

PARLAMENTO E UNIONE EUROPEA

di MARIA TERESA NIGRO*

SOMMARIO: 1. Il ruolo dei Parlamenti nazionali ed il controllo di sussidiarietà secondo il Trattato di Lisbona. 2. La normativa italiana relativa alla “fase ascendente” di formazione del diritto comunitario. 2. 1. I regolamenti parlamentari. 2.2. La legge n. 11/2005. 2.2.1. Gli obblighi informativi gravanti sul Governo. 2.2.2. La riserva d’esame parlamentare. 3. Conclusioni.

1. *Il ruolo dei Parlamenti nazionali ed il controllo di sussidiarietà secondo il Trattato di Lisbona*

Il ruolo dei Parlamenti nazionali, così come disegnato dal Trattato di Lisbona, ratificato dall’Italia il 31 luglio 2008, suggerisce di ridisegnare i meccanismi predisposti dal legislatore italiano per consentire un maggior raccordo tra l’ordinamento interno e l’Unione Europea.

Il Trattato di Lisbona inserisce nel Titolo sulle disposizioni relative ai principi democratici del TUE, un articolo espressamente dedicato ai Parlamenti nazionali, l’articolo 8 C¹, secondo il quale, questi ultimi, devono contribuire attivamente al buon funzionamento dell’Unione attraverso una serie di meccanismi, quali: l’informativa ad essi dovuta sugli atti delle istituzioni comunitarie e sulle domande di adesione degli Stati all’Unione Europea (lettera a) e lettera e)); la partecipazione alla valutazione delle politiche europee in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia (lettera c)); la partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati (lettera d)); la partecipazione alla cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo (lettera e)) e, infine, la vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà, secondo quanto previsto dal Protocollo sull’applicazione del principio di sussidiarietà² e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona (lettera b)).

Il controllo di sussidiarietà dovrebbe consentire ai Parlamenti di partecipare attivamente e senza intermediazione governativa, alla formazione della volontà legislativa europea, ma di fatto, attraverso tale controllo si riconosce agli stessi un potere di natura esclusivamente cassatoria dei provvedimenti adottati in ambito comunitario e non un effettivo potere di proposta, come invece dovrebbe essere per favorire una partecipazione dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell’Unione.

* Università degli Studi di Teramo

¹ Si tratta sostanzialmente di una novità rispetto ai Trattati vigenti e rispetto al Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, ove le disposizioni relative ai Parlamenti nazionali erano sparse in più articoli. Ciò risponde ad una esigenza di chiarezza dovuta anche al rafforzamento del ruolo degli stessi, v. *Il Trattato di Lisbona*, in *Quaderni europei ed internazionali*, n. 13/2008. Senato della Repubblica, p. 21.

² Tale principio, introdotto dall’articolo 5 TCE, dal Trattato di Maastricht, stabilisce che: “nei settori che non sono di sua competenza esclusiva la comunità interviene, (...), soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque a motivo delle dimensioni e degli effetti in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 3 del "Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea" allegato al Trattato di Lisbona, al termine dell'esame delle proposte legislative inviate dalla Commissione europea, i Parlamenti nazionali possono formulare un parere motivato in ordine alla conformità del progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà, secondo la procedura prevista dal "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", per segnalare eventuali sconfinamenti dell'azione dell'Unione in competenze proprie degli Stati membri (c.d. meccanismo di allarme preventivo). Ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale. Al termine di questo processo la Commissione europea può decidere di mantenere la proposta, ritirarla o modificarla, ma se i pareri motivati rappresentano almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, essa è tenuta a riesaminare la proposta (c.d. cartellino giallo, art. 7, par. 2, del "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità").

In caso di violazione del principio di sussidiarietà ciascuna Camera di ciascun Parlamento nazionale può chiedere al Governo di impugnare l'atto contestato davanti alla Corte di giustizia. L'articolo 7, par. 3, del Protocollo prevede, inoltre, un meccanismo di controllo rafforzato della sussidiarietà. Infatti, se una proposta della Commissione europea non risulta conforme al principio di sussidiarietà per un numero sufficiente di Parlamenti nazionali, idonei a rappresentare la maggioranza semplice dei voti attribuiti agli stessi³, la Commissione riesaminerà il progetto di atto, che essa potrà decidere di mantenere con un parere motivato, ritirare o modificare. Tali pareri dovranno essere trasmessi al legislatore dell'Unione affinché ne tenga conto nella procedura legislativa. Infatti, se a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo, il legislatore ritiene che la proposta non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, la procedura si arresta (c.d. cartellino arancione). A questo proposito occorre sottolineare che il lasso di tempo concesso ai Parlamenti nazionali per esaminare la proposta di atto legislativo europeo, otto settimane dalla ricezione del progetto, è alquanto breve considerando la complessità dei tempi parlamentari e la mancanza di una disciplina *ad hoc* volta a regolare lo svolgimento del controllo di sussidiarietà da parte delle Camere.

La mancanza di una tale procedura non consente alle Camere di esprimersi per tempo in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà. Infatti, dal 2006, anno in cui la Commissione europea ha cominciato ad inviare i progetti di atti normativi dell'Unione europea ai Parlamenti nazionali senza l'intermediazione governativa, sono stati soltanto 2 i pareri trasmessi dal Parlamento italiano in ordine al profilo della sussidiarietà, come sottolineato dal Presidente della Commissione Europea, Barroso, in una sua audizione tenutasi alla Camera dei Deputati il 15 luglio 2008.

A questo punto della trattazione appare opportuno esaminare la normativa italiana relativa alla partecipazione del Parlamento alle procedure di formazione del diritto comunitario (fase ascendente), per capire quali sono, allo stato attuale, gli strumenti che consentono al Parlamento italiano di prendere parte a tali procedure e la loro effettiva capacità di garantire un suo ruolo attivo in ambito comunitario.

³ In considerazione del fatto che vi sono 27 Stati membri e che ogni Paese dispone di due voti, il totale dei voti è pari a 54, pertanto la maggioranza semplice è di 28.

2. La normativa italiana relativa alla “fase ascendente” di formazione del diritto comunitario

La partecipazione del Parlamento italiano alla formazione del diritto comunitario e l'attuazione degli obblighi da esso derivanti, trova una sua specifica disciplina nei regolamenti parlamentari (artt. 125-127-ter R.C. e 142-144-quater R.S.) e nella legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante “*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*”⁴. Al loro interno manca però, come sopra evidenziato, una procedura autonoma relativa al controllo di sussidiarietà⁵ e gli strumenti ivi previsti per garantire la partecipazione del Parlamento italiano alla “fase ascendente” non sono stati finora in grado di attribuire un ruolo attivo del Parlamento italiano all'interno dell'Unione. I maggiori limiti del nostro Parlamento si riscontrano, infatti, al momento della formazione del diritto comunitario in cui l'esecutivo continua a svolgere un ruolo dominante.

La normativa italiana relativa alla fase ascendente si limita ad attribuire al Parlamento, attraverso l'intermediazione delle Commissioni parlamentari, una serie di strumenti di indirizzo e di controllo che non assumono carattere vincolante nei confronti del nostro Governo. Ne consegue che, qualsiasi tipo di indirizzo le Camere dovessero esprimere in ordine ad un dato progetto di atto normativo comunitario, questo non potrà che essere recessivo rispetto a delle esigenze negoziali che spingano l'esecutivo a muoversi in una direzione diversa rispetto a quella espressa negli atti di indirizzo parlamentari⁶. Del resto, il negoziato che si svolge a Bruxelles subisce spesso una grande accelerazione nella fase finale di formazione del progetto di atto comunitario, e ciò non dà ai Governi nazionali il tempo necessario per raccordarsi con i propri Parlamenti in ordine alla posizione da assumere rispetto allo stesso. Se a ciò si aggiunge che in sede europea il Governo, si ritrova da solo a negoziare con altri 26 Stati rispetto ai quali nelle procedure a maggioranza qualificata non avrà alcuna possibilità di influenza, si comprende meglio la sua mancanza di interesse a seguire delle linee guida non vincolanti provenienti dalle Commissioni.

⁴ Questa legge ha integralmente sostituito ed abrogato la legge n. 86 del 1989 (c.d. legge “La Pergola”). Sulle ragioni che hanno condotto alla riforma della legge “La Pergola” e sulle novità introdotte nelle procedure relative alla fase discendente del processo comunitario v. Bientinesi F., *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2008, pp. 349 ss.

⁵ La Francia ha modificato la Costituzione al fine di introdurre una speciale procedura per il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Secondo l'articolo 88-6 Cost. “L'Assemblea nazionale ed il Senato possono esprimere un parere motivato sulla conformità di un progetto di atto legislativo europeo al principio di sussidiarietà. Il parere è trasmesso dal Presidente dell'assemblea competente ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Il Governo ne è informato”. Il secondo comma stabilisce che ogni Camera può proporre un ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia contro un atto legislativo europeo per violazione del principio di sussidiarietà. Tale ricorso deve essere trasmesso alla Corte da parte del Governo francese.

⁶ Nota sui profili ordinamentali del processo di partecipazione dell'Italia all'Unione europea, in *Dossier di documentazione del Servizio affari internazionali del Senato*, Luglio 2006, p. 17.

2.1. I regolamenti parlamentari

Fin dal 1971 sono state introdotte all'interno dei regolamenti parlamentari, passando attraverso le Commissioni permanenti di Camera e Senato, delle speciali procedure di collegamento con gli organismi comunitari. Al centro del meccanismo prescelto dai regolamenti vi è la XIV^a Commissione per le Politiche dell'Unione Europea, istituita sia alla Camera (1996) che al Senato (2003), vero centro di coordinamento e di propulsione per l'esame parlamentare delle questioni comunitarie ed europee, la cui attività deve sempre svolgersi in coordinamento con quella delle altre Commissioni che mantengono la loro competenza per materia.

Secondo quanto stabilito dai regolamenti parlamentari, gli atti comunitari e i progetti normativi di tali atti vengono deferiti alle Commissioni competenti per materia con il parere obbligatorio della XIV^a e della III^a Commissione (Affari Esteri). Le informazioni relative a tali atti provengono da due canali: il Governo e la Commissione europea. Settimanalmente le Camere danno conto dei documenti trasmessi attraverso questi canali nei resoconti dell'Assemblea.

Al termine dell'esame le Commissioni competenti per materia possono formulare delle risoluzioni sull'opportunità di possibili iniziative del Parlamento o del Governo.

Al Senato la XIV^a Commissione, in caso di inerzia delle Commissioni di merito, può chiedere che il proprio parere venga trasmesso ugualmente al Governo, rendendo così manifesto all'esterno quello che è l'orientamento parlamentare. Al contrario di quanto avviene al Senato, le Commissioni della Camera, al termine dell'esame del progetto di atto comunitario, non votano delle risoluzioni, ma possono esprimere in un documento finale il proprio avviso sull'opportunità di possibili iniziative parlamentari o governative. L'assenza di una previsione regolamentare non impedisce loro di votare, comunque, delle risoluzioni⁷.

Secondo una recente prassi viene sottoposto all'esame del Parlamento anche il programma legislativo annuale della Commissione europea⁸ al fine di consentire alle Camere la formulazione di indirizzi al Governo in vista della individuazione in sede europea delle priorità politiche di fondo cui le iniziative della Commissione dovranno attenersi.

Il programma, alla Camera, viene assegnato a tutte le Commissioni permanenti, per le parti di loro competenza, che formulano un parere alla XIV^a Commissione cui spetta il compito di presentare una relazione all'Assemblea. Qui si incardina una discussione che può concludersi con l'approvazione di una risoluzione. Al Senato tale possibilità viene data già alla XIV^a Commissione, salva la possibilità di investire della questione l'Assemblea⁹.

⁷ Martines, Silvestri, De Caro, Lippolis, Moretti, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, pp. 385 ss.

⁸ Il programma legislativo annuale della Commissione europea elenca tutte le misure legislative che la Commissione intende proporre nel corso dell'anno di riferimento.

⁹ Per la legge comunitaria annuale si segue una procedura particolare. Il d.d.l. comunitaria viene assegnato alla XIV^a Commissione in sede referente, con il parere obbligatorio delle altre Commissioni. Queste concludono l'esame con l'approvazione di una relazione nel termine di 15 giorni. Scaduti i 15 giorni la XIV^a Commissione può procedere all'esame del d.d.l. anche senza il parere delle Commissioni di merito. Essa dovrà concludere i lavori entro 30 giorni con l'approvazione di una relazione generale per l'Assemblea cui vengono allegate le relazioni di maggioranza delle altre Commissioni (artt. 126-ter R.C. e 144-bis R.S.).

I regolamenti parlamentari attribuiscono alle Commissioni anche la possibilità di ascoltare i membri del Governo, del Parlamento o della Commissione europea nella fase di esame degli atti comunitari. Il Governo è stato però, coinvolto sporadicamente nell'esame degli atti comunitari da parte delle Commissioni, e solo nelle ultimissime legislature si è iniziato a ricorrere con una certa frequenza alle audizioni in Commissione dei membri del Parlamento europeo e della Commissione europea (art. 127 ter R.C. e 144 quater R.S.) fino al consolidamento di una prassi invalsa, specie presso la Camera dei deputati, di convocare i c.d. tavoli nazionali, ossia riunioni tra Commissioni parlamentari, membri della Commissione corrispondente del Parlamento europeo e rappresentanti del Governo, in base alla materia di volta in volta affrontata¹⁰.

I regolamenti parlamentari, pertanto, attribuiscono alle Camere nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario una serie di poteri di indirizzo e di controllo che ritroviamo anche all'interno della legge n. 11 del 2005.

2.2. La legge n. 11/2005

Con la legge 4 febbraio 2005, n. 11 il legislatore italiano ha cercato di porre in essere una vera e propria riorganizzazione e razionalizzazione degli strumenti di partecipazione all'Unione Europea, passando attraverso l'abrogazione della legge 9 marzo 1989, n. 86 (Legge "La Pergola") che annoverava fra le proprie finalità solo l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee attraverso l'adozione della c.d. legge comunitaria annuale, con scarsa attenzione verso le procedure tese ad informare il Parlamento sullo svolgimento dei processi decisionali comunitari.

La nuova legge, invece, pone fra i suoi obiettivi primari la formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'UE e l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE (articolo 1).

Le innovazioni in essa contenute, quali ad esempio, l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), nell'ambito del quale si concordano le linee politiche del Governo ai fini della formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione Europea e del puntuale adempimento degli obblighi derivanti¹¹; l'introduzione a carico del Governo di obblighi più stringenti di informazione e trasmissione al Parlamento dei progetti di atti comunitari; l'introduzione dell'istituto della riserva d'esame parlamentare ed alcune modifiche parziali al contenuto della relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, il cui scopo principale era proprio quello di favorire una maggiore partecipazione del Parlamento italiano alla fase ascendente, non hanno fino ad ora sortito gli effetti sperati. La legge 11/2005, infatti, pur ampliando i poteri di indirizzo del Parlamento e gli obblighi di trasmissione gravanti

¹⁰ Tucciarelli C., *Forma di governo nazionale ed Unione europea al termine della XV Legislatura: il ruolo del Parlamento italiano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2008, p. 15.

¹¹ In merito ai compiti ed al funzionamento del CIACE v. Cartabia M. e Violini L., *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, n. 4/2005, pp. 482 ss e Petrillo P., *Unione europea, Governo nazionale e Regioni nella c.d. "fase ascendente" tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento*, in Olivetti, Groppi, Carpani (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11 del 2005*, Bologna, 2007, pp. 30 ss.

sul Governo, mantiene il precedente impianto incentrato sulla mediazione governativa dell'informazione parlamentare in materia europea, con tutti gli inconvenienti che essa comporta¹².

Tra le diverse novità introdotte dalla legge in esame, relativamente alla “fase ascendente”, è forse il caso di soffermarsi sui nuovi obblighi informativi posti a carico del Governo (articolo 3) e sull'introduzione dell'istituto della “riserva d'esame parlamentare” (articolo 4).

2.2.1. Gli obblighi informativi gravanti sul Governo

L'articolo 3 della legge 11/2005, che regola la partecipazione delle Camere alla formazione della posizione italiana nella predisposizione degli atti comunitari, amplia non solo il numero e la tipologia degli atti che il Governo è obbligato a trasmettere alle Commissioni parlamentari competenti, fra cui si segnala l'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, ma obbliga anche il Governo a riferire alle Camere in ordine alla posizione che intende assumere nelle riunioni del Consiglio europeo (articolo 3, comma 5), dando al Parlamento la possibilità di orientarne le posizioni in ambito europeo¹³.

Agli obblighi di informazione summenzionati si fa fronte attraverso l'uso di strumenti informatici che garantiscono la tempestività della trasmissione ma ne scoraggiano al tempo stesso la selezione, determinando una perdita nella qualità delle informazioni¹⁴.

All'informazione preventiva segue l'obbligo per il Governo di riferire anche sulle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dei Ministri entro 15 giorni dalle stesse, oltre che semestralmente sui temi di maggiore interesse decisi in ambito comunitario (articolo 3, comma 6).

Si deve rilevare che, in base a queste previsioni ed in mancanza di una modifica dei regolamenti volta a prevedere delle riunioni a cadenza obbligatoria con il Governo dinanzi alle Commissioni di merito competenti o dinanzi alla Commissione Politiche dell'Unione europea di Camera e Senato, dal 2005 si è instaurata una prassi in base alla quale il Governo viene a riferire alle Camere prima e dopo ogni Consiglio europeo. Il modello base utilizzato è quello quadrangolare in cui il Governo riferisce alla Commissione Affari esteri e Politiche dell'Unione europea di Camera e Senato¹⁵.

¹² Brenna, Stabile, Trotta, De Vita, Tufarelli, *Commento alla Legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in Olivetti, Groppi, Carpani (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11 del 2005*, cit., pp. 218 ss.

¹³ Cartabia M. e Violini L., *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea*, cit., p. 492.

¹⁴ Cartabia M., *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Atti del convegno annuale AIC, 14-15 ottobre 2005, p. 8.

Nell'ordinamento inglese ritroviamo un ottimo sistema di filtro dei documenti provenienti dall'Unione che garantisce sempre un'informazione tempestiva e qualificata. Una prima selezione è effettuata dal Governo, che correda gli atti con relazioni esplicative, spetta poi alle *select committees* per gli affari europei occuparsi della fase di filtro successiva. Grazie a tale sistema le Camere esaminano solo gli atti più importanti in maniera approfondita. A questo proposito v. Cartabia M., *I Parlamenti nazionali*, cit., p. 5.

¹⁵ Nota, cit., p. 13.

In questo modo il Parlamento può formulare *ex ante* osservazioni e indirizzi ai nostri rappresentanti nel Consiglio europeo, dall'altro può esercitare un controllo *ex post* sull'esito delle riunioni, cercando di responsabilizzare maggiormente il Governo, garantendo così alle Camere la possibilità di verificare se le direttive e gli indirizzi manifestati allo stesso preventivamente si siano o meno concretizzati e, in caso contrario, quali sono stati gli ostacoli che ne hanno impedito la realizzazione¹⁶.

Sempre allo scopo di rafforzare i poteri di indirizzo delle Camere nei confronti dell'esecutivo, la legge 11/2005, ha introdotto una speciale procedura di garanzia, la c.d. riserva di esame parlamentare¹⁷.

2.2.2. La riserva d'esame parlamentare

La riserva d'esame parlamentare, in base a quanto stabilito dall'articolo 4 della legge 11/2005, può assumere carattere obbligatorio o discrezionale, ed in ogni caso il suo effetto dovrebbe essere quello di bloccare i lavori del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea fino a quando le Commissioni parlamentari non si siano espresse sul progetto in esame, e comunque non prima che sia decorso il termine di 20 giorni dal momento in cui il Governo comunica alle Camere di aver apposto tale riserva in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. In questo modo il Governo non potrà impegnare la posizione italiana se non dopo l'esame parlamentare o trascorso il termine di 20 giorni dalla trasmissione del progetto alle Camere. Garantendo alle Camere il tempo necessario per esprimersi sui progetti di atti legislativi europei, l'istituto in esame, rafforza le capacità di indirizzo delle Camere sulle politiche europee del Governo¹⁸.

Tuttavia, l'utilità della riserva è legata alla velocità con cui il progetto cui essa fa riferimento e i documenti ad esso correlati vengono trasmessi alle Camere, che a loro volta dovrebbero essere in grado di gestire la propria agenda in modo da assumere le iniziative adeguate nei tempi appropriati in riferimento agli atti di maggiore peso politico, avviando l'esame parlamentare degli atti europei che meritino un adeguato dibattito politico. Anche in questo caso si rende necessaria una riforma dei regolamenti parlamentari. Non basta garantire una certa velocità di trasmissione dei progetti su cui si intende as-

¹⁶ Cartabia M. e Violini L., *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea*, cit., p. 492.

¹⁷ La *scrutiny reserve* è considerata il perno dell'intero sistema inglese di esame parlamentare dei documenti comunitari, potendo esplicare effetti diretti sul procedimento decisionale comunitario. Essa obbliga l'esecutivo ad interrompere il processo decisionale comunitario in sede di Consiglio dei Ministri dell'UE, nell'attesa che il Parlamento esamini la documentazione e si esprima sul punto. Essa garantisce le prerogative parlamentari fissando una sorta di clausola *stand still*, ossia un obbligo di non procedere nei confronti dell'esecutivo. Trattandosi però di un istituto che può isolare il Governo, sono previsti dei casi in cui il esso può procedere ugualmente senza attendere l'esito del controllo parlamentare, v. Gambale P., *La partecipazione dei Parlamenti nazionali alla "fase ascendente" del diritto comunitario: modelli stranieri e novità dell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, www.luiss.it, 2006, p. 4.

¹⁸ La riserva d'esame parlamentare non costituisce soltanto uno strumento di vincolo nei confronti del Governo da parte del Parlamento ma, nei casi in cui il Consiglio dei Ministri è obbligato a decidere all'unanimità, può divenire anche uno strumento di pressione da parte del Governo nei confronti dei *partners* europei, in quanto consente al Governo di prendere tempo ed ottenere, eventualmente, il rinvio di una decisione non gradita, v. Cartabia M. e Violini L., *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea*, cit., p. 495.

sumere la riserva, ma occorre anche una maggiore selezione dei progetti, in modo che le Commissioni valutino solo quelli che meritano un esame effettivo¹⁹.

3. Conclusioni

Sulla base di questa rapida e breve analisi di alcuni degli strumenti predisposti dall'ordinamento italiano per consentire al Parlamento di prendere parte alla dimensione europea, non sembra si possa ancora parlare di una sua partecipazione attiva al funzionamento dell'Unione.

Occorrerebbe ripensare al rapporto che intercorre tra Governo e Parlamento nella fase di formazione del diritto comunitario per fornire all'organo rappresentativo della volontà popolare degli strumenti in grado, se non di vincolare, almeno di spingere il Governo a mantenere delle linee che siano il più possibile conformi agli indirizzi parlamentari.

Ciò può avvenire non solo garantendo piena attuazione alle norme della legge n. 11/2005 e agli strumenti da essa predisposti per rafforzare i poteri di indirizzo delle Camere nei confronti dell'esecutivo²⁰, primo fra tutti la riserva d'esame parlamentare, ma anche modificando i regolamenti parlamentari.

In mancanza di una concreta volontà di innovare i regolamenti parlamentari da parte del legislatore, l'unico strumento offerto alle Commissioni parlamentari per ovviare ai difetti della normativa italiana, è offerto da una modifica di fatto delle procedure di collegamento tra Parlamento, Governo e Unione Europea.

Ad esempio, in merito al controllo di sussidiarietà, nell'attesa di una modifica dei regolamenti parlamentari che introduca una procedura *ad hoc* per il suo svolgimento, si potrebbero formare delle Commissioni specializzate negli affari comunitari che si occupino solo di questo tipo di controllo, oppure si potrebbe seguire quanto stabilito dall'articolo 144, comma 5, R.S. e trasmettere le osservazioni che la XIV Commissione invia alle Commissioni di merito nella fase ascendente, direttamente alla Commissione europea, in mancanza di una pronuncia delle Commissioni di merito nei termini ivi stabiliti. Peraltro, la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato ha reagito all'inerzia del legislatore in merito al controllo di sussidiarietà, instaurando una prassi in base alla quale, nelle deliberazioni delle Commissioni permanenti sui progetti di atti dell'Unione indirizzate al Governo ed inviate successivamente alla Commissione europea, una parte della motivazione viene dedicata al rispetto del principio di sussidiarietà²¹. La Camera sarebbe, invece, intenzionata a prevedere la automatica rimessione in

¹⁹ Gli strumenti informatici di cui le Camere dispongono possono essere utili. Ad esempio il Senato ha creato una sua banca dati dei progetti europei, in modo da assicurarsi una larga autonomia nella gestione dei documenti e dei progetti di atti dell'Unione.

²⁰ Alla luce delle carenze emerse dalla concreta applicazione della legge 11/2005, la XIV^a Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati, il 31 luglio 2008, ha deliberato lo svolgimento di una indagine conoscitiva, allo scopo di approfondire le diverse questioni relative alla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, di verificare gli effetti prodotti dalla legge 11 sulla partecipazione italiana all'UE e l'adeguatezza degli strumenti ivi previsti rispetto all'evoluzione del processo di integrazione europea, anche in considerazione della ratifica italiana del Trattato di Lisbona.

²¹ Gianniti L., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in Bassanini F. e Tiberi G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008.

aula del progetto comunitario rispetto al quale la Commissione XIV esprima un parere contrario sotto il profilo della sussidiarietà²².

Per accrescere il potere di influenza del Parlamento in ambito comunitario, si potrebbe invece ipotizzare un maggior contatto tra le Commissioni permanenti ed il Parlamento europeo che nelle procedure di co-decisione può realmente influenzare il Consiglio dei Ministri dell'Unione e garantire così al Parlamento italiano un effettivo potere di proposta secondo quanto stabilito dal Trattato di Lisbona.

Alla luce di quanto sopra esposto, si può affermare, che il nostro ordinamento, nonostante i passi in avanti compiuti negli ultimi anni, non è ancora in grado di attribuire al Parlamento un vero e proprio potere legislativo in ambito europeo dal momento che, gli strumenti di indirizzo e di controllo predisposti fino a questo momento, non sono idonei a vincolare l'esecutivo nella sede negoziale europea.

²² Fasone C. *I Parlamenti dell'Unione: nuovi attori sulla scena delle procedure normative comunitarie?*, in *Amministrazione in cammino*, www.luiss.it, 2008, p. 18.