento del Regno Unito cfr., ad esempio, le dichiarazioni del ministro degli esteri William Hague, il 31 maggio 2013 (<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-22730226>). Si noti peraltro che alla metafora del "cartellino rosso" si è fatto ricorso altresì per immaginare effetti giuridicamente più significativi, e quindi sostanzialmente di blocco, da attribuirsi al parere motivato ove espresso un numero ancora maggiore di parlamenti nazionali rispetto a quello richiesto per attivare il "cartellino arancione". Del "cartellino rosso" si parlò anche, in questo secondo significato, nel corso della Convenzione costituzionale, ove la

vista dell'Italia. Tuttavia, ciò non vale per altri meccanismi procedurali, come ad esempio quello dello "European reporter" all'interno di ciascuna Commissione permanente, che potrebbe avere un senso esplorare anche da noi⁶. D'altronde, è noto che sono stati anzitutto i Paesi più "euroscettici" a immaginare meccanismi procedurali innovativi, perlopiù incentrati intorno al *mandate based system*, che poi sono stati gradualmente adottati anche da Stati membri tradizionalmente favorevoli ad ulteriori sviluppi del processo di integrazione europea: la partecipazione dei Parlamenti nazionali non va vista tanto come un ulteriore freno al processo di integrazione⁷, ma, almeno nelle forme in cui è attualmente proceduralizzata nell'Unione europea, è stata concepita e funziona soprattutto come meccanismo attraverso cui le opinioni pubbliche, come è noto ancora articolate in larga prevalenza intorno alla dimensione nazionale, possono far sentire la loro voce nel processo di formazione delle decisioni europee.

2. Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea. Cenni e rinvio

Sul profilo sub *a*), relativo cioè al ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE, mi permetto di rinviare – per brevità – per larga parte a un mio lavoro recente, che ho consegnato alla Commissione⁸. In esso, come invero in altri lavori apparsi di recente sul tema nella letteratura giuridica italiana⁹, si può trovare un esame dei "poteri europei" dei Parlamenti nazionali, attribuiti dall'art. 12 TUE e da altre disposizioni dei trattati. Specifica attenzione è dedicata al controllo di sussidiarietà (c.d. *Early Warning Mechanism-EWM*), ove ci si addentra in una piccola disputa teorica sul significato di tale controllo: alcuni studiosi lo leggono in senso stretto, paragonando lo scrutinio affidato ai Parlamenti a quello spettante ad un giudice, o al Consiglio di Stato francese¹⁰; altri, invece, a mio avviso più correttamente, lo interpretano in senso ampio, valorizzandone il

soluzione fu espressamente scartata: cfr. P. Lindseth, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 237 s.

⁶ Sull'assetto delle commissioni parlamentari specializzate sull'Unione europea nel Regno Unito cfr., per le origini del modello, A.J. Cygan, *The United Kingdom Parliament and European Union Legislation*, Kluwer Law, The Hague-London-New York, 1998, e Id., *National Parliaments in an Integrated Europe. An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law, The Hague-London-New York, 2001, spec. p. 50 s.; nonché, per gli sviluppi più recenti, P. Norton, *Parliament in British Politics*, II ed., Palgrave, Basingstokes, 2013, p. 153 s. e il recente rapporto *Measured or Makeshift? Parliamentary scrutiny of the European Union*, Hansard Society, London, 2013, spec. p. 15 s.

⁷ Per questa lettura cfr., invece, R. Mastroianni, *La procedura legislativa e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, II ed., a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 191 s.

⁸ *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in corso di pubblicazione in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di N. Lupo e A. Manzella, Giappichelli, Torino, 2014.

⁹ Mi riferisco soprattutto alle ottime voci di M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto discipline pubblicistiche. Aggiornamento V*, Utet, Torino, 2012, p. 485 s. e di C. Morviducci, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali VII*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 593 s.

¹⁰ Cfr., rispettivamente, F. Fabbrini-K. Granat, *'Yellow Card, but no Foul': The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike*, in *Common Market Law Review*, 2013 (1), p. 115 s., spec. p. 124 s. e P. Kiiwer, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, cit., p. 126 s.

significato politico¹¹, e rilevando che anche attraverso di esso i Parlamenti nazionali, nella loro varietà di approcci, si fanno interpreti di quelle identità costituzionali degli Stati membri che i trattati europei espressamente riconoscono e tutelano (art. 4, par. 2, TUE).

Sulla base di questa diversa lettura della procedura in questione, tende a diversificarsi anche il giudizio sui primi due casi fin qui registratisi di “cartellino giallo”: sulla proposta di regolamento in tema di diritto di sciopero, nel 2012; e sulla proposta di regolamento volta ad istituire una procura europea, poche settimane or sono. Casi, peraltro, diametralmente opposti negli esiti, visto che nel primo la Commissione ha deciso di ritirare la sua proposta, mentre nel secondo ha dichiarato la propria intenzione di andare comunque avanti. Gli autori che privilegiano la lettura più restrittiva dell'*Early Warning Mechanism* criticano l'eccessiva ampiezza e varietà dei parametri utilizzati nei pareri motivati espressi dai Parlamenti nazionali; coloro che ne propongono una lettura più estensiva, invece, ritengono che tali vicende siano complessivamente in linea con l'obiettivo in nome del quale i Parlamenti nazionali sono stati coinvolti e con la scelta di non attribuire ad essi un vero e proprio potere di veto.

Ad ogni modo, i due casi succitati, oltre al numero comunque piuttosto elevato di pareri motivati espressi, mostrano con chiarezza che la procedura dell'*Early Warning Mechanism* produce qualche effetto, contrariamente a ciò che in molti pensavano. Il risultato finale, come è del resto naturale, dipende da numerose variabili: nel secondo caso, quello del procuratore europeo, hanno probabilmente giocato un peso non trascurabile sia l'esistenza di una base giuridica più salda, sia la prospettiva – già prefigurata dall'art. 86, par. 1, TFUE – di una cooperazione rafforzata a tale proposito.

3. L'uropeizzazione del Parlamento italiano: la prevalenza dell'opzione “minimalista”

In questo contesto, passando al profilo sub *b*), rivolgerei la mia attenzione al Parlamento italiano e, nel suo ambito, evidentemente, soprattutto alla Camera dei deputati.

In sintesi, prima di scendere in termini un po' più analitici, mi preme anticipare una valutazione di fondo. Il processo di “uropeizzazione” della Camera e del Senato¹² è senz'altro in corso, e alcuni dati lo evidenziano in modo assai chiaro¹³. Tuttavia, nell'adeguamento delle

¹¹ Cfr. I. Cooper, *A “Virtual Third Chamber” for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, 2012, 35(3), p. 441 s., spec. 455 s. e A. Cygan, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU. The role of National Parliaments*, Edwar Elgar, Cheltenham-Northampton, 2013, spec. p. 183 s.

¹² Sul concetto di “uropeizzazione” cfr., per tutti e per ulteriori indicazioni, S. Fabbrini, *L'uropeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in *L'uropeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione Europea nelle istituzioni e le politiche italiane*, a cura di S. Fabbrini, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 3 s. Nel senso che gli “ordinamenti si europeizzano in quanto interiorizzano i principi base dell'Unione, che da fattori esterni di uniformità dei diversi sistemi nazionali, diventano fattori dinamici interni di questi stessi ordinamenti, spesso sollecitandoli alla trasformazione”, cfr. G. Rizzoni, *Parlamento e Unione europea: 1998-2008 e oltre*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Il Filangieri, Quaderno 2007, Jovene, Napoli, 2008, p. 369 s.

¹³ Si pensi ad esempio alla vistosa crescita delle sedute delle commissioni dedicate alle “questioni comunitarie”, passate da poco più del 5% al 14,4% del totale, comparando i primi mesi di attività della XVII legislatura a quelli delle due legislature precedenti (cfr. *L'attività della Camera dei deputati nei primi nove mesi della XVII Legislatura (Dati relativi al periodo 15 marzo-15 dicembre 2013)*, Camera dei deputati, Roma, 19 dicembre 2013, p. 12 s., in

procedure parlamentari italiane alle innovazioni derivanti dai più recenti sviluppi dell'integrazione europea, si è seguita fin qui, in prevalenza, un'opzione minimalista: sia in termini di contenuti innovativi, limitati allo stretto indispensabile; sia, ancor prima, sul piano delle fonti coinvolte, visto che per ora non si è neppure modificato il testo dei regolamenti di Camera e Senato, ma si sta operando in applicazione di appositi pareri della Giunta per il regolamento della Camera, resi nel 2009 e nel 2010, e di una lettera del Presidente del Senato, firmata il 1° dicembre 2009, il giorno stesso dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Il dato – che alla Camera si accinge ad essere presto superato ove giunga a compimento il percorso di riforma regolamentare intrapreso dalla Giunta per il regolamento – appare invero piuttosto impressionante in ottica comparata, posto che in altri Stati membri il trattato di Lisbona ha ricevuto un suo sviluppo con fonti costituzionali, legislative e con gli stessi regolamenti parlamentari¹⁴.

A mio avviso, invece, quella della “europeizzazione” costituisce una sfida molto rilevante e difficile per i Parlamenti nazionali. Queste sono infatti, il più delle volte, le istituzioni degli Stati membri con maggiori tradizioni alle loro spalle, e comunque abituati a lavorare, per così dire, “in solitudine”: agendo cioè quali uniche istituzioni della rappresentanza politica, nate e sviluppatasi in un contesto prettamente nazionale. Non può sorprendere, perciò, che essi faticino a “europeizzarsi”: a muoversi cioè in un contesto assai più complesso, in cui gli organi rappresentativi sono molteplici, e che li obbliga a decidere in tempi certi, in modo coerente e informato. E quindi anche a ridisegnare, in profondità, la loro organizzazione e le loro modalità di lavoro.

Questa opzione “minimalista” non mi pare fin qui aver giovato né alla modernizzazione delle Camere, né al buon funzionamento delle procedure europee vere e proprie, che si reggono tuttora su discipline semi-clandestine e a volte difficilmente comprensibili per gli stessi protagonisti¹⁵. Neppure hanno giovato, va da sé, il ritardo del legislatore statale, che ha atteso oltre tre anni per adeguare le procedure europee in essere nell'ordinamento italiano al trattato di Lisbona, con la legge n. 234 del 2012 – la quale peraltro richiede in più casi un “gioco ad intarsio” con i regolamenti parlamentari¹⁶ –, né tanto meno la diversità di linee seguite troppo spesso dai due rami del Parlamento italiano.

A quest'ultimo proposito, dichiaro subito che, mentre ritengo che su un piano generale il regolamento della Camera sia (relativamente, si intende) “più avanti” rispetto a quello del Senato (e lo dimostra la proposta Quagliariello-Zanda della scorsa legislatura, che in larga parte mirava a

http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/shadow_mostra/file_pdfs/000/023/890/attivita%20C3%A0_2013.pdf.

¹⁴ Cfr., per tutti, C. Fasone, *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali?*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2010, n. 3, e R. Bifulco, *La Costituzione italiana dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, n. 1, p. 1 s.

¹⁵ E' più volte accaduto, infatti, che le stesse istituzioni europee abbiano classificato in modo diverso pareri che Camera e Senato avevano ritenuto dover essere qualificati come pareri motivati.

¹⁶ Cfr., in proposito, A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE. I. Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in www.federalismi.it, 2013, n. 2, spec. p. 8 s. (valorizzando peraltro l'approccio cauto e informale, che utilizza spesso meccanismi “in via sperimentale”), G. Rivosecchi, *Il ruolo del Parlamento*, in AAVV, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2013, p. 463 s. (più critico circa gli effetti dell'inerzia nell'adeguamento dei regolamenti parlamentari) e G. Piccirilli, *Approvata la nuova legge sulla partecipazione dell'Italia all'UE*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, n. 2, p. 417 s. (evidenziando come la legge preservi gli spazi per l'autonomia regolamentare dei due rami del Parlamento).

trasferire al Senato istituti già operanti alla Camera¹⁷), penso che sulle procedure europee, e in particolare sull'*Early Warning Mechanism*, funzioni meglio la procedura delineata in Senato. Ho trovato indicazioni mi pare abbastanza convergenti nella relazione introduttiva dell'on. Tancredi sul ruolo dei Parlamenti nazionali e ora altresì nelle proposte elaborate in seno alla Giunta per il regolamento della Camera. Non so dire se il successo di una procedura si misuri con i numeri dei pareri motivati e dei contributi approvati (e in tal caso è chiaro che il Senato sarebbe avanti, come del resto molte altre "Camere alte" di Stati membri dell'UE, secondo ciò che riportano le relazioni in esame). Ad ogni modo, proprio dal punto di vista del riparto dei ruoli tra Commissioni di merito e Commissione politiche dell'Unione europea quel modello mi pare meglio riuscito, perché più coerente con l'effettivo sviluppo delle forme di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo, per come risultanti dalle due relazioni in esame (si tornerà sul punto *infra*, nel par. 6).

4. Il necessario "dialogo" con i Consigli-Parlamenti regionali

In questa chiave, trovo piuttosto miope che le Camere non abbiano finora valorizzato, mediante apposite procedure, l'apporto che può provenire dalle Regioni e, in particolare, dai Consigli regionali, come è noto qualificati "Parlamenti regionali con poteri legislativi", ai sensi del protocollo n. 2 annesso al trattato di Lisbona.

Né mi pare che a questa prospettiva si stia prestando specifica attenzione. Vedo infatti dal testo della riforma regolamentare discussa in Giunta per il regolamento lo scorso 12 dicembre 2013 che (giustamente e finalmente) verrebbero soppressi molti degli articoli che attualmente compongono il capo XXII del regolamento ("Delle procedure relative alle questioni regionali"), divenuti ormai, da oltre un decennio, del tutto inapplicabili con il nuovo Titolo V Cost. Tuttavia, sorprende che non si colga l'occasione per creare nuove procedure mediante le quali porre in relazione ciascuna Camera con i Consigli regionali, in materia europea, ma non solo¹⁸. Per le procedure europee, infatti, ci si limita – come si accennava – a "codificare" la procedura già prevista nei pareri del 2009 e del 2010, senza però articolare in alcun modo le modalità con cui stimolare i Consigli regionali interessati a far pervenire (anche) a Camera e Senato i loro pareri motivati e i loro contributi sulle proposte di atti in esame. Nulla si dice, inoltre, quanto agli strumenti di "dialogo" da mettere in opera su un piano più generale, quando è abbastanza chiaro che un confronto più serrato tra il legislatore statale e i legislatori regionali, del tipo di quello che si è realizzato nell'attuazione delle deleghe in materia di federalismo fiscale contenute nella legge n. 42 del 2009, aiuterebbe non poco a diminuire un contenzioso costituzionale giunto ormai a livelli difficilmente tollerabili, sul piano quantitativo come su quello qualitativo.

¹⁷ Su cui cfr. A. Manzella, *Regolamento parlamentare e Costituzione*, in www.astrid.eu, 15 marzo 2012, G. Savini, *Prmissime osservazioni sulla proposta Quagliariello/Zanda di riforma organica del regolamento del Senato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 6 marzo 2012, nonché, volendo, N. Lupo-G. Perniciaro, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1, marzo 2012.

¹⁸ Per un auspicio in tal senso cfr., volendo, N. Lupo, *Le Regioni in Parlamento: la mancata adozione di metodi della legislazione adeguati alle esigenze delle autonomie (e le sue conseguenze nefaste sull'attuazione del Titolo V Cost.)*, in *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, a cura di V. Antonelli, Roma, Donzelli, 2008, p. 91 s.

Se è vero che, come a me sembra, le Camere risultano più forti se sono capaci di “fare sponda” con le Regioni e se, nel farlo, le spingono a “fare sistema”, l’*Early Warning Mechanism* mi pare un’occasione da non perdere, ma, anzi, da cogliere al volo. E anche alcuni spunti, seppur abbastanza timidi, contenuti nella legge n. 234 del 2012 sembrano spingere nella medesima direzione¹⁹. Vanno costruite apposite procedure – come succede, per citare un solo esempio, in Spagna²⁰ – che attivino circuiti sia formali sia informali a livello statale e regionale, con il coinvolgimento dei rispettivi Esecutivi, volti a rendere i pareri motivati di Camera e Senato i terminali di un percorso nel quale si possano cogliere e poi, eventualmente, fare presenti nelle sedi europee gli interessi in gioco, che come è naturale sono spesso parecchio differenziati e articolati nelle diverse aree del territorio italiano.

Certo, non si tratta di procedure semplici né da costruire né da attuare, tanto più che non bisogna neppure cadere nell’errore, pur diffuso e per alcuni versi comprensibile, di pretendere dai Consigli regionali una posizione “unitaria”. Così come accade – su altra scala – per i Parlamenti nazionali nell’Unione europea, è perfettamente fisiologico che ciascun Consiglio regionale esprima la “sua” posizione, nella consapevolezza che se essa resterà una voce isolata avrà possibilità decisamente minori di poter essere effettivamente ascoltata.

Non va dimenticato che la logica che ispira i processi decisionali europei è la logica della “rete”. Alcune Regioni italiane, come è noto, sono da tempo abbastanza attive e sono ovviamente libere di usare anche loro canali – sia quelli diretti, sia quelli di cui dispongono attraverso il Comitato delle Regioni – per trasmettere la propria posizione sulle proposte avanzate dalla Commissione europea. Ma dovrebbe essere evidente a tutti che alle Regioni conviene trovare un’eco delle proprie posizioni anche a livello statale, visto che resta questa la dimensione territoriale di gran lunga dominante nei processi decisionali dell’UE; e che, reciprocamente, alle Camere conviene avvalersi anche dell’apporto delle Regioni, già ora quantitativamente non trascurabile²¹, e convogliarlo nei pareri motivati espressi. Certo, in prospettiva, questa funzione si potrebbe utilmente attribuire, almeno in prevalenza, a un Senato delle autonomie, che nel rapporto con le istituzioni dell’Unione europea potrebbe trovare una delle sue ragioni d’essere²². Tuttavia,

¹⁹ Il riferimento è agli artt. 8, 9 e 25 della legge n. 234 del 2012, che in sostanza si limitano a ripetere quanto già disposto dal protocollo n. 2, estendendo l’interlocuzione con le Regioni anche al “dialogo politico” e prevedendo un coinvolgimento, a titolo informativo, della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome. Su queste disposizioni e sui loro possibili sviluppi nei regolamenti di Camera e Senato cfr. ampiamente C. Fasone, *The Relationship between State and Regional Legislatures, starting from the Early Warning Mechanism*, nello special issue di *Perspectives on Federalism* dedicato a Regional Parliaments in the European Union: A comparison between Italy and Spain, a cura di E. Castellà Andreu-E. Gianfrancesco-N. Lupo, n. 5, 2013 (http://www.on-federalism.eu/attachments/004_Volume%205%20-%20issue%20%20-%202013.pdf), p. 122 s.

²⁰ Cfr., tra gli altri, A.M. Carmona Contreras – M. Rodríguez-Izquierdo, 2010, *La recepción del mecanismo de alerta temprana para el control preventivo de la subsidiariedad a nivel estatal y autonómico. Una aproximación al caso andaluz*, in <http://www.centrodeestudiosandaluces.info/PDFS/P201002.pdf>, 2010, spec. p. 11 s. e, anche per qualche utile indicazione sulle prime applicazioni, E. Martín Núñez, *The scrutiny of the principle of subsidiarity by autonomous regional parliaments with particular reference to the participation of the Parliament of Catalonia in the early warning system*, in *Perspectives on Federalism*, nel citato special issue, p. 51 s., spec. p. 55 s.

²¹ Cfr., ad esempio, anche per ulteriori indicazioni, C. Fasone, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un’analisi di diritto comparato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 3-4, p. 409 s. e C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in www.federalismi.it, 2013, n. 7, spec. p. 3 s.

²² Alcuni spunti in tal senso sono contenuti, ad esempio, nella relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo Letta, ove tra l’altro si afferma che “Il Senato, infine, può ricoprire un particolare

sicuramente a Costituzione vigente, ma fors'anche a Costituzione variata, credo che pure la Camera – che resta comunque a pieno titolo un “Parlamento nazionale” ai sensi dei trattati europei – potrebbe utilmente svolgere siffatte funzioni: magari al fine di rafforzare, quando necessario, una posizione già espressa dal Senato o comunque tenendo aperto il canale informativo con le istituzioni europee, anche al fine di poter valorizzare il rapporto fiduciario con il Governo.

Per inciso, va anche detto che la tradizionale rivalità tra Giunte e Consigli regionali, così come l'assetto del Governo italiano, con la sua persistente frammentazione e con le lotte intestine tra Ministero degli affari esteri e Dipartimento per le politiche europee – oltre a qualche gelosia sulle informazioni da dare alle Camere e sugli indirizzi da esse provenienti –, non aiutano di certo a muoversi nella direzione auspicata. Si riscontra infatti una diffusa abitudine a un sistema gerarchizzato e lento, che va assolutamente abbandonata: il meccanismo decisionale europeo, come si diceva, è “a rete” e presuppone che si agisca in modo “compatto” e si dica quanto prima e quante più volte possibile sempre la stessa cosa, se si vuole avere qualche *chance* di essere ascoltati in ambito europeo. Tempi lunghi, distinguo, rivalità e bizantinismi procedurali nel “grande gioco decisionale europeo” non pagano, ma penalizzano gli Stati membri che non sono in grado di liberarsene²³.

5. La necessità di valorizzare la fase programmatica

In questa chiave, assume un rilievo assolutamente centrale la fase programmatica. A livello di UE la programmazione legislativa, come è noto, c'è e funziona. Occorre perciò – seguendo l'esempio di altri ordinamenti (in particolare, nel Regno Unito) – “agganciarla”, in modo più esplicito di quanto finora accaduto, sulla base di pur meritevoli tentativi²⁴, al fine di rapportarla efficacemente ed effettivamente alle priorità politiche nazionali (e regionali). Come tutti i processi di programmazione, esso richiede la presenza di una molteplicità di voci: quelle europee (anzitutto

ruolo, nel rafforzato quadro della Unione Europea, *soprattutto per la specifica capacità di interloquire con le autonomie territoriali, tanto come presidio al principio di sussidiarietà, quanto per la valutazione delle proposte legislative della UE*. L'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, Allegato al Trattato di Lisbona, prevede infatti che ciascun Parlamento nazionale o ciascuna Camera dei parlamenti nazionali possa inviare ai Presidenti del Parlamento Europeo, del Consiglio o della Commissione un parere motivato per segnalare la non conformità di un determinato progetto al principio di sussidiarietà. Ciascun Parlamento nazionale o ciascuna Camera, continua l'articolo 6, può consultare “i parlamenti regionali con poteri legislativi”. *Questa specifica interlocuzione dovrebbe spettare in particolare al Senato*” (corsi aggiunti). Cfr. <http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/relazione-finale.html>, del 17 settembre 2013.

²³ Sempre nell'appena citata relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali si osserva infatti, nella premessa, che “*L'appartenenza all'Unione europea e il contesto di competizione internazionale lanciano nuove sfide al sistema istituzionale italiano. Ciò impone di adeguare il funzionamento delle nostre istituzioni ad assetti ed equilibri delineati in Assemblea Costituente, quando il processo di integrazione europea non si era neppure avviato*”. E altresì, all'inizio del capitolo dedicato alla forma di governo, si sottolinea che “*l'integrazione europea e le sfide internazionali richiedono che il nostro Paese, tenuto a misurarsi con competitori dotati di più salde strutture politiche, accentui le sue prestazioni in termini di efficienza, capacità decisionale e tempestività; le inefficienze della forma di governo di uno Stato membro dell'Unione Europea come l'Italia si riverberano sul buon funzionamento dell'intera Unione*”.

²⁴ Per le prime esperienze in tal senso, dall'esito invero piuttosto deludente, cfr. F. Bientinesi, *Brevi note sui programmi legislativi ed operativi delle istituzioni europee all'esame del Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, n. 1, p. 153 s.

per il tramite del Governo, al fine di capire la logica delle proposte considerate a quel livello prioritario), quelle nazionali e quelle regionali, settore per settore, forza politica per forza politica.

La selezione dei progetti da esaminare specificamente presso ciascun ramo del Parlamento non può essere casuale, né meramente burocratica, perché è chiaro che il Parlamento non può esprimersi su tutto e già il decidere di esaminare una certa proposta (o, ancor meglio, un certo documento preparatorio) è un fatto politicamente significativo: e deve perciò produrre i suoi effetti per tempo, attivando sin dall'inizio la relativa istruttoria tecnica e costringendo il Governo a dare conto dell'importanza o meno di quel dossier per gli interessi nazionali; e altresì utilizzando i contatti con le Regioni e con il Senato, oltre che, evidentemente, nelle varie sedi delle cooperazione interparlamentare, in modo da vedere se ci sono margini per costruire le relative "alleanze" (anche qui, con un ruolo senz'altro importante spettante alle Commissioni Politiche dell'Unione europea). I "blitz" e le improvvisazioni sono rischiosi e hanno poco senso: meglio azioni ben pensate e preparate, a maggior ragione, visto che poi vanno eseguite necessariamente in modo rapido, in un arco temporale assai limitato.

In questo processo di programmazione sono convinto che le Commissioni Politiche dell'Unione europea possano giocare un ruolo chiave, agevolando il coordinamento sin dall'inizio tra le posizioni delle varie istituzioni, parlamentari e non, perché sono forse le uniche sedi in cui tutte le priorità possono essere pubblicamente espresse. Della disponibilità di una tale sede anche il Governo avrebbe interesse a giovare, posto che è tutt'altro che facile anche per il Dipartimento politiche dell'Unione europea riuscire effettivamente a coordinare, da solo, l'azione dei diversi Ministeri e, al tempo stesso, a porla in relazione con il mondo delle autonomie territoriali²⁵.

6. I rapporti tra le Commissioni Politiche dell'Unione europea e le altre Commissioni permanenti

Confesso che dal già citato testo della riforma del regolamento della Camera presentato nella Giunta per il regolamento del 12 dicembre 2013 mi aspettavo – su un piano generale – una visione un po' più alta e coraggiosa, in particolare quanto alla revisione dell'attuale assetto delle commissioni permanenti: anche sulla scorta degli spunti contenuti nel rapporto elaborato dai "saggi" nominati dal Presidente della Repubblica nell'aprile 2013²⁶, si sarebbe potuta (e fors'anche dovuta) delineare una drastica riduzione delle commissioni permanenti con poteri legislativi, visto

²⁵ Alcune di queste difficoltà le ho potute sperimentare partecipando, come coordinatore di un'unità Luiss, ad una ricerca (denominata "AIR in comune"), commissionata dal Dipartimento per le politiche europee, in esito alla quale è stata sottolineata la necessità di "concepire la partecipazione delle singole Regioni alla 'fase ascendente' come un processo collaborativo tra molteplici soggetti: tra i diversi livelli di governo che insistono nel territorio regionale; tra gli organi di governo della Regione e le associazioni di categoria e le parti sociali; e, a maggior ragione, tra la Giunta e il Consiglio regionali".

²⁶ Si veda la Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica Napolitano, in cui, in particolare, si auspicava la riduzione del numero delle commissioni permanenti di Camera e Senato: "si potrebbe ridurre il loro numero dalle attuali 14 a 9, con accorpamenti per materia suggeriti dalla prassi e funzionali sia al superamento del fenomeno, oggi molto frequente, delle Commissioni riunite, sia al fine di garantire una migliore e più efficace azione di controllo sulle politiche pubbliche". Cfr. http://www.quirinale.it/grnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.pdf, 12 aprile 2013.

che le attuali competenze non risultano più corrispondenti alle principali politiche pubbliche e non tengono in alcun modo conto né della riforma del Titolo V della Costituzione, né tanto meno della ancor precedente riorganizzazione dei ministeri, operata dal decreto legislativo n. 300 del 1999²⁷. Ciò avrebbe agevolato altresì un ridisegno complessivo del ruolo della XIV Commissione, alla quale è dedicata, nel progetto di riforma del regolamento, una specifica attenzione, ma in ottica, anche qui, piuttosto minimalista.

In ogni caso, se il contesto resta questo, direi che la soluzione di gran lunga più agevole mi pare – come accennavo – quella di adeguarsi o quantomeno avvicinarsi al modello Senato²⁸ nella distribuzione delle funzioni di intervento sui progetti di atti dell'Unione europea, e in particolare sulla verifica del principio di sussidiarietà. Il disegno della Camera, laddove riserva in via esclusiva alla XIV Commissione la verifica sul principio di sussidiarietà, demandando invece alle altre Commissioni permanenti l'esame degli altri profili e l'attività di indirizzo e controllo nei confronti del Governo²⁹, è sicuramente molto elegante e sofisticato (e fors'anche condivisibile nelle sue linee di fondo, volte a favorire la costruzione di una metodologia il più possibile coerente nella verifica del rispetto del principio di sussidiarietà)³⁰, ma, così come già accaduto per altre procedure europee, un po' troppo bizantino e complesso.

Anche alla luce del "successo" del c.d. "dialogo politico" (evidente dalla lettura dei dati presenti nella relazione sul ruolo dei Parlamenti nazionali), dell'effettiva attuazione del protocollo n. 2 (di cui dà conto la relazione sulla sussidiarietà) e, soprattutto, della naturale ambiguità insita nel principio di sussidiarietà, sembra essere prevalsa la tendenza a leggere il più possibile in modo unitario le varie forme di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel *decision-making* dell'UE. Ne discende che la procedura in essere al Senato sulla verifica del principio di sussidiarietà appare più logica e più coerente con l'effettiva attuazione che il protocollo n. 2 sta ricevendo a livello europeo: la competenza spetta alla Commissione di merito, con il parere della Commissione politiche dell'Unione europea; quest'ultima, comunque, è abilitata ad esprimersi anche direttamente (nei confronti del Governo e delle istituzioni dell'UE), surrogandosi perciò alla Commissione di merito, nel caso in cui questa risulti inadempiente.

In questo modo, gli incentivi appaiono meglio distribuiti: non è probabilmente casuale che, come si accennava, il Senato sia risultato essere, in effetti, più attivo, sia nella scorsa, sia in questa legislatura, nel fare uso di queste procedure, ancorché a rischio di qualche disomogeneità tra i due organi chiamati (Commissione di merito e 14^a Commissione) ad esprimersi a nome del medesimo

²⁷ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, spec. p. 635 s.

²⁸ Su cui cfr. D.A. Capuano, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2011, n. 3, p. 519 s. e V. Di Ciolo-L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Giuffrè, Milano, 2013, p. 687 s.

²⁹ Cfr. A. Esposito, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, n. 4, p. 1119 s., spec. 1162 s. e R. Dickmann, *Il Parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2011, p. 272 s.

³⁰ Come è stato osservato (U. Zampetti, *Parlamento e Costituzione europea*, in *Il parlamento nell'evoluzione costituzionale nazionale ed europea*, Roma, Camera dei deputati, 2012, p. 13 s.), l'attribuzione in via esclusiva alla XIV Commissione della competenza in materia di sussidiarietà "ha inteso favorire la formazione di una metodologia coerente fondata su criteri di valutazione consolidati e univoci, contenendo l'incidenza delle sollecitazioni degli interessi di settore".

ramo del Parlamento e con qualche eccessiva vicinanza agli interessi di settore nella valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà³¹.

7. L'interpretazione in senso ampio del principio di sussidiarietà

Infine, dedicherei qualche rapida osservazione al nodo rappresentato dalla definizione del parametro che i Parlamenti sono chiamati a tenere in considerazione nel momento in cui esprimono il proprio parere motivato. So bene che la cosa è da tempo discussa, a livello dottrinale come a livello politico-istituzionale, ma personalmente non vedo eccessivi ostacoli a interpretare in senso ampio il parametro costituito dal principio di sussidiarietà, includendovi anche la base giuridica e il principio di proporzionalità. Non sono poche, infatti, le accezioni del principio di sussidiarietà – elaborate anteriormente o successivamente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona – che includono pure questi elementi, che, del resto, sono evocati, più o meno direttamente, dallo stesso testo dell'art. 5, par. 3, TUE³².

Come è stato acutamente notato³³, l'idea di distinguere in modo netto, nelle procedure parlamentari, il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà da quello sul merito politico richiama alla mente il tentativo, anch'esso senz'altro ispirato alle migliori intenzioni ma come è noto rivelatosi fallimentare³⁴, di isolare, nell'esame parlamentare dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, il controllo sulla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza dall'esame del contenuto del decreto-legge. Nell'uno come nell'altro caso, un organo pienamente politico, quale inevitabilmente è il Parlamento, finisce per dare prevalenza all'apprezzamento politico rispetto ad una valutazione oggettiva, specie ove fondata su parametri già di per sé vaghi e incerti (quali sono, appunto, sia la sussidiarietà, sia la straordinaria necessità e urgenza).

Ove la Camera accedesse ad un'accezione ampia della sussidiarietà, può anche essere che la Commissione europea formuli talune critiche, ma è altamente probabile che esse si riferiranno unicamente al caso specifico, e comunque non credo potranno essere particolarmente severe. Va infatti ricordato che la stessa Commissione europea ha già riconosciuto, su un piano generale, con particolare chiarezza nella relazione sul principio di sussidiarietà relativa al 2011, che spetta a

³¹ Cfr. C. Fasone, *Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2010, p. 824 s.

³² Cfr., per una rassegna critica, cfr. A. Estella, *The Eu Principle of Subsidiarity and Its Critique*, Oxford University Press, Oxford, 2002, spec. p. 39 s., e, sulla scorta del pensiero di Mac Cormick, C. Fasone, *Competing concepts of subsidiarity in the early warning system*, in *Democracy and Subsidiarity in the EU*, cit., p. 157 s., spec. 177 s.

³³ 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 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Catania, 14-15 ottobre 2005, Cedam, Padova, 2007, p. 103 s., spec. 142 s. (la quale già "a caldo", con riferimento cioè al trattato costituzionale, esprimeva "qualche perplessità circa la praticabilità di un controllo sulla sussidiarietà svincolato e autonomo dal controllo sul merito politico dell'atto").

³⁴ Si vedano in proposito: (a sostegno della separazione dei due piani di analisi) A. D'Andrea, *Le nuove procedure regolamentari per l'esame dei decreti legge in Parlamento: un primo bilancio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, n. 1, p. 78 s. e (per un giudizio *ex post*, con ampi riferimenti alla prassi parlamentare) G. Pitruzzella, *La legge di conversione del decreto-legge*, Cedam, Padova, 1989, spec. p. 253 s., G. Rizzoni, *La verifica parlamentare dei presupposti per l'emanazione dei decreti-legge: appunti per un bilancio*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1993, n. 1-3, p. 107 s. e A. Ghiribelli, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Giuffrè, Milano, 2011, spec. p. 150 s.

ciascuna Camera interpretare la disciplina dei Trattati e dei protocolli³⁵. Inoltre – come risulta dalla relazione relativa all'anno successivo – la Camera sarebbe comunque in buona compagnia, non essendo pochi i Parlamenti nazionali che hanno optato per una lettura assai estensiva del principio di sussidiarietà.

In definitiva, ciò che mi sembra chiaro è che, anche in base al cosiddetto principio della polifunzionalità dei procedimenti parlamentari³⁶, non si può chiedere alle Camere di interpretare, nel controllo sul principio di sussidiarietà, “soltanto” un ruolo analogo a quello dei giudici. Sia chiaro: ove lo ritengano, anche le Camere e le loro commissioni possono senz'altro decidere di farlo, applicando rigorosamente principi, come quelli di sussidiarietà e di proporzionalità, spesso utilizzati dai giudici, europei e non, per lo più nella loro accezione più ristretta. Ma se invece preferiscono far pesare la loro posizione politica nel processo di formazione di un certo atto europeo non credo che sia doveroso, né tanto meno opportuno, impedire che ciò accada, sempre ovviamente che lo facciano nell'ambito delle procedure delineate in parte dai trattati e in parte dalle regole del diritto parlamentare di ciascuno Stato membro.

8. Conclusioni (sui poteri considerati “straordinari”, sulle sessioni europee, sulle fasi ascendente e discendente)

Ad ogni modo, mi pare emerga con chiarezza che la disciplina contenuta nel regolamento della Camera su questi temi vada integrata e aggiornata quanto prima, al fine di completare il processo di attuazione del trattato di Lisbona, ma anche per agevolare un migliore coordinamento tra le due Camere.

A tal fine, mi permetto di segnalare una serie di poteri parlamentari ignorati, in quanto ritenuti “straordinari”³⁷, nei testi esaminati dalla Giunta per il regolamento nella più volte richiamata seduta del 12 dicembre scorso: il potere di richiedere al Governo l'impugnativa dell'atto davanti alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà; le varie procedure di cui ai “freni di emergenza” o ai “poteri di opposizione”³⁸; lo stesso semestre europeo e il calendario

³⁵ Cfr. il rapporto della Commissione sui principi di sussidiarietà e proporzionalità relativo al 2011 (COM(2012) 373 final, 10 luglio 2012), nel quale la Commissione, dopo aver ribadito l'esigenza di una chiara distinzione formale tra pareri motivati e contributi, riconosce che “l'emissione di un parere motivato su una proposta della Commissione e gli argomenti su cui si basa rientrano esclusivamente nell'ambito di competenza di ciascun parlamento nazionale” (corsivi aggiunti).

³⁶ Secondo tale principio, attraverso uno stesso procedimento le Camere possono esercitare e in genere esercitano più di una tra le funzioni ad esse attribuite: cfr. A. Manzella, *La funzione di controllo*, in *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001, p. 213 s., spec. 219, e L. Gianniti-N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 151 s.

³⁷ Cfr. la relazione dell'on. Pisicchio, in A.C., XVII legislatura, bollettino giunte e commissioni, 12 dicembre 2013, p. 159 s., ove si qualificano come “assolutamente straordinarie e non fisiologiche” procedure “quali, ad esempio, il diritto di opposizione ad una decisione di revisione semplificata del trattato europeo o sulle proposte su aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali o il ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà”. A parte che il giudizio, operato evidentemente *a priori*, sulla straordinarietà o meno di tali procedure appare assai opinabile, il fatto che una procedura, per quanto straordinaria, sia priva di ogni disciplina finisce, a ben vedere, per rendere ancora più delicato – e “patologico”, per riprendere il lessico del relatore – il problema della sua applicazione, una volta che di essa si finisca per fare uso.

³⁸ Su cui cfr., per tutti, M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, cit., p. 485 s. e G. Piccirilli, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in corso di pubblicazione in *Il sistema*

comune di bilancio, che certo vedono protagoniste le Commissioni bilancio, ma nelle quali la presenza di un altro punto di vista "orizzontale", come quello delle Commissioni Politiche dell'Unione europea (che seguono con attenzione anche le evoluzioni dei vari Consigli europei e degli Euro-summit e comprendono le logiche che ispirano gli orientamento delle istituzioni dell'UE) pure non guasterebbe. Si tratta di procedimenti che incidono su snodi assai delicati sui quali, non a caso, i trattati o le norme di diritto derivato richiedono un coinvolgimento, spesso con poteri decisivi, dei Parlamenti nazionali, e che non dovrebbero essere lasciati privi di una disciplina procedurale "interna".

In questo contesto, mi permetto, sempre in sede di conclusioni, di avanzare altresì un paio di dubbi su punti per lo più abbastanza generalmente condivisi. In primo luogo, non so se abbia senso continuare ancora a ragionare di "sessioni europee", e simili (come si continua a fare nella proposta di riforma del regolamento della Camera). In secondo luogo, non so se, specie in un'ottica politico-istituzionale e non meramente didascalica, abbia senso riproporre la rigida distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente" (sconosciuta in pressoché tutti gli altri ordinamenti). La dimensione europea è, infatti – sempre più chiaramente –, una dimensione quotidiana dell'attività politica e parlamentare, la quale incide sui caratteri di molte politiche pubbliche, e perciò difficilmente si presta ad essere condensata in apposite sessioni (salvo, forse, il momento programmatico, la cui importanza già si è evidenziata); inoltre, essa si sviluppa lungo processi decisionali complessi ma continui, che costantemente vedono l'interazione tra istituzioni (e interessi) europee e istituzioni (e interessi) nazionali, senza rigide distinzioni in fasi.

In definitiva, l'obiettivo di queste procedure dovrebbe essere quello di delineare un ruolo più incisivo del Parlamento italiano nei processi decisionali dell'Unione europea, ponendolo in condizione di immettervi il peso e, spesso, l'articolazione delle posizioni politiche, anche quando si tratti di dossier apparentemente "tecnici": è questo, infatti, uno dei vantaggi che può derivare dalla partecipazione attiva delle Camere.

Certo, tutto ciò può sembrare un ostacolo e una difficoltà in più in un processo già assai complesso, ma la partecipazione parlamentare, se canalizzata attraverso adeguate procedure, finisce per giovare a tutti gli attori ed elevare il tasso di politicità e di trasparenza del processo decisionale. In assenza di adeguate procedure, del resto, il nodo resta evidente e aperto, e gli effetti negativi che ne derivano in termini di disconnessione della responsabilità politica rischiano di incrinare quel "buon funzionamento" della democrazia europea a cui i Parlamenti nazionali sono chiamati a concorrere, sia mediante i loro "poteri europei", sia mantenendo lungo i giusti binari il rapporto fiduciario con il rispettivo Governo e anche la dialettica con le autonomie territoriali.

parlamentare euro-nazionale, cit. Quest'ultimo, in particolare, mette in rilievo l'esigenza di coordinare i due rami del Parlamento nell'esercizio di tali poteri che in alcuni casi spettano alla singola Camera, in altri al Parlamento nazionale nel suo insieme.