

Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di governo italiana.

Sommario: 1. *Riforma dell'Unione europea e assetto degli Stati membri: le revisioni costituzionali in Francia e Germania.* – 1.1. I caratteri del nuovo trattato. – 1.2. La revisione costituzionale in Francia. – 1.3. la revisione costituzionale in Germania. – 1.4. la sentenza del Tribunale costituzionale federale sul Trattato di Lisbona. – 1.5. La legge federale sull'ampliamento e il rafforzamento dei diritti del Bundestag e del Bundesrat negli affari dell'Unione europea. – 2. *L'evoluzione delle relazioni inerenti alla forma di governo in Italia con riferimento all'ordinamento europeo.* – 2.1. La tradizione italiana sull'attuazione degli atti europei e la revisione del Titolo V. – 2.2. La prima concretizzazione: la legge n. 86 del 1989. – 2.3. La seconda concretizzazione: la legge n. 11 del 2005 e la legge n. 131 del 2003. – 3. *Trattato di Lisbona e prospettive di riforma in Italia.* – 3.1. Le proposte di adeguamento della legislazione al Trattato di Lisbona: le proposte di legge d'iniziativa parlamentare. – 3.2. Segue: il disegno di legge d'iniziativa del Governo. – 3.3. Aspetti problematici e prospettive di riforma della forma di governo.

1. *Riforma dell'Unione europea e assetto degli Stati membri: le revisioni costituzionali in Francia e Germania.*

1.1. A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona alcuni paesi europei, come ad es. la Germania e la Francia, hanno emendato il testo della Costituzione nazionale.

Nel caso italiano, il Trattato di Lisbona è stato ratificato e ad esso è stata data esecuzione con legge ordinaria 2 agosto 2008, n. 130. Ma per varie ragioni – connesse anzitutto al problema delle c.d. “clausole evolutive” – ci si deve chiedere se quella della revisione costituzionale non costituisca una strada in qualche modo giuridicamente imposta.

La differenza tra il Trattato di Lisbona e i trattati emendativi del passato risiede nella decisione di recuperare i contenuti del trattato costituzionale del 2004, pur mantenendo l'impianto dei due trattati (TUE e TFUE), e di conferire alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea “lo stesso valore giuridico dei trattati”, non attraverso l'incorporamento, ma attraverso il riconoscimento effettuato con una norma di rinvio.

Le parti del Trattato costituzionale alle quali è stato precluso l'ingresso nel Trattato di Lisbona sono certamente significative del processo di unificazione che quel trattato avrebbe segnato, ma tutto sommato recano meno nocimento alla costituzionalizzazione dell'Europa di quanto non si possa ritenere.

* Il presente studio è destinato a un volume sulla riforma della forma di governo a cura della Fondazione Italianeuropei. Gli autori condividono l'intero testo, ma la scrittura è stata ripartita. Si precisa che i par. 3.1, 3.1.1., 3.1.2., 3.1.3. e 3.1.4. sono da attribuire ad Enzo Di Salvatore, tutti gli altri a Stelio Mangiameli.

Il mancato riconoscimento al trattato del carattere formalmente costituzionale, che sembra, di tutti, il limite maggiore tracciato dalla CIG del 26 giugno 2007 (n. 11218/07), non è di ostacolo ad un discorso pubblico europeo e all'applicazione alla UE delle categorie del costituzionalismo (v. S. MANGIAMELI, *La Costituzione europea* (2007), ora in *L'esperienza costituzionale europea*, Roma 2008, 395 ss.). La circostanza che i termini "legge" e "legge quadro" europea non possano essere adoperati, appare come un evento veramente secondario, atteso che il trattato medesimo parla, per ogni politica, di procedura legislativa (ordinaria o speciale), rimettendo agli organi legislativi, in molte occasioni, la scelta dell'atto da adottare in forma legislativa: regolamento, direttiva o decisione. L'interdizione prevista per il principio di prevalenza del diritto europeo, rispetto al diritto interno, la c.d. clausola di supremazia, a suo tempo inserita nell'art. I-6 TC, è stata compensata dalla Dichiarazione n. 17 che richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia e dall'allegazione del parere del servizio giuridico del Consiglio, che rinvia alla celebre sentenza *Costa c/ Enel* (15 luglio 1964, *causa 6/64*), con la quale il principio di prevalenza venne affermato ed entrò a far parte dell'ordinamento europeo; tant'è che lo stesso servizio, nel parere allegato alla dichiarazione, afferma: "*Il fatto che il principio della preminenza non sarà incluso nel futuro trattato non altera in alcun modo l'esistenza del principio stesso e la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia*".

Rispetto agli ulteriori elementi di unificazione, ai quali è stato precluso l'ingresso nel trattato, e cioè i simboli dell'UE, quali la bandiera, l'inno o il motto, si afferma che l'Unione continuerà ad utilizzarli in tutte le sedi.

Ora, dal punto di vista istituzionale il Trattato di Lisbona, per le caratteristiche indicate, rappresenta un punto di svolta, anche se la realizzazione delle nuove previsioni durerà nel tempo. Si consideri in proposito, oltre al superamento del dualismo UE/CE e al riassetto delle competenze, con il superamento del sistema a tre pilastri, al nuovo impianto della rappresentanza esterna dell'Unione, affidato al Presidente dell'Unione, eletto per due anni e mezzo, al Presidente della Commissione e all'Alto rappresentante per la politica estera, alla nuova configurazione del Parlamento europeo, non più composto dai "rappresentanti ... dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità", ma dai "rappresentanti dei cittadini dell'Unione", ai principi della democrazia rappresentativa e partecipativa, al ruolo dei parlamenti nazionali per il buon funzionamento dell'Unione, al rilievo attribuito al livello regionale e locale, ecc.

Uno degli elementi che caratterizza questo sistema è dato dalla dinamica dei rapporti tra Stati membri e Unione europea, le cui coordinate sono determinate: per un verso, dalla clausola di omogeneità (art. 2 TUE), atteso che i valori su cui si fonda l'Unione, e che ne delineano l'identità, sono comuni agli Stati membri, e, per l'altro, dal principio che l'Unione rispetta l'identità degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale (art. 4.2 TUE).

Il concorso dei due principi di identità comporta una complementarietà, non solo e non tanto dei due ordinamenti: quello dell'Unione e quello degli Stati membri, quanto e soprattutto delle rispettive costituzioni e, se si accede all'antica visione di *Walter Hallstein* espressa con chiarezza, chiedendosi se "*plus qu'une convention classique du droit des gens, ce Traité-cadre de politiques vivantes, base d'institutions aux pouvoirs étendus, générateur de droit et d'obligations pour chaque citoyen comme pour les Autorités les plus hautes des Etats, n'évoque-t-il pas la constitution d'un Etat moderne*"

et nous permette en citoyen d'une république fédérale de ne pas hésiter sur la nature de cette Constitution?" ⁽¹⁾, resta da chiedersi se le Costituzioni degli Stati membri e, in particolare, quella italiana sono conformate (o limitate) in modo da accogliere adeguatamente i precetti costituzionali europei e da determinare un assetto della forma di governo interna adeguata, non solo a rispondere agli impegni europei, ma soprattutto in grado di tutelare gli interessi nazionali nel contesto delle mediazioni che si svolgono a livello di istituzioni, comitati e circuiti di cooperazione europei.

1.2. È significativo che Stati membri come la Francia e la Germania abbiano sentito il bisogno di adottare, insieme ad una legislazione ordinaria di accompagnamento, delle leggi di revisione costituzionale per adeguare il sistema dei poteri interni al nuovo assetto istituzionale europeo.

Nel caso francese le disposizioni costituzionali hanno comportato un rafforzamento del ruolo delle Camere nei confronti dell'esecutivo. Infatti, oltre alla previsione costituzionale del Trattato di Lisbona, che consente la partecipazione francese all'Unione, e alla riserva di legge espressa per la disciplina sul mandato di arresto europeo, la relazione Governo - Parlamento viene disciplinata dall'art. 88-4, prevedendo l'obbligo del Governo di informare il Parlamento degli atti di iniziativa europea. La disposizione, inoltre, riconosce il potere di ciascuna Camera di adottare "risoluzioni europee, all'occorrenza al di fuori delle sessioni, sui disegni o le proposte" del Governo, "nonché su qualsiasi documento proveniente da una delle istituzioni dell'Unione Europea". Queste risoluzioni rivestono un carattere di indirizzo espresso dal Parlamento verso il Governo e in questo senso sono state già interpretate dallo stesso Governo, atteso che la Circolare del Primo Ministro del 22 novembre 2005 (con riferimento alla precedente formulazione dell'art. 88-4) vedeva nella disposizione costituzionale "il passaggio ad una nuova tappa rappresentata dall'associazione del Parlamento alle decisioni europee" e che questo sia "d'ora in avanti messo in condizione di pronunciarsi su qualsiasi progetto d'atto destinato ad essere sottomesso al Parlamento europeo e al consiglio dell'Unione europea in applicazione della procedura detta di codecisione".

In questo contesto, infine, deve vedersi un rafforzamento del ruolo europeo del Parlamento nella previsione, sempre nell'art. 88-4, di "una commissione incaricata degli affari europei in ciascuna assemblea parlamentare", la cui esistenza nell'organizzazione delle Camere sarebbe, perciò, costituzionalmente obbligatoria.

I successivi tre articoli riordinano sul piano costituzionale i poteri riconosciuti dal trattato ai Parlamenti nazionali; in particolare, proprio la previsione della commissione affari europei sembra collegarsi al meccanismo di verifica della sussidiarietà previsto dall'art. 88-6 Cost. fr.. L'articolo richiamato attribuisce a ciascuna camera (l'Assemblea nazionale e il Senato) il potere di esprimere un parere motivato sulla conformità di un progetto d'atto legislativo europeo al principio di sussidiarietà e di inviarlo direttamente ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della

⁽¹⁾ "più che una convenzione classica di diritto internazionale pubblico, questo trattato di politiche viventi, inteso come base di istituzioni di potere, produttore di diritti e di obbligazioni per ogni cittadino, come pure per le autorità supreme degli Stati, non evochi piuttosto la Costituzione di uno Stato moderno e ci permetta in quanto cittadini di una Repubblica federale di non esitare sulla natura di questa costituzione".

Commissione europea, informandone il Governo. A ciascuna Camera viene altresì riconosciuto il diritto di ricorrere contro un atto legislativo europeo per violazione del principio di sussidiarietà alla Corte di Giustizia dell'UE, per il tramite del Governo. Ma ciò che rileva in modo particolare è che il ricorso è obbligatorio nel caso in cui la richiesta provenga, o da sessanta deputati, o da sessanta senatori.

L'art. 88-7 si collega all'art. 48 TUE, che prevede nelle c.d. procedure di revisione semplificate l'intervento dei parlamenti nazionali nel caso delle clausole "passerella" e nel cambiamento di procedura legislativa europea (da speciale ad ordinario). La disposizione consente, con *la votazione di una mozione adottata nello stesso testo dall'Assemblea nazionale e dal Senato, che il Parlamento possa opporsi ad una modifica delle regole di adozione di atti dell'Unione Europea nei casi previsti, in virtù della revisione semplificata dei trattati o della cooperazione giudiziaria civile.*

Da ultimo, l'art. 88-5 si ricollega all'art. 49 TUE, per il quale "Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione", precisando – al comma 2 – che "Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. *Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali*".

Quanto all'accordo con gli Stati terzi che chiedono l'adesione all'UE, la norma della Costituzione francese prevede che i progetti di legge i quali autorizzano la ratifica di questo vengano sottoposti a referendum dal Presidente della Repubblica e che, in via sostitutiva, gli stessi possano essere adottati con il procedimento di revisione costituzionale esercitato dal Parlamento in seduta comune con la maggioranza dei tre quinti (art. 89, comma 3, Cost. fr.), e ciò qualora una mozione, nell'identico testo, venga adottata da ciascuna camera a maggioranza dei tre quinti. In questo caso, perciò, la maggioranza parlamentare, presumibilmente con l'apporto dell'opposizione, controbilancia adeguatamente la previsione che impone l'obbligo di sottoporre a referendum l'eventuale legge di ratifica dell'accordo.

1.3. Il tema dell'adeguamento della forma di governo al processo di integrazione europea nel caso tedesco ha una lunga vicenda che risale all'adozione del trattato di Maastricht e alla revisione costituzionale del 1992, con la quale venne introdotto il c.d. Europa-Artikel. Il nuovo art. 23 GG pose le basi per un pieno controllo del processo di integrazione europea dal punto di vista nazionale: in primo luogo, si prescrive che "la Repubblica federale tedesca collabora allo sviluppo dell'Unione Europea che è fedele ai principi federativi, sociali, dello Stato di diritto e democratico nonché al principio di sussidiarietà e che garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente paragonabile a quella della presente Legge fondamentale". In questo modo si afferma il principio che i caratteri dell'ordinamento sovranazionale sono determinati dalla costituzione nazionale.

Ma a prescindere da questo profilo, estremamente controverso nel dibattito della scienza del diritto europeo, l'art. 23 istituisce la base per il trasferimento delle competenze dal livello nazionale a quello europeo, prevedendo una doppia procedura legislativa: quella ordinaria e quella di cui all'art. 79, commi 2 e 3, GG (la procedura di revisione costituzionale), qualora la stessa Legge fondamentale venga modificata o

integrata nel suo contenuto. Inoltre, apre la partecipazione europea al Parlamento ed esattamente alla Camera federale (*Bundestag*) e ai *Länder* attraverso il *Bundesrat*, prevedendo il dovere del Governo federale di “informare esaurientemente e il più rapidamente possibile” entrambe le Camere.

Sul piano concreto, poi, il *Bundestag* e il *Bundesrat* interagiscono con il Governo federale, in modo che il primo possa prendere posizione prima che il Governo concorra in sede di Consiglio alla formazione degli atti normativi dell’UE, avendo quest’ultimo l’obbligo di considerare la posizione del *Bundestag* nelle trattative.

Per quanto attiene al *Bundesrat*, questo deve essere associato alla formazione della volontà della Federazione nella misura in cui il suo concorso sia richiesta sul piano interno, ovvero qualora i *Länder* siano competenti secondo il diritto interno. In questa ultima evenienza, peraltro, si distingue l’ipotesi in cui, in un ambito di competenza esclusiva della federazione, siano toccati gli interessi dei *Länder*, dall’ipotesi in cui sono “coinvolte in maniera preponderante competenze legislative dei *Länder*, l’organizzazione di loro uffici o il loro procedimento amministrativo”: nel primo caso il Governo federale prende in considerazione la posizione del *Bundesrat*, mentre nel secondo il parere del *Bundesrat* deve essere considerato in modo determinante. Se, poi, sono coinvolte le competenze esclusive dei *Länder*, che con la revisione del 2006 sono state specificate nelle tre materie della formazione scolastica, della cultura e della radio, addirittura la tutela dei diritti che spettano alla Repubblica federale tedesca quale Stato membro dell’Unione Europea deve essere trasferita dalla Federazione ad un rappresentante dei *Länder* nominato dal *Bundesrat*, con la partecipazione del Governo federale e di concerto con esso e avendo cura di mantenere la responsabilità della Federazione per l’insieme dello Stato.

A prescindere dai rinvii alle legge ordinarie, per la disciplina dei dettagli, che peraltro non vanno sottovalutati, alla luce della recente vicenda tedesca legata alla sentenza della Corte costituzionale sul trattato di Lisbona, che ha ritenuta appunto non adeguata la legislazione ordinaria, rispetto all’assetto costituzionale e al sistema europeo delle competenze e delle funzioni, può osservarsi come questi meccanismi hanno avuto in Germania un lungo collaudo e la stessa strutturazione delle Camere parlamentari si è modificata, in modo da adeguarsi alle questioni europee: in primo luogo, ha trovato posto, già a partire dalla fine del 1992, la previsione di una Commissione del *Bundestag* per gli affari dell’Unione europea, la quale ha avuto una autorizzazione costituzionale “a tutelare nei confronti del Governo federale i diritti conferiti al *Bundestag* dall’articolo 23” (art. 45 GG), e di una Camera per l’Europa (*Europakammer*) del *Bundesrat*, sempre con lo scopo di curare gli affari dell’UE e le cui decisioni valgono come decisioni del *Bundesrat* (art. 52, comma 3a, GG).

Risulta evidente che la Costituzione tedesca sia stato il modello per diversi Stati membri, con riferimento al modo in cui uno Stato federale doveva conformare la propria forma di governo alle questioni europee, e appare comprensibile – anche alla luce della revisione del 2006, che ha avuto lo scopo di rivitalizzare il carattere federale dell’ordinamento – come l’adeguamento alle nuove previsioni del trattato di Lisbona abbia richiesto solo tre ritocchi negli articoli 23, 45 e 93, comma 1, n. 2, GG.

In particolare, all’art. 23 è stato aggiunto un comma (1a) per riconoscere il diritto del *Bundestag* e del *Bundesrat* nei confronti delle violazioni del principio di sussidiarietà da parte di un atto legislativo dell’Unione europea di fare ricorso davanti

alla Corte di Giustizia dell'UE. La presentazione del ricorso diventa obbligatorio per il *Bundestag*, se lo richiedono un quarto dei suoi componenti e nel rinviare alla legge ordinaria per la disciplina della tutela dei diritti del *Bundestag* e del *Bundesrat* che sono previsti dai trattati europei, la Costituzione consente che venga derogata la disciplina delle deliberazioni a maggioranza, e cioè: viene riconosciuto anche in questo caso la possibilità che minoranze qualificate delle Camere possano ergersi a tutela delle prerogative dell'intera camera.

Questo aspetto che attiene alla dialettica interna alle Camere risulta ulteriormente rafforzato dalla revisione dell'art. 93, comma 1, n. 2 che riduce ulteriormente la quota di parlamentari (da un terzo, ad un quarto) che possono proporre ricorso alla Corte costituzionale federale, per i dubbi di costituzionalità sulle leggi federali o regionali.

Infine, con l'aggiunta di una frase all'art. 45 GG, si consente alla Commissione del *Bundestag* per gli Affari europei di tutelare i diritti che spettano alla Camera sulla base delle disposizioni dei Trattati europei.

1.4. Il tenore delle disposizioni costituzionali tedesche è alquanto esemplare per la determinazione della collaborazione interna tra gli organi costituzionali, nel caso del processo di integrazione europea, anche se la disciplina più dettagliata viene rimessa alla legislazione ordinaria. Eppure, proprio con riferimento a quest'ultima disciplina la Corte costituzionale federale ha avanzato delle censure di legittimità costituzionale; tant'è che dopo la pronuncia della Corte il legislatore tedesco, con le tre leggi del 22 settembre 2009, ha dovuto porre rimedio ai profili di costituzionalità rimodellando ulteriormente le relazioni tra le Camere e il Governo.

La sentenza della Corte costituzionale federale tedesca – come è noto – ha un significato che per molti versi trascende l'ambito nazionale, dal momento che cerca di proporre un modello della relazione tra Unione europea e Stato membro, fondato sul concetto di identità di quest'ultimo, intangibile dal diritto dell'Unione e legato all'identità costituzionale così come questa viene definita dalla stessa Costituzione nazionale. Entrano in questo modo in discussione, per un verso, l'art. 20 GG, che definisce i principi di struttura della *Bundesrepublik Deutschland*, e, per l'altro, l'art. 79, commi 2 e 3, dai quali si evince la c.d. clausola di eternità della Costituzione. Inutile dire che la sentenza capovolge ancora una volta la sostanza del rapporto che cerca di definire e che, per questi profili e per le implicazioni che ne discendono ha suscitato più di una critica.

A prescindere da questi aspetti, e per quello che qui rileva, la sentenza della Corte costituzionale federale tedesca si fa carico di delineare anche le relazioni interne allo Stato membro, tra gli organi costituzionali e proprio in relazione a questi profili giunge alla dichiarazione di incostituzionalità della “legge di estensione e rafforzamento dei poteri del *Bundestag* e del *Bundesrat* negli affari dell'Unione europea” (legge di estensione), in quanto i diritti di partecipazione del *Bundestag* e del *Bundesrat* non avrebbero una portata sufficiente.

L'atto normativo considerato illegittimo aveva come finalità di creare i presupposti all'interno dello Stato in base ai quali il *Bundestag* e il *Bundesrat* – sotto questo profilo da considerarsi camera di un parlamento nazionale – esercitano i diritti concessi dal Trattato di Lisbona. La legge disciplinava l'esercizio dei diritti nell'ambito

del controllo sulla sussidiarietà (art. 1 § 2 e § 3 della legge di estensione), nonché il diritto – esplicitamente sancito dal Trattato di Lisbona – di rigettare, nella procedura di passerella di cui all’art. 48, paragrafo 7, comma 3, TUE, e all’art. 81, paragrafo 3, comma 3, TFUE, proposte di atti dell’Unione europea modificativi dei suoi trattati (art. 1 § 4 della legge di estensione).

Per il giudice costituzionale tedesco la disciplina nazionale va valutata sotto il profilo del principio di responsabilità per l’integrazione europea (da commisurare a quello dell’identità della Costituzione), per cui la disciplina interna dei rapporti tra gli organi costituzionali interessati (*Bundestag - Bundesrat - Bundesregierung*) deve corrispondere, non solo all’esercizio delle prerogative concesse in alcune fattispecie dai Trattati europei ai parlamenti nazionali, quanto soprattutto alle disposizioni dell’art. 23, commi 1, 2 e 3, GG, per cui in presenza di una modifica dell’assetto delle competenze o del sistema delle fonti previsto dai trattati non è sufficiente la legge di autorizzazione alla ratifica, ma occorre, di volta in volta, una specifica legge nella forma dell’art. 23, comma 2, oppure in quella del comma 3, GG.

Il punto dal quale muove la Corte costituzionale federale tedesca è che la legge di estensione avrebbe la funzione di riprodurre e concretizzare nel diritto nazionale, al livello di legge ordinaria, i diritti costituzionalmente vincolati dei corpi legislativi alla partecipazione al processo di integrazione europea. In questo contesto il *Bundestag* e *Bundesrat* devono considerare che è loro dovere esercitare la propria responsabilità per l’integrazione in numerosi casi di sviluppo dinamico dei trattati, come quando si prevede la modifica delle fonti primarie nella procedura semplificata (art. 48 paragrafo 6 TUE-Lisbona); e lo stesso requisito vale anche per le disposizioni di modifica analoghe (art. 42 paragrafo 2 comma 1 TUE-Lisbona; art. 25 paragrafo 2, art. 218 paragrafo 8 comma 2 per. 2, art. 223 comma 1 comma 2, art. 262 e art. 311 paragrafo 3 TFUE). In tutte queste ipotesi la Costituzione esige una legge di approvazione ai sensi dell’art. 23 comma 1 per. 2 e, eventualmente, per. 3, GG. Infatti, approvando nell’ambito di applicazione della clausola passerella generale e delle clausole passerella speciali una modifica delle fonti primarie dei trattati, il *Bundestag* e il *Bundesrat* determinano la misura dei vincoli che discendono da questo trattato di diritto internazionale e se ne assumono la responsabilità politica di fronte al cittadino.

La responsabilità giuridica e politica del Parlamento non si esaurirebbe pertanto – nel caso dell’integrazione europea – in un unico atto di approvazione, la legge di ratifica del trattato, ma si estenderebbe anche all’ulteriore esecuzione del trattato, dal momento che questo prevede una dinamica delle fonti e delle competenze.

Il giudice costituzionale tedesco, a tal riguardo, considera il potere di veto dei Parlamenti nazionali, nelle ipotesi in cui è concesso dai trattati europei (art. 48, paragrafo 7, comma 3, TUE, e art. 81, paragrafo 3, comma 3, TFUE), come non equivalente della riserva di ratifica deducibile dall’ordinamento costituzionale interno: “Pertanto è necessario che il rappresentante del governo tedesco nel Consiglio europeo o nel Consiglio possa approvare la proposta di delibera solo previa autorizzazione del *Bundestag* tedesco e del *Bundesrat*, nella forma di una legge ai sensi dell’art. 23 comma 1 per. 2 Legge fondamentale entro un termine ancora da stabilirsi in sintonia con la *ratio* dell’art. 48 paragrafo 7 comma 3 TUE-Lisbona”.

La questione concreta, peraltro, riguardava una differenziazione dei poteri tra le due camere e la subordinazione dell’attivazione del potere di veto del *Bundestag* alla

mancata opposizione del *Bundesrat*. Questa impostazione secondo la Corte menomerebbe la responsabilità generale per l'integrazione che spetta al *Bundestag*, dal momento che "la Costituzione (imporrebbe) di attribuire in tali casi al *Bundestag* la competenza di decidere sull'esercizio del diritto di veto, senza dipendere da una decisione del *Bundesrat*".

Quanto poi alle ulteriori clausole passerella che incidono sul sistema delle fonti e delle competenze europee e che non contemplano un diritto di veto a favore dei parlamenti nazionali, il giudice costituzionale tedesco osserva che "una fonte di diritto dell'Unione europea che vincola la Repubblica federale di Germania può essere prodotta solo previa approvazione del *Bundestag* tedesco e, se lo richiedono le fonti sulla legislazione, del *Bundesrat*, entro un termine ancora da stabilirsi in sintonia con la *ratio* dell'art. 48 paragrafo 7 comma 3 TUE-Lisbona, restando in ogni caso precluso valutare come assenso il silenzio della *Bundestag* o del *Bundesrat*".

Ed infine, con riferimento alla clausola di flessibilità dell'art. 352 TFUE, secondo la Corte il suo uso richiederebbe sempre "una legge ai sensi dell'art. 23 comma 1 per. 2 Legge fondamentale".

Come si vede il giudice costituzionale tedesco ha disegnato l'intero sistema di relazione tra gli organi costituzionali, in relazione ai trattati europei, secondo una logica di protezione della sovranità interna, della supremazia del parlamento nazionale, compresa la salvaguardia dei diritti dei Länder, e del controllo di costituzionalità sul processo di integrazione europea. Quanto tutto ciò possa trovare conferma nelle prassi che a livello europeo vengono inverte dai governi degli Stati membri e, soprattutto, possa assurgere a prassi generale dei Parlamenti nazionali non è, allo stato, facile da prevedere.

1.5. Resta il fatto che la legge del 22 settembre 2009, deliberata dopo la pronuncia della Corte costituzionale federale, ha previsto in modo capillare i casi nei quali i trattati prevedono che decisioni (all'unanimità) siano successivamente approvate dagli "Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali" e per i quali una approvazione (*Zustimmung*) della Repubblica federale tedesca ad una deliberazione (*Beschluss*) del Consiglio europeo, come nel caso della procedura semplificata di revisione (art. 48, paragrafo 6, commi 2 e 3, TUE) o del Consiglio² ha luogo attraverso una legge secondo l'art. 23, comma 1, GG.

Ha poi previsto, nelle specifiche ipotesi del voto delle proposte relative alla politica di difesa comune (art. 42, paragrafo 2, comma 1, frase 2, TUE), e delle quali "il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare una decisione in tal senso conformemente alle rispettive norme costituzionali", che il rappresentante tedesco nel Consiglio europeo (cioè, essenzialmente, il Cancelliere) può approvare, oppure astenersi, solo dopo una risoluzione del *Bundestag*, la cui richiesta può essere posta anche dal Governo federale, ed aggiunge, poi, che senza un una tale risoluzione il

² Si tratta delle ipotesi contemplate dal TFUE relative all'adesione dell'UE alle CEDU (art. 218, paragrafo 8, comma 2, frase 2); dell'ampliamento delle risorse proprie dell'UE (art. 311, paragrafo 3); dell'ampliamento dei diritti della cittadinanza europea (art. 25, paragrafo 2); delle disposizioni comuni per l'elezione del Parlamento europeo (art. 223, paragrafo 2); e della ampliamento della giurisdizione della Corte di Giustizia dell'UE, nel caso di trattati che riguardano titoli europei relativi alla proprietà intellettuale (art. 262).

rappresentante tedesco in seno al Consiglio europeo deve respingere la proposta di deliberazione. In questo caso specifico, alla preventiva autorizzazione deve comunque seguire, nell'ipotesi in cui si giunga alla deliberazione del Consiglio europeo, una legge di approvazione secondo l'art. 23, comma 1, GG.

Anche per le clausole passerella dell'art. 48, paragrafo 7, TUE, che ha una portata generale, con l'eccezione delle decisioni con implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa, e dell'art. 81, paragrafo 3, TFUE, relativa agli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali", la legge tedesca prevede una disciplina secondo la quale l'approvazione o l'astensione delle relative proposte di deliberazione da parte del rappresentante tedesco in seno al Consiglio europeo è subordinata alla entrata in vigore di una legge conformemente all'art. 23, comma 1, GG. In assenza di una siffatta legge, il rappresentante tedesco in seno al Consiglio europeo deve respingere la proposta di deliberazione.

Il sistema della previa risoluzione del Bundestag (però, senza la seguente legge di approvazione) è disposto per i casi delle particolari clausole passerella previste nell'ambito del Consiglio europeo dall'art. 31, paragrafo 3, TUE (si tratta del voto relativo alle decisioni sulla politica estera e di sicurezza comune) e dall'art. 312, paragrafo 2, comma 2, TFUE (relativo al voto di approvazione del regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale). In queste ipotesi, però, accanto alla risoluzione del Bundestag, può essere necessaria anche una corrispondente deliberazione del Bundesrat, se le materie toccate: - non riguardano la competenza esclusiva del Bund; - sono di pertinenza dei Länder, a norma dell'art. 72, comma 2, GG; - possono essere adottate legislazione di deroga da parte dei Länder, in base all'art. 72, comma 3, e all'art. 84, comma 1, GG; - sono disciplinate da una legge federale che richiede l'approvazione del Bundesrat.

La medesima disciplina vale poi, per espresso rinvio, anche per le particolari clausole passerella in seno al Consiglio, contemplate dal TFUE per la politica sociale (art. 153, paragrafo 2), per l'ambiente (art. 192, paragrafo 2) e per le cooperazioni rafforzate (art. 333, paragrafi 1 e 2).

Diversamente, nel caso delle c.d. clausole di ampliamento delle competenze³, senza una legge a norma dell'art. 23, comma 1, GG, il rappresentante tedesco in seno al Consiglio non può approvare o astenersi nella deliberazione, ma deve respingerla.

Il trattato di Lisbona ha ripreso la clausola di flessibilità, con la quale storicamente sono state costruite le basi giuridiche per politiche non contemplate dai trattati: si tratta del celebre art. 235 TCE, divenuto successivamente art. 308 TCE ed ora art. 352 TFUE, che ricalca in una qualche misura la *proper and necessary clause* della Costituzione statunitense. Come è noto gli atti europei che si basano, ancor oggi, su disposizioni deliberate a norma dei suddetti articoli, non sono quantitativamente pochi e la clausola in questione è stata uno strumento attraverso il quale il sistema delle competenze europee si è ampliato, sottraendo oggetti di disciplina ai parlamenti degli Stati membri. La legge tedesca prevede adesso che il rappresentante tedesco in seno al

³ Si fa riferimento alle seguenti ipotesi: decisione del Consiglio che individua altre sfere di criminalità (art. 83, par. 1, comma 3, TFUE); decisione del Consiglio che estende le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale (art. 86, par. 4, TFUE); deliberazione (all'unanimità) del Consiglio, secondo una procedura legislativa speciale, che modifica lo statuto della Banca europea per gli investimenti (art. 308, par. 4, TFUE)

Consiglio non può approvare o astenersi su una proposta per l'adozione di disposizioni, a norma dell'art. 352 TFUE, senza che sia preventivamente entrata in vigore una specifica legge adottata a norma dell'art. 23, comma 1, GG, e che, in assenza di una siffatta legge il rappresentante tedesco deve respingere la proposta medesima.

Il riassetto della forma di governo, intesa come disciplina delle relazioni tra le due camere (*Bundestag* e *Bundesrat*) e il governo federale, tocca anche i meccanismi c.d. di freno che sono contenuti all'interno del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. I casi sono quelli della sicurezza sociale (art. 48), inerente alla libera circolazione dei lavoratori, e della cooperazione in materia giudiziaria penale, in particolare: riconoscimento delle sentenze (art. 82), previsione dei reati gravi transnazionali (art. 83, par. 1) e riavvicinamento delle legislazioni penali tra gli Stati membri (art. 83, par. 2). È previsto in queste ipotesi che, qualora un membro del Consiglio ritenga che un progetto di atto legislativo o di direttiva leda o incida su aspetti importanti o fondamentali del proprio sistema di sicurezza sociale (anche sotto il profilo dell'equilibrio finanziario) o dell'ordinamento giuridico penale, "può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione".

La legge nazionale impone al rappresentante tedesco in seno al Consiglio di presentare la richiesta di investire il Consiglio europeo, qualora il *Bundestag* con una deliberazione lo ha indirizzato in tal senso e, qualora siano toccati i poteri dei *Länder*, l'obbligo di presentare la richiesta in Consiglio discende anche da una corrispondente deliberazione del *Bundesrat*.

Le competenze interne per deliberare il respingimento delle proposte maturate all'interno delle Istituzioni europee, in particolare: in seno al Consiglio europeo, o al Consiglio, così come nel caso di proposte formulate dalla Commissione europea, sono disciplinate tra le due Camere secondo il principio della competenza legislativa, per cui, qualora si tratti di oggetto ricadente nell'ambito della competenza esclusiva del *Bund*, il *Bundestag* può deliberare il respingimento dell'iniziativa o della proposta e vincolare il Governo nel suo comportamento all'interno dell'Istituzione in cui agisce; in tutti gli altri casi il respingimento può essere deliberato dal *Bundestag* o dal *Bundesrat*. Il profilo più interessante di questa disciplina è che a spiegare le ragioni del respingimento parlamentare dell'iniziativa o proposta europea non è più demandato il Governo federale, che viene comunque informato, ma lo stesso Presidente della Camera che ha adottato la deliberazione di respingimento.

Una disciplina analoga peraltro è prevista nell'ipotesi in cui ciascuna Camera deliberi, secondo le disposizioni del proprio regolamento, una parere motivato a norma dell'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Anche in questa ipotesi il Presidente del *Bundestag* o del *Bundesrat* trasmette il parere motivato al Presidente dell'Istituzione competente dell'Unione europea e lo comunica al Governo federale.

La condizione istituzionale in cui si pone il Governo federale, alla luce della disciplina complessiva di questa legge, è di snodo tra il livello interno e quello europeo, ma, diversamente dal passato, il livello interno è dotato di proprie competenze che delimitano l'autonomia del Governo e gli impongono un dialogo stretta con le Camere, le quali hanno ormai un rilievo autonomo e diretto verso le Istituzioni europee.

Tutto questo risulta confermato ulteriormente dalla disciplina del procedimento di informazione, per la quale il Governo nel termine di norma di 2 settimane (che può

essere più breve nel caso di urgenza e più lungo nell'ipotesi di una valutazione complessa) deve informare in modo "completo", "preventivo", "ininterrotto" e di regola "scritto" il *Bundestag* e il *Bundesrat*. L'informazione deve fare il punto sull'iniziativa europea e valutare se sia necessaria una proposta di legge a norma dell'art. 23, comma 1, GG o l'azionamento delle c.d. clausole freno, od ancora – se si tratta di una proposta di legge dell'UE, già inviata alla Commissione del *Bundestag* – una valutazione completa circa la competenza dell'UE e la compatibilità con i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

È ancora presto per considerare gli effetti di questa disciplina, ma certamente – come in altri casi – la normativa tedesca in materia europea non può non essere considerata, non fosse altro, per il grado di influenza che esercita la Repubblica federale di Germania, quale stato membro dell'Unione europea, sulle procedure europee.

2. *L'evoluzione delle relazioni inerenti alla forma di governo in Italia con riferimento all'ordinamento europeo.*

2.1. La tradizione italiana è profondamente diversa da quella tedesca, nonostante la iniziale affinità. Infatti, Germania ed Italia, per legittimare il processo di integrazione europea, in assenza di specifiche disposizioni costituzionali (in Germania era presente solo un riferimento nel preambolo), adoperarono la disposizione di apertura all'ordine internazionale: in Germania l'art. 24 GG, in Italia l'art. 11 Cost..

Attraverso queste norme costituzionali entrambi questi due Stati ritennero di potere dare esecuzione ai trattati europei con legge ordinaria, nonostante le leggi di esecuzione dei trattati incidessero da subito direttamente sul sistema costituzionale.

Non si trattò di una semplice sottovalutazione del fenomeno europeo; anzi, più in Italia, che non in Germania, la dottrina discusse in modo vivace sull'opportunità di procedere all'esecuzione con legge costituzionale, piuttosto che con legge ordinaria, e siffatta discussione si è anche protratta nel tempo, non ultimo per via delle incertezze manifestate dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza (sul punto v. S. MANGIAMELI, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, ora in *L'esperienza costituzionale europea*, cit., 11 ss.).

Tuttavia, nel 1957 l'esecuzione dei trattati europei con legge ordinaria era più una necessità imposta dalla politica, che non una scelta inconsapevole. Infatti, l'ordinamento del tempo prevedeva come praticabile l'approvazione di una legge costituzionale solo con la maggioranza dei due terzi, per la mancanza della legge di disciplina del referendum; la qualcosa avrebbe implicato una collaborazione tra la maggioranza e l'opposizione, rappresentata da partiti di sinistra fortemente collegati all'Unione Sovietica e portatori nella politica interna di una profonda frattura che coinvolgeva anche la posizione nazionale nei confronti dell'istituzione della Comunità economica europea.

Tutte queste necessità sono venute meno da molto tempo: la legge sul referendum venne approvata negli anni '70, le influenze esterne scemarono prima e finirono del tutto con la scomparsa dell'Unione Sovietica, il sistema dei partiti e il loro patrimonio culturale, non solo si è trasformato, ma soprattutto ha potuto profittare dell'esperienza concreta costruita dalle istituzioni sovranazionali. Ciò nonostante,

paradossalmente, sia in occasione del trattato di Maastricht (e in ciò la diversità con la Germania ed anche con la Francia), sia in quella del trattato di Lisbona, è stato considerato superfluo un adeguamento costituzionale e la dottrina italiana si è adattata all'orientamento della classe politica, in questo, come in altri casi, poco rispettosa del significato che riveste il dettato costituzionale.

Come è noto, in occasione della revisione del Titolo V della Carta, la riforma del regionalismo italiano, alcune disposizioni hanno tenuto conto della presenza del fenomeno europeo. Tuttavia, anche per via dell'occasione che ha originato la revisione, le disposizioni costituzionali afferiscono alle relazioni tra Stato e Regioni e non investono che in modo estremamente marginale la forma di governo. Infatti, le nuove previsioni costituzionali riguardano i limiti unitari apposti ai legislatori statale e regionale (art. 117, comma 1, Cost.), fra i quali sarebbe da ascrivere anche l'ordinamento comunitario, i rapporti con l'Unione europea, configurati come una materia della legislazione (esclusiva per lo Stato e concorrente per le Regioni), la partecipazione delle regioni alla c.d. fase ascendente, la potestà regionale per l'attuazione e l'esecuzione degli atti dell'Unione europea, il potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza (art. 117, comma 5, Cost.⁴).

In questo quadro l'unico possibile contatto con la forma di governo sarebbe potuto essere l'eventuale procedura di esame dei disegni di legge statale riguardanti *le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione*, qualora – nell'attesa della *revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione* – la Commissione bicamerale per le questioni regionali fosse stata integrata, attraverso la modifica dei regolamenti parlamentari, con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali (art. 11 legge cost. n. 3 del 2001). Ma come è noto, al di là dei problemi che questa previsione costituzionale poteva ingenerare, la Commissione bicamerale non è mai stata integrata e la discussione sulla riforma del bicameralismo italiano rimane ancora aperta, nonostante il diffuso consenso anche sulla possibile soluzione (v. sul punto S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *Rass. Parlamentare* 2010, 167 ss.).

Al di là dei limiti strutturali che derivano dalla mancata riforma del nostro sistema bicamerale, però, resta il fatto che la revisione del 2001 va nella direzione giusta, e cioè la necessità di conformare la Costituzione tenendo conto della presenza dell'Unione europea. Occorre, però, che il disegno costituzionale venga integrato anche sotto il profilo dell'adeguamento delle relazioni tra gli organi costituzionali di indirizzo politico rispetto al processo di integrazione europea. La scelta a favore di una disciplina

⁴ Il potere sostitutivo per inadempimento rispetto agli obblighi e alla normativa europea era stato previsto in via legislativa dall'art. 11 della legge n. 86 del 1989, anche se una prima versione di detto potere era stato previsto dall'art. 6 del DPR n. 616 del 1977, suscitando da sempre ampie riserve sul piano costituzionale, anche se, indirettamente, giustificato dalla possibilità, in questo modo, di evitare il ritaglio delle materie, secondo un insegnamento che si poteva ascrivere alla Corte costituzionale (sentenza n. 142 del 1972, scritta da Costantino Mortati) in occasione del primo trasferimento delle funzioni, con riferimento alla materia agricoltura. Con la revisione del Titolo V il potere sostitutivo riceve un fondamento costituzionale addirittura duplice: nell'art. 117, comma 5, e nell'art. 120, comma 2, dove tra i presupposti del potere riconosciuto al governo si fa riferimento al "*caso di mancato rispetto ... della normativa comunitaria*". In occasione dell'attuazione in via legislativa alle nuove disposizioni costituzionali il potere legislativo del Governo ex art. 120, comma 2, Cost. è stato disciplinato dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

costituzionale, piuttosto che meramente legislativa, sarebbe motivata, non solo dal rilievo intrinsecamente (materialmente) costituzionale di siffatte relazioni, ma soprattutto dalla circostanza che lo stesso trattato riconosce direttamente un'irrelevanza europea alla struttura costituzionale degli Stati membri attraverso la previsione del ruolo dei Parlamenti nazionali (art. 12 TUE) e la disciplina contenuta nei protocolli 1 e 2: il primo relativo ai Parlamenti nazionali e il secondo ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

A tal proposito, occorre notare che i diritti di partecipazione del Parlamento nazionale, per avere un peso effettivo, anche a non seguire il rigore imposto dal giudice costituzionale tedesco, richiedono di essere trasformati nell'ordine interno in puntuali prerogative costituzionali, che, per un verso, devono compensare i trasferimenti di competenza dal livello nazionale a quello sopranazionale e, per l'altro, devono essere concretamente giustiziabili, e ciò si può dare solo attraverso una adeguata disciplina costituzionale.

2.2. L'esperienza sin qui vissuta dall'ordinamento interno può riscontrare la necessità che l'adeguamento al diritto europeo non sia più disciplinato semplicemente attraverso la legge ordinaria, ma sia fondato su disposizioni di carattere costituzionale.

Come è noto la prima normativa di adeguamento dell'ordinamento interno si è avuta con la legge n. 86 del 1989 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari). La finalità era soprattutto di dare luogo ad una procedura di recepimento delle direttive europee che causavano seri problemi all'immagine dell'Italia in Europa e alle sue casse. Non a caso l'*incipit* della legge recitava: "Con i procedimenti e le misure previste dalla presente legge, lo Stato garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee" (art. 1, comma 1); e solo, come ulteriore profilo, si aggiungeva: "Con le modalità stabilite dalla presente legge, il Governo assicura l'informazione del Parlamento sullo svolgimento dei processi normativi comunitari". La legge, più volte rimaneggiata nel tempo, rimaneva incentrata sostanzialmente sulla previsione della "legge comunitaria"⁵, come strumento di adeguamento, attorno alla cui approvazione ruotavano le relazioni tra Parlamento e Governo. La formulazione del ddl di legge comunitaria veniva costruita come una attività dell'esecutivo che sarebbe stata naturalmente recepita dal Parlamento; a ciò si aggiungeva che la legge prevedeva una sorta di delegificazione dell'azione di recepimento delle direttive⁶, la quale così cercava, attraverso una ulteriore competenza governativa, di mantenere il baricentro delle relazioni europee in capo all'esecutivo; lo stesso dicasi per il caso delle decisioni notificate alla Repubblica italiana, che venivano discusse ed esaminate solo in seno al Consiglio dei Ministri che avrebbe potuto emanare "le direttive opportune per la esecuzione della decisione a cura delle autorità competenti" e

⁵ Art. 2, comma 2, "... il Ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Parlamento, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, un disegno di legge recante: "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee"; tale dicitura è completata dall'indicazione: "legge comunitaria" seguita dall'anno di riferimento"

⁶ Art. 4, comma 1 "Nelle materie già disciplinate con legge, ma non riservate alla legge, le direttive possono essere attuate mediante regolamento se così dispone la legge comunitaria"

persino il raccordo con le regioni, qualora “l'esecuzione della decisione (avesse investito) le competenze di una regione o di una provincia autonoma”, era rimesso al rapporto tra gli esecutivi, attraverso l'intervento del presidente della regione o della provincia interessata alla seduta del Consiglio dei Ministri, con voto consultivo.

Nel disegno originario, oltre all'iniziativa sul ddl comunitaria, il Parlamento era destinatario solo di una relazione annuale (art. 7) su tre temi: gli sviluppi del processo di integrazione europea; la partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario; l'attuazione in Italia delle politiche di coesione economica e sociale e l'andamento dei flussi finanziari verso l'Italia e la loro utilizzazione, precisando che nella relazione “sono chiaramente distinti i resoconti delle attività svolte e gli orientamenti che il Governo intende assumere per l'anno in corso”. Solo nel 2000 veniva aggiunto nella legge l'art. 1-bis, in parte rimaneggiato ancora nel 2002⁷, che disciplinava la trasmissione al Parlamento e alle Regioni dei progetti di atti comunitari. Il rapporto tra Parlamento - Governo (- Regioni) presentava la peculiarità di una informativa, alla quale le commissioni parlamentari competenti (e le Regioni) potevano reagire, formulando osservazioni e adottando ogni opportuno atto di indirizzo al Governo (le regioni potevano inviare solo delle osservazioni). Nulla si dice sull'eventuale vincolo che sarebbe derivato da questo atto parlamentare, anche se si può presumere – attesa la dizione di atto di indirizzo – che il Governo avrebbe dovuto tenerne conto. Espresa disciplina aveva, invece, il caso del mancato invio o ricevimento nei termini delle osservazioni e degli atti di indirizzo parlamentare, che avrebbero lasciato il Governo libero di “procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti dell'Unione europea e delle Comunità europee”.

Come si vede al momento della revisione del Titolo V della Carta il sistema delle relazioni interne alla forma di governo, disciplinato dalla legge ordinaria, prevedeva: una politica europea interamente incentrata nelle mani del Governo (“attività di propria competenza”, la definiva la legge); un dovere del Governo di presentare il ddl “legge comunitaria” e la relazione annuale al Parlamento, nella quale nella sostanza era esposta la politica europea dello stesso Governo. Di vere e proprie prerogative parlamentari in ambito europeo non può parlarsi nemmeno dopo la novella del 2000/2002, dal momento che non venivano creati vincoli particolari neppure per politiche come la PESC e la PESD e la cooperazione in materia giudiziaria, che nel vigore dei trattati del tempo non erano neppure comunitarizzate, ma semplicemente sottoposte al metodo intergovernativo.

Paradossalmente le Regioni e le Province autonome venivano a trovarsi in una posizione maggiormente garantita rispetto al Parlamento, non solo per il riconoscimento all'art. 9 dei poteri di attuazione ed esecuzione del diritto comunitario, ma anche per l'istituzione della sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni, dei cui risultati il

⁷ V., in particolare, il comma 1 che veniva integralmente modificato con la legge 1° marzo 2002, n. 39, che disponeva: “I progetti degli atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, sono trasmessi, contestualmente alla loro ricezione, alle Camere per l'assegnazione alle Commissioni parlamentari competenti, nonché alla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini dell'inoltro alle regioni anche a statuto speciale e alle province autonome, dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro competente per le politiche comunitarie, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione da parte degli organi predetti”.

Parlamento era solo informato (art. 10). Infatti, in sede di Conferenza era previsto che venissero espressi i pareri: sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardavano le competenze regionali; sui criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi comunitari; sullo schema del disegno di legge comunitaria (v. S. MANGIAMELI, *Il Governo tra Unione europea e autonomie territoriali* (2001), ora in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 191 ss.).

2.3. Più complesso il quadro delle disposizioni recato dalla legge n. 11 del 2005. Infatti, la legge si prefigge di ridisegnare in modo organico l'intero sistema delle relazioni con l'Unione europea, in considerazione sia delle modifiche apportate al Titolo V della Carta e sia dell'approvazione del trattato di Roma che imprimeva un carattere formalmente costituzionale all'Unione europea e alle relazioni con gli Stati membri⁸.

Del tutto coerente con tale proposito appaiono anzitutto alcune scelte di fondo: il collegamento effettuato in apertura tra le finalità della legge e il rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità, efficienza, trasparenza e partecipazione democratica (art. 1, comma 1), l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della legge (e, cioè, il coinvolgimento di tutti i livelli di governo) e di quello oggettivo (la circostanza, cioè, che gli obblighi che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea si riferiscano ad ogni atto comunitario e dell'UE che vincoli la Repubblica italiana, alle pronunce della Corte di Giustizia, alle decisioni-quadro e a quelle adottate nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale) (art. 1, comma 2).

Tuttavia, questa legislazione appare più attenta ai risvolti che attengono alle relazioni tra Stato e regioni negli affari europei che non ai nessi inerenti alla forma di governo. Infatti, anche per la concorrente disciplina della legge n. 131 del 2003 (contenete "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3") le regioni, le province autonome e gli enti locali sono destinatarie di un sistema di tutela particolarmente efficace. Infatti, la legge n. 11 disciplina in che modo si dia la **partecipazione** per le Regioni, per le Province autonome (art. 5) ed anche per gli enti locali (art. 6) alla c.d. fase "ascendente", prevedendo la **trasmissione** da parte della Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le politiche comunitarie dei progetti e degli atti comunitari e dell'Unione europea alla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali e delle province autonome, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione". Inoltre, con le stesse modalità, la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie assicura alle regioni e alle province autonome **un'informazione qualificata e tempestiva** sui progetti e sugli atti trasmessi che rientrano nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, curandone il **costante aggiornamento**.

⁸ Va comunque ricordato che le leggi comunitarie 2005, 2006, 2007 e 2008 avevano già parzialmente innovato alla disciplina da essa introdotta. Tra le novità apportate vi è ad esempio quella relativa all'azione di rivalsa che lo Stato può esercitare nei confronti di Regioni o di altri enti pubblici, che abbiano violato il diritto comunitario (art. 6, l. com. 2007).

Le regioni, peraltro, sono particolarmente garantite nel procedimento di formazione della posizione italiana, non solo perché possono trasmettere, entro il termine di venti giorni, **osservazioni** al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano o della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, quanto soprattutto perché possono richiedere la **convocazione** di una seduta della Conferenza Stato-regioni, per giungere ad una intesa con il Governo e possono domandare a quest'ultimo, con deliberazione della Conferenza, di **apporre** una riserva in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea, con il **diritto** a ricevere una informativa sulla riserva apposta.

I rappresentanti delle Regioni sono convocati, poi, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie, ai fini della **definizione** della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea, ai singoli tavoli di coordinamento nazionali.

Particolari sono, infine, gli **obblighi di informazione** a favore delle regioni da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le politiche comunitarie. La prima informativa riguarda l'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea; inoltre, l'esame dell'ordine del giorno si può compiere nella sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni, prima della riunione del Consiglio europeo o del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, e il Governo illustra la posizione che intende assumere; infine, alle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri dell'Unione europea segue una informazione alle regioni sulle risultanze delle riunioni.

A tutto ciò si devono aggiungere le due prerogative dell'art. 5 della legge n. 131 del 2003: la prima riguarda la **partecipazione** delle Regioni alla delegazione italiana alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea e, in questo ambito, si prevede che, qualora di oggetti esaminati rientrino nelle materie regionali dell'art. 117, comma 4, Cost., il Capo delegazione possa essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma (sul punto cfr. U. VILLANI, *I rapporti delle Regioni con l'Unione europea*, in *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004, 39 ss., 49).

La seconda attiene alla possibilità di domandare, anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome, al Governo di **proporre** ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi; domanda che diventa **vincolante** per il Governo qualora la proposizione del ricorso sia richiesta dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome⁹.

Per quanto attiene alle Camere le prerogative di cui queste godono in base alla legge n. 11, cit., si sostanziano prevalentemente nel diritto di informazione, per il quale la legge dice che “la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le

⁹ La legge n. 11, cit., inoltre, disciplina: l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni e delle Province autonome (art. 16); l'attuazione in via regolamentare e amministrativa delle stesse (art. 11) (c.d. fase “discendente”); il potere sostitutivo dello Stato in caso di mancata attuazione di tali direttive da parte delle Regioni e delle Province autonome (art. 11, comma 8); la sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni (art. 17) e quella della Conferenza Stato-città ed autonomie locali (art. 18).

politiche comunitarie assicura alle Camere un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti trasmessi, curandone il costante aggiornamento". La tempestività dell'informazione ai competenti organi parlamentari da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie riguarda anche le proposte e le materie che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea e le risultanze delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea e del Consiglio europeo, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse.

I diritti d'informazione si estendono ai momenti in cui il Governo riferisce alle Camere, prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, illustrando la posizione che intende assumere e, su richiesta delle Camere, ai competenti organi parlamentari prima delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea; infine, è previsto che il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie riferisca semestralmente alle Camere, illustrando i temi di maggiore interesse decisi o in discussione in ambito comunitario.

Oltre a ciò il Parlamento ha diritto alla trasmissione da parte del Governo (dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie) dei progetti di atti comunitari e dell'Unione europea, nonché degli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e delle loro modificazioni,. Su questi atti i competenti organi parlamentari possono formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo e possono richiedere allo stesso una relazione tecnica che dia conto dello stato dei negoziati, delle eventuali osservazioni espresse da soggetti già consultati, nonché dell'impatto sull'ordinamento, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese.

Come si può vedere la legge del 2005, non segna passi avanti nella partecipazione delle Camere al processo europeo: i diritti di informazione sono notoriamente un momento debole di partecipazione, soprattutto qualora si risolvano nell'illustrazione della posizione del Governo e non assicurano una riserva di decisione parlamentare. È ben vero che la legge prevede, come per le Regioni, anche la possibilità di apporre una riserva di esame parlamentare, atteso che è previsto l'obbligo per il Governo di attendere la conclusione dell'esame parlamentare; tuttavia, ancora una volta la legislazione ordinaria configura la partecipazione europea come il luogo in cui "il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti comunitari e dell'Unione europea"; di qui la maggiore debolezza delle Camere rispetto ai governi regionali che, invece, partecipano nelle medesime sedi europee del Governo¹⁰. In ogni caso, si deve sottolineare, nonostante l'enunciazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità all'art. 1 della legge, come non siano risultati assicurati al Parlamento nazionale le prerogative legislative nelle materie in cui la competenza europea non è fondata in una espressa attribuzione del trattato; né a favore del Parlamento, diversamente di quanto è disposto per le Regioni, è stata contemplata la possibilità di obbligare il Governo a proporre il ricorso davanti alla Corte di Giustizia dell'UE, qualora gli atti europei vengano considerati illegittimi dalle Camere.

¹⁰ Addirittura, nei casi di particolare importanza politica, economica e sociale di progetti o di atti europei, il Governo può apporre, in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea, una riserva di esame parlamentare sul testo o su una o più parti di esso, inviando alle Camere il testo sottoposto alla decisione affinché su di esso si esprimano i competenti organi parlamentari

Anche la logica della “legge comunitaria” rimane immutata; questa era stata precedentemente introdotta come strumento di cui si avvantaggia il Governo per la sua politica europea e rivolta, attraverso la delega legislativa o all’autorizzazione ad agire in via regolamentare, al recepimento delle direttive. Il ddl comunitaria continua a costituire un atto ad iniziativa vincolata del Governo e non serve a fare assumere decisioni puntuali alle Camere, ma a legittimare anche nel versante dell’attuazione l’attività governativa.

La stessa relazione annuale al Parlamento conserva il medesimo contenuto previsto dalla precedente legislazione con l’aggiunta dei pareri, delle osservazioni e degli atti di indirizzo delle Camere, nonché delle osservazioni della Conferenza dei Presidenti delle regioni, della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza dei presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali, con l’indicazione delle iniziative assunte e dei provvedimenti conseguentemente adottati.

Solo con la novella del 2007 sono sopraggiunte due nuove relazioni: una semestrale, destinata alle Camere e alla Corte dei conti, sulle procedure giurisdizionali e su quelle di infrazione che possono determinare un esborso per l’erario; e l’altra trimestrale, alle sole Camere, sull’andamento dei flussi finanziari tra l’Italia e l’Unione europea. Ma anche in questi casi si tratta di procedure che si esauriscono con l’informazione e che non coinvolgono alcun ambito decisionale.

La stessa discussione sulle decisioni europee dal Consiglio o dalla Commissione e destinate alla Repubblica italiana continua a svolgersi in seno al Governo (il Ministro per le politiche comunitarie, consultati il Ministro degli affari esteri e i Ministri interessati e d’intesa con essi, ne riferisce al Consiglio dei ministri), senza che le Camere ne vengano investite o possano proporre la loro impugnazione che resta esclusiva competenza del Governo, che ne dà conto solo nella relazione annuale.

Paradossalmente potrebbe persino dirsi che dalla legislazione del 2005 il ruolo dell’esecutivo risulti persino rafforzato se si tiene conto della circostanza che è stata prevista l’istituzione di un Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei, “al fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell’Unione europea” (art. 2).

3. *Trattato di Lisbona e prospettive di riforma in Italia.*

3.1. L’adeguamento della legislazione italiana al trattato di Lisbona non ha avuto ancora luogo. Si registrano alcune iniziative legislative di ambito parlamentare e solo in data 23 giugno 2010 il Governo ha presentato un disegno di legge alle Regioni per l’acquisizione del parere in sede di Conferenza Unificata.

In particolare, quattro sono al momento le proposte di legge all’attenzione della Camera dei Deputati: quella dell’On. Buttiglione (C. 2854), dell’On. Stucchi (ed altri) (C. 2862), dell’On. Gozi (ed altri) (C. 2888), dell’On. Pescante (ed altri) (C. 3055). Mentre la proposta di Gozi si prefigge di sostituire in radice la legge n. 11 del 2005, le altre vorrebbero, invece, solo emendarla, sebbene occorre precisare che, contro ogni apparenza, la proposta Gozi recepisce molte delle previsioni già in vigore e che quelle avanzate da Buttiglione, Stucchi e Pescante contengono innovazioni di assoluto rilievo.

3.1.1. In tutte, tranne in quella dell'On. Buttiglione, il linguaggio utilizzato corrisponde comunque al nuovo assetto determinato dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Di modo che talune espressioni che ricorrono nella normativa vigente – come ad es. “Ministro per le politiche comunitarie”, “Dipartimento per le politiche comunitarie”, “atti comunitari” “ordinamento comunitario”, ecc. – sono ora completamente sostituite.

La proposta Buttiglione, presentata alla Camera il 23 ottobre 2009 e assegnata alla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) il 26 novembre successivo, si propone anzitutto di potenziare le strutture delle amministrazioni ministeriali coinvolte nel processo normativo europeo. In esso si prevede, inoltre, che il CIACE operi in stretto contatto con la rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea, la quale viene posta alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri. L'art. 1 del progetto prevede l'istituzione dei nuclei comunitari. Si tratta di organismi che operano all'interno dei Ministeri e che sono chiamati, tra l'altro, a predisporre una relazione tecnica sulla valutazione della compatibilità comunitaria dei disegni di legge e degli schemi di atti trasmessi dal Governo alle Camere ai fini dell'espressione del parere delle competenti Commissioni parlamentari. Questa previsione, che prevede una attività da esercitare in via preventiva, dovrebbe collegarsi al tentativo di ridurre le infrazioni dell'Italia nei confronti del diritto dell'Unione europea.

Il problema che tuttavia si pone – e a cui la proposta Buttiglione cerca di porre rimedio – è che detta valutazione solo eventualmente coprirebbe gli eventuali emendamenti che il Parlamento decidesse di apportare in sede di approvazione dell'atto (problema, invero, già sollevato dal Capo della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea nel corso dell'indagine conoscitiva svoltasi presso la XIV Commissione [Politiche dell'Unione europea] il 26 marzo 2009). Essa, inoltre, se ben inteso, non avrebbe ad oggetto l'attuazione in via regolamentare delle direttive comunitarie, né quella effettuata dalle Regioni e dalle Province autonome (le quali, però, nel silenzio della legge ben potrebbero istituire organismi regionali di questo tipo, atteso il diritto di rivalse che lo Stato sarebbe in condizione di esercitare nei loro confronti in caso di inadempienza all'attuazione e di conseguente condanna da parte dell'UE).

Degna di menzione è la previsione che fa carico al Governo di acquisire dalla Commissione europea le deliberazioni dei Parlamenti di altri Stati membri dell'UE e di trasmetterle alle Camere tradotte in italiano. Ciò impone una modifica dei regolamenti parlamentari. Nell'ottica del rafforzamento delle assemblee legislative, l'art. 3 del progetto intende modificare l'art. 6-bis della l. n. 11, introdotto dalla l. com. 2008, relativo alla nomina dei rappresentanti italiani presso il Comitato delle Regioni (sulla disciplina di tale organo, nonché sulla sua prassi, v. S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea*, in *L'esperienza costituzionale*, cit., 355 ss., 370 ss.). Com'è noto, prima ancora che intervenisse tale modifica legislativa, la disciplina della partecipazione all'organo comunitario era recata dal DPCM 19 dicembre 2006, ove si disponeva che i 24 membri effettivi e i 24 membri supplenti fossero ripartiti come segue: a) Regioni e province autonome: 14 titolari e 8 supplenti; b) Province: 3 titolari e 7 supplenti; c) Comuni: 7 titolari e 9 supplenti. Detta previsione, tuttavia, sollevava taluni problemi di costituzionalità, in quanto, dopo la

riforma del Titolo V, la partecipazione dei rappresentanti italiani al CdR avrebbe chiesto che la disciplina relativa discendesse da un atto legislativo e non anche da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, atteso che, dopo il 2001, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato è affidata la materia dei “rapporti dello Stato con l’Unione europea” e a quella concorrente delle Regioni i “rapporti internazionali e con l’Unione europea” (cfr. E. DI SALVATORE, *Le relazioni delle Regioni italiane con l’Unione europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, in *Rass. parl.*, 3/2007, 641 ss., 650 ss.). Ebbene, con la legge comunitaria 2008 il Parlamento, nell’accogliere pedissequamente tale disciplina, ha ritenuto di porre rimedio al vizio di illegittimità costituzionale, mostrando, in questo modo, di volere altresì recepire soluzioni già individuate entro altri ordinamenti, come in quello tedesco (ove la partecipazione al CdR è sin dal 1993 rimessa alla legge federale) e reputando al tempo stesso come superflua l’idea di sancire direttamente nel testo costituzionale la garanzia della partecipazione medesima (al pari di quanto accade ad es. in Austria).

L’art. 6 della legge comunitaria ha tuttavia precisato che nella definizione della rappresentanza italiana al CdR debba tenersi conto anche delle assemblee legislative regionali ed ha stabilito che la proposta da presentare al Consiglio dell’Unione europea sia preceduta da un’intesa da conseguire in sede di Conferenza unificata; esso, infine, ha previsto che, qualora il numero dei membri titolari e supplenti spettanti all’Italia dovesse modificarsi, la ripartizione dei seggi mantenga comunque ferme le proporzioni fissate. Sebbene la proposta Buttiglione conservi la ripartizione dei seggi sancita dal TCE in favore dell’Italia, essa compie comunque un passo in avanti, in quanto stabilisce che i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome siano designati in modo da garantire un’adeguata rappresentanza alle giunte e alle assemblee legislative.

Quanto alle altre modifiche della proposta, l’art. 4 innova al contenuto dei documenti informativi da allegare al disegno di legge comunitaria, prevedendo che oltre alla relazione illustrativa il Governo presenti anche una nota aggiuntiva aggiornata al 31 dicembre dell’anno precedente. Il successivo art. 5 dispone che la legge comunitaria sia corredata di quattro allegati, chiamati ad elencare: gli atti comunitari per la cui attuazione è prevista una delega al Governo, da esercitare previa trasmissione alle Camere per l’espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari; gli atti comunitari per la cui attuazione è prevista una delega al Governo; gli atti comunitari da attuare in via regolamentare; gli atti comunitari da attuare in via amministrativa. La scelta dello strumento cui ricorrere è connessa al “tasso di discrezionalità lasciato agli Stati membri nell’attuazione di ciascun atto comunitario” e di ciò deve darsi conto nel disegno di legge. Residuano, infine, due articoli. L’art. 6 introduce l’art. 9-bis, recante “principi e criteri direttivi generali di delega per l’attuazione del diritto comunitario”, ulteriori a quelli fissati dalla legge comunitaria annuale e aggiuntivi rispetto a quelli contenuti negli atti comunitari da attuare (ad es. la previsione di sanzioni amministrative e penali). L’art. 7 favorisce il distacco del personale delle amministrazioni pubbliche italiane presso le istituzioni comunitarie e internazionali nonché presso le amministrazioni pubbliche di altri Stati membri dell’Unione europea, degli Stati candidati all’adesione all’UE e di quelli con cui l’Italia intrattiene rapporti di collaborazione.

3.1.2. Circa le finalità della legge, la proposta Stucchi introduce un comma all'art. 1 della legge n. 11, degno di assoluto rilievo: esso concerne il rispetto dell'identità nazionale e del sistema delle autonomie regionali e locali.

Questa previsione, del resto non molto dissimile nel suo tenore letterale da quella accolta nel Trattato di Lisbona (art. 4 TUE), porrebbe, tuttavia, una serie di problemi interpretativi, in quanto insinuerebbe l'idea che, qualora un atto dell'Unione sia lesivo dell'identità nazionale o del sistema delle autonomie locali, la garanzia dell'adempimento degli obblighi possa venire meno. Una conseguenza di questo tipo sarebbe molto prossima a quella prefigurata proprio di recente dal giudice costituzionale tedesco, il quale, nella sentenza sul Trattato di Lisbona, ha inteso il concetto di identità nazionale come una sorta di "controlimiti" interno da opporre validamente all'azione delle istituzioni europee (recependo in questo modo una tesi affacciata da A. Bleckmann: per ragguagli sul punto v. E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino, 2008; a commento della pronuncia del Tribunale v. ora A. CANTARO, *Democrazia e identità costituzionale dopo il "Lissabon-Urteil". L'integrazione "protetta"*; sull'efficacia dei contro limiti v. S. MANGIAMELI, *Unchangeable core elements of national constitutions and the process of European integration. For a criticism to the theory of the "controlimiti" (counter-limits / Schranken-Schranken)*, entrambi in TDS 2010).

Ora, sull'opportunità politica di introdurre una disposizione di questo tipo si può senz'altro discutere. Ma vale la pena di osservare che, diversamente da quanto accade in Italia, anche dopo la revisione costituzionale dell'art. 117, comma 1, Cost., in Germania l'art. 23 della *Grundgesetz* stabilisce chiaramente che il processo di integrazione europea debba avvenire nel rispetto di taluni principi (come ad esempio quello federale), che bilanciano il principio dell'apertura al processo di integrazione europea, sino a potere ipotizzare il recesso dello Stato tedesco dall'Unione (c.d. "*Struktursicherungsklausel*": sul cui significato v., tra gli altri, U. EVERLING, *Überlegungen zur Struktur der Europäische Union und zum neuen Europa – Artikel des Grundgesetzes*, in DVBl., 1993, 940 ss.; U. DI FABIO, *Der neue Art. 23 des Grundgesetzes. Positivierung vollzogenen Verfassungswandel oder Verfassungsneuschöpfung?*, in *Der Staat*, 32, 1994, 191 ss.; v. anche, se si vuole, E. DI SALVATORE, *Integrazione europea e regionalismo: l'esempio tedesco*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, II, 515 ss., 524 ss.).

Di conseguenza, la previsione in via legislativa della clausola sulla salvaguardia dell'identità nazionale e del sistema delle autonomie regionali e locali non avrebbe la capacità di delimitare costituzionalmente il comportamento degli organi costituzionali italiani nei confronti degli atti dell'Unione europea.

Al di là di questo profilo, che sarà oltre ripreso, l'art. 2 della proposta intende modificare la denominazione del CIACE. Esso dovrebbe chiamarsi ora Comitato per l'Unione europea (CUE) e alle sue riunioni dovrebbero partecipare in ogni caso – e non solo eventualmente, come previsto dalla legge n. 11 – il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome o un Presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato e, per gli ambiti di competenza degli enti locali, i Presidenti delle associazioni rappresentative degli stessi.

Benché nella relazione che accompagna il progetto di legge si ammetta che il CIACE non abbia ricevuto fin qui un'attuazione adeguata e nonostante talune critiche raccolte nel corso dell'indagine conoscitiva svolte in seno alla XIV Commissione permanente, la proposta Stucchi non prevede di più. Gli articoli successivi si propongono di rafforzare il ruolo del Parlamento nella formazione della normativa europea (in relazione, ad es., alla procedura di revisione semplificata dei Trattati) ed anche delle Regioni e degli enti locali. Per ragioni di organicità e di coerenza, si provvede a trasferire nel progetto di legge quanto già disciplinato dall'art. 5 dalla legge n. 131 del 2003, in relazione alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla fase "ascendente". Quanto alla nomina dei membri del CdR, la proposta Stucchi rinvia direttamente ai criteri stabiliti con DPCM. Inoltre: la legge comunitaria viene denominata "legge sulla partecipazione all'Unione europea"; la relazione annuale che il Governo è tenuto a presentare alle Camere si compone di due distinti atti, da adottare in due lassi di tempo differenti (uno programmatico e l'altro di rendiconto); le informazioni al Parlamento sulle procedure di infrazioni e sulle pronunce giurisdizionali che riguardano l'Italia sono rese al Parlamento ogni tre mesi e non più ogni sei.

Nell'art. 8 della proposta, che sostituisce l'art. 16 della legge n. 11, si prevede che le Regioni, nelle materie di propria competenza, diano immediata attuazione alle direttive dell'Unione europea, senza che la legge dello Stato, nei casi di competenza concorrente, sia autorizzato a porre i principi fondamentali. Questa previsione sembra essere maggiormente in linea con il dettato dell'art. 117, comma 5, Cost. e con il sistema della competenza concorrente che non si presta certamente ad essere regolato da una doppia serie di principi fondamentali.

3.1.3. Si è più sopra accennato che la proposta Gozi è indirizzata a sostituire integralmente la disciplina recata dalla legge n. 11 del 2005. Essa – come si legge nella relazione allegata al testo – si prefigge di recare "un radicale riassetto degli strumenti di partecipazione delle Camere alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione", cogliendo in tal modo l'occasione di valorizzare al massimo il ruolo del Parlamento. In ragione di detto ambizioso proposito, la proposta presenta una sua complessità per così dire fisiologica, toccando in modo articolato i diversi profili collegati all'attuazione del Trattato di Lisbona.

Anzitutto, in ragione della soppressione della struttura per pilastri dell'UE, viene eliminata la finalità di adempiere alle decisioni-quadro adottate nell'ambito della cooperazione di polizia giudiziaria in materia penale.

In secondo luogo, viene istituito un nuovo organo, destinato a sostituire il CIACE. Esso – denominato ora Comitato interministeriale per gli affari dell'Unione europea (CIAUE) – avrebbe un organico di circa cento unità (rispetto agli attuali venti membri) e si riunirebbe almeno una volta al mese. Tra i suoi componenti figura anche il rappresentante dell'Italia presso l'Unione europea.

In terzo luogo, in relazione al ruolo del Parlamento: 1) è introdotta la "segnalazione motivata obbligatoria" da parte del Governo circa gli atti e i progetti di atti normativi dell'UE di particolare importanza; 2) si stabilisce che la "riserva di esame parlamentare" non sia apposta automaticamente, ma solo su richiesta delle Camere; 3) si prevede che il Governo assicuri che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dell'Unione europea sia coerente con gli indirizzi definiti dal Parlamento. A

tal riguardo, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche europee riferisce regolarmente alle Camere del seguito dato a tali indirizzi ed ogni sei mesi trasmette ad esse una relazione ad hoc; 4) in relazione al problema delle “clausole passerelle”, si prevede un meccanismo di intervento preventivo, stabilendosi che il Governo trasmetta al Parlamento una tempestiva informazione sulle iniziative assunte dal Consiglio europeo; 5) si stabilisce che le Camere si esprimano sulla nomina dei componenti italiani di Istituzioni ed organi dell’Unione, su proposta o designazione del Governo (eccezion fatta per i membri del Comitato delle Regioni).

Alcune rilevanti novità attengono, in quarto luogo, al problema della partecipazione delle Regioni e degli enti locali al processo di integrazione. La proposta Gozi vorrebbe rafforzare detta partecipazione, tanto in seno al Consiglio, quanto in seno alla Commissione e ai gruppi di lavoro e ai Comitati di tali Istituzioni. Le modalità della partecipazione dovrebbero essere concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni e la nomina dei rappresentanti al Comitato delle Regioni verrebbe demandata ai criteri fissati da un DPCM. La scelta di non procedere direttamente per legge alla individuazione di tali criteri è indotta dalla circostanza che – come si è accennato più sopra – il Trattato di Lisbona non fissa più il numero dei componenti per ciascun Stato membro, limitandosi a prevedere che il numero massimo di questi non possa superare le 350 unità.

Ulteriori novità concernono: la legge comunitaria (definita ora “legge europea”), chiamata a trasporre nell’ordinamento interno esclusivamente la normativa europea; le misure urgenti per l’adeguamento agli obblighi dell’Unione, che derivino dall’apertura di procedure di infrazione o da sentenze degli organi giurisdizionali dell’UE; le relazioni annuali al Parlamento e le informazioni da rendere ad esso circa le procedure giurisdizionali e di pre-contenzioso riguardanti l’Italia; il ricorso alla Corte di Giustizia dell’Unione europea; stabilendosi, al riguardo, che qualora una delle due Camere del Parlamento si esprima sulla necessità di inoltrare ricorso alla Corte di Giustizia per violazione del principio di sussidiarietà, il Governo provveda alla presentazione del ricorso medesimo, assicurando il pieno coinvolgimento del Parlamento in ogni fase del giudizio.

3.1.4. Due sembrano essere gli obiettivi principali della proposta Pescante: per un verso, rafforzare il ruolo del Parlamento in fase “ascendente” e, al contempo, accrescere anche il ruolo del Governo e delle Regioni nella formazione e nell’attuazione della normativa europea; per altro verso, adeguare costantemente l’ordinamento interno all’evoluzione del diritto europeo.

L’art. 1 del progetto afferma espressamente che il processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell’Unione europea e la garanzia dell’adempimento degli obblighi avvengono sulla base dei seguenti principi: di attribuzione, di sussidiarietà, di proporzionalità, di leale cooperazione, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica.

In linea con le modifiche occorse in ambito europeo, più ampia risulta essere ora la cerchia degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, sanciti all’art. 1, comma 2, della proposta.

Anche il progetto Pescante detta una nuova disciplina del CIACE, prevedendo non solo una nuova denominazione dell’organo (CIAUE), ma anche un ampliamento

della sfera dei soggetti chiamati a parteciparvi, come il Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, un rappresentante a livello amministrativo di ciascuna Camera del Parlamento ed anche, se la materia trattata lo impone, il Governatore della Banca d'Italia e i presidenti delle Autorità garanti. Il contingente massimo di personale risulta aumentato da venti a quaranta unità. In ragione del fatto che, nel silenzio della legge, il Comitato si sia riunito sinora solo sporadicamente, il progetto prevede che esso debba riunirsi almeno una volta al mese e, in ogni caso, prima che si riunisca il Consiglio europeo.

Al fine di rafforzare gli strumenti di raccordo informativo e politico, il progetto sancisce l'obbligo per il Governo di segnalare in modo motivato gli atti dell'Unione europea che abbiano particolare rilevanza per l'ordinamento italiano. Esso stabilisce a tal fine che l'Esecutivo presenti al Parlamento una relazione dettagliata sulle proposte legislative che assumano rilievo per la valutazione relativa da parte del Parlamento (come ad es. in merito al principio di sussidiarietà). Più in generale, il Governo è tenuto ad informare costantemente le Camere dell'andamento dei negoziati condotti in seno all'Unione, in modo che queste possano esprimere ad esso indirizzi di tipo politico. Ciò appare coerente con il proposito di assicurare che la posizione italiana in sede di Consiglio dei Ministri dell'UE ovvero nelle relazioni con altre istituzioni o organi sia comunque conforme all'indirizzo politico del Parlamento. Al pari di quanto previsto dal progetto Gozi, anche la proposta Pescante sancisce la non automaticità dell'apposizione della riserva di esame parlamentare, stabilendo, al riguardo, che essa si dia solo nel caso in cui le Camere lo richiedano espressamente. Il termine della riserva è tuttavia aumentato da venti a trenta giorni.

Quanto alle altre previsioni della proposta, essa: 1) modifica la disciplina della partecipazione italiana al Comitato delle Regioni, demandando la ripartizione dei seggi al DPCM; 2) stabilisce che il disegno di legge europea possa contenere disposizioni che demandano l'attuazione di atti normativi dell'UE alle Autorità garanti (in modo da snellire il processo di attuazione degli obblighi); 3) sopprime il riferimento all'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della legge europea; 4) prevede uno sdoppiamento in due documenti distinti della relazione annuale che il Governo è tenuto a presentare in Parlamento (una relazione programmatica sugli orientamenti e sulle priorità dell'azione italiana a livello europeo per l'anno successivo e una relazione di rendiconto in ordine all'attività posta in essere dal Governo nell'anno trascorso); 5) riduce da sei a tre mesi i termini in merito alle informazioni da rendere alle Camere circa le procedure giurisdizionali e di infrazioni aperte nei confronti dell'Italia, mentre per l'ipotesi di mancato seguito a sentenze già emesse le informazioni medesime sono trasmesse ogni mese; innovazioni, queste, che sono intese a porre il Parlamento nelle condizioni di prevenire o risolvere tempestivamente le procedure pendenti, evitando il ricorso a provvedimenti d'urgenza.

3.2. Anche il Governo, con un sensibile ritardo ha presentato in questi giorni un testo per acquisire il parere della Conferenza Unificata (rinviato, dalla seduta del 7 luglio 2010, al 15 settembre 2010).

Il testo non appare molto dissimile dalla disciplina in vigore, che viene ripresa nella formulazione di principio e di dettaglio e mantiene, perciò, l'impostazione sin qui seguita dalla legislazione italiana. In alcuni punti, tenendo presente le nuove clausole

del Trattato di Lisbona, introduce disposizioni adeguamento, rispetto alla legge n. 11 del 2005, in una linea di continuità.

3.2.1. In particolare, il ddl governativo si preoccupa di rafforzare le strutture dell'esecutivo che intervengono nelle politiche europee: in primo luogo il Dipartimento per le politiche europee, presso il quale opererebbe il Nucleo della Guardia di finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione europea, che costituirebbe il "punto di contatto nazionale per la cooperazione amministrativa tra autorità competenti nazionali ed europee", che assolverebbe "i compiti di Coordinatore nazionale presso la Commissione europea" e che gestirebbe "il Centro SOLVIT per l'Italia" (art. 2).

Il rafforzamento della posizione dell'esecutivo dovrebbe passare anche per il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), al quale – nonostante l'esperienza fallimentare sin qui avutasi – spetterebbe il compito "di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea" (art. 3, comma 1) e "le linee generali, le direttive e gli indirizzi deliberati dal CIAE, sono comunicati alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le politiche europee, ai fini della definizione unitaria della posizione italiana da rappresentare successivamente, d'intesa con il Ministero degli Affari esteri, in sede di Unione europea" (art. 3, comma 4). Il CIAE si raccorderebbe con il sistema territoriale, richiedendo la partecipazione del Presidente della Conferenza delle regioni e, per le gli ambiti di competenza degli enti locali, il presidente dell'ANCI, il Presidente dell'UPI e quello dell'UNCCEM. Quando lo richiedono le materie inserite all'ordine del giorno, può essere invitato il Governatore della Banca d'Italia.

Accanto al CIAE si collocherebbe, poi, il Comitato tecnico permanente per gli affari europei, di cui il primo si avvalerebbe e che sarebbe istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee e sarebbe coordinato dal responsabile della Segreteria per gli affari europei. Il Comitato sarebbe composto da un rappresentante per Ministero (indicato dal Ministro) e coordinerebbe, "nel quadro degli indirizzi del Governo, la predisposizione della posizione italiana da esprimere in sede di Unione europea" (art. 4). Le funzioni attribuite al Comitato riguarderebbero: la raccolta delle istanze provenienti dalle diverse amministrazioni; l'istruzione e la definizione delle posizioni che saranno espresse dall'Italia in sede di UE; la trasmissione, d'intesa con il Ministero degli affari Esteri, delle deliberazioni ai competenti rappresentanti italiani incaricati di rappresentarle in tutte le diverse istanze dell'UE; la verifica, in raccordo con il Ministero degli affari esteri, dell'esecuzione delle decisioni prese nel CIAE.

Il Comitato tecnico si raccorda al sistema regionale, nel caso di materie che interessano le Regioni, attraverso l'integrazione con gli assessori regionali competenti per materia e vi partecipa anche il Direttore dell'Ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni. Il comitato tecnico integrato individua i singoli tavoli di coordinamento nazionale.

La struttura dell'esecutivo è completata da una segreteria per gli affari europei, per il supporto tecnico e l'istruzione dell'attività del CIAE e del Comitato tecnico permanente (art. 5), la Commissione per l'attuazione del diritto europeo, con funzioni consultive (art. 6) e il Comitato per la lotta alle frodi contro l'UE.

3.2.2. La partecipazione del Parlamento (art. 11) al processo di formazione degli atti dell'Unione europea passa, come in precedenza, per la trasmissione dei progetti di atti legislativi dell'UE alle Camere, per opera del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le politiche europee, con l'indicazione della data della loro presunta discussione o adozione. Contemporaneamente viene interessata, attraverso una comunicazione, l'amministrazione competente per materia.

Spetta al Dipartimento per le politiche europee assicurare alle Camere una informazione qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti trasmessi, curandone il costante aggiornamento. A tal riguardo l'amministrazione competente elabora sui progetti trasmessi alle Camere una valutazione con riferimento all'interesse nazionale e una valutazione in relazione all'impatto nell'ordinamento interno.

Il Dipartimento informa le Camere anche sugli ordini del giorno delle riunioni del Consiglio dell'UE e il Governo assicura che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dell'UE o di altri organi e Istituzioni europee sia conforme agli indirizzi definiti dalle Camere, con l'avvertenza che nel caso di mancato rispetto il Presidente del Consiglio o il Ministro per le politiche europee riferisce alle Camere, fornendo le adeguate motivazioni sulla posizione assunta.

Sul versante del controllo della sussidiarietà previsto dal relativo protocollo e per le proposte di atti del Consiglio dell'UE basati sull'art. 352 TFUE (la c.d. clausola di flessibilità), il ddl prevede un rinvio al regolamento parlamentare (art. 11) e dispone che il parere motivato di ciascuna Camera, inviato ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione a norma del Protocollo, sia trasmesso contestualmente anche al Governo. Quanto poi all'eventuale ricorso davanti alla Corte di Giustizia dell'UE deliberato dal Senato o dalla Camera dei Deputati il ddl dispone che il Governo li presenta senza ritardo e che il Parlamento sta in giudizio per mezzo di chi ne ha la rappresentanza (art. 33, comma 3).

Il regime della riserva di esame parlamentare rimane inalterato (art. 12), prevedendosi che "il Governo non può procedere alle attività di propria competenza ... prima della conclusione di tale esame" e che il Governo può apporre la riserva anche *motu proprio* e invitando i competenti organi parlamentari ad esprimersi. Anche il regime e il termine della riserva (venti giorni) rimangono immutati.

Per quanto attiene alla revisione semplificata (art. 48, par. 6 e 7, TUE) e alle clausole passerella (art. 42, par. 2, TUE; art. 81, par. 3, TFUE), il ddl (art. 13, comma 1) si limita a regolare solo l'informazione tempestiva del Governo alle Camere e la fornitura degli "elementi utili ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri" previsti dalle disposizioni dei Trattati europei. Per le ipotesi in cui l'entrata in vigore di una decisione europea è subordinata all'approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali, il ddl prevede che il Governo chieda alle Camere di pronunciarsi con deliberazione espressa su tale decisione (art. 13, comma 2). Infine, per le ipotesi di veto parlamentare contemplate: per la clausola passerella dell'art. 48, par. 7, TUE e per la determinazione degli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali di cui all'art. 81, par. 3, TFUE, il ddl dispone che la deliberazione sia resa nel termine di sei mesi dalla trasmissione dell'atto dell'Unione alle Camere e che, in caso di deliberazione negativa del Parlamento, il Governo ne dà immediata comunicazione alle Istituzioni europee (art. 13, comma 3).

Con riferimento, poi, all'attività informativa (art. 14), è disposto che il Governo riferisca semestralmente alla Camere illustrando i temi di maggiore interesse decisi o in discussione in sede di Unione europea e che siano trasmessi alle Camere i documenti di consultazione della Commissione europea, accompagnandoli, se del caso, con una nota illustrativa della valutazione del Governo. Infine, il Governo riferisce alle Camere, prima delle riunioni del Consiglio europeo, illustrando la posizione che intende assumere, la quale tiene conto (deve tenere conto) degli indirizzi dalle stesse formulati e riferisce, su richiesta, prima delle riunioni del Consiglio dell'UE. Dopo lo svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'UE il Governo informa le Camere sulle risultanze delle stesse entro 15 giorni.

3.2.3. L'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, relativamente in particolare, alle direttive e alle decisioni-quadro, verrebbe affidato a due atti legislativi con cadenza annuale: la "Legge di delegazione europea" e la "Legge europea" i cui disegni di legge verrebbero presentati al Parlamento dal Governo entro il 28 febbraio di ogni anno (art. 19).

Nella relazione al ddl di delegazione legislativa il Governo riferisce sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea e sulle eventuali procedure di infrazione, dando conto della giurisprudenza della Corte di Giustizia; fornisce l'elenco delle direttive attuate o da attuare in via amministrativa o regolamentare e delle direttive omesse. La legge di delegazione europea conferirebbe: la delega legislativa per il recepimento delle direttive e delle decisioni-quadro; l'autorizzazione ad attuare le direttive in via regolamentare; la delega per la disciplina sanzionatoria; la delega per l'attuazione per eventuali regolamenti europei non self-executing; la delega per le disposizioni penali per la violazione delle disposizioni comunitarie nelle materie di competenza legislativa delle regioni; i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni esercitano la competenza normativa per dare attuazione agli atti comunitari nelle materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost. (art. 20, comma 1).

La legge europea modificherebbe o abrogherebbe le disposizioni statali vigenti in contrasto con il diritto europeo e quelle oggetto di procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana; le disposizioni per dare attuazione o assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea; le disposizioni necessarie per l'esecuzione dei trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'UE; le disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 117, comma 5, Cost. (art. 20, comma 2).

Diverse disposizioni del ddl (artt. 21, 22, 23 e 24) disciplinano le procedure per l'esercizio delle deleghe conferite al Governo e si tratta di disposizioni già inserite nelle ultime leggi comunitarie annuali, la cui collocazione in questa sede consentirebbe un mero rinvio da parte delle future leggi di delegazione.

3.2.4. Le informazioni al Parlamento conservano il medesimo impianto già ricevuto dalla legislazione: relazione annuale entro il 31 dicembre sugli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire nell'anno successivo con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea, ai profili istituzionali e a ciascuna politica dell'UE e, in questo ambito, particolare e specifico rilievo viene dato alle prospettive e

alle iniziative relative alla politica estera e di sicurezza comune e alle relazioni esterne dell'UE; inoltre, vengono in rilievo gli orientamenti del Governo in relazione a specifici atti normativi dell'UE e a documenti di consultazione; ed infine, vengono esposte le strategie di comunicazione e di formazione del Governo in merito all'attività dell'UE e alla partecipazione italiana all'UE (art. 30, comma 1).

La seconda relazione annuale, presentata dal Governo entro il 28 febbraio (in concomitanza con i ddl di legge europea e di legge di delegazione europea), dovrebbe fornire al Parlamento “tutti gli elementi conoscitivi necessari per valutare la partecipazione dell'Italia all'Unione europea” (art. 30, comma 2). I temi di questa relazione attengono: agli sviluppi del processo di integrazione europea con l'elenco dei Consigli europei e i Consigli dei Ministri dell'UE tenutesi nell'anno di riferimento e dei temi trattati; alla partecipazione italiana al processo normativo dell'UE, all'attività delle istituzioni dell'UE per la realizzazione delle principali politiche settoriali, e all'attuazione in Italia della politica di coesione economica e sociale e territoriale, compreso l'andamento dei flussi finanziari verso l'Italia e la loro utilizzazione; e, infine, al seguito dato e alle iniziative assunte in relazione ai pareri, alle osservazioni e agli atti di indirizzo delle Camere¹¹.

Accanto alle due relazioni annuali insistono le altre due relazioni al Parlamento, con cadenza trimestrale: quella sulle procedure giurisdizionali e di pre-contenzioso riguardante l'Italia (trasmessa anche alla Corte dei conti) (art. 31); e quella sui flussi finanziari tra l'Italia e l'UE (art. 32).

3.2.5. Un ulteriore profilo riguarda i compiti che sono attribuiti alle Regioni e alle province autonome, che certamente non rientrano nella questione della forma di governo strettamente intesa, ma che qui viene trattata per il riverbero sulla funzione legislativa, tenuto conto che manca nel nostro Parlamento un organo di rappresentanza territoriale e di raccordo della funzione legislativa.

A prescindere dalle già note sessioni europee della Conferenza Stato - regioni (art. 8) e della Conferenza Stato - città ed autonomie locali (art. 9), le Regioni partecipano alla fase ascendente attraverso le loro due Conferenze (Conferenza delle regioni e Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli regionali): la documentazione europea e l'informazione qualificata e tempestiva, passa per questi canali e le Regioni possono fare pervenire al Governo le loro osservazioni, chiedere la convocazione di una Conferenza per il raggiungimento dell'intesa, per formulare una richiesta di riserva di esame in sede di Consiglio dell'UE e per definire la partecipazione regionale ai tavoli di coordinamento nazionale. Non si comprende perché l'informazione sugli ordini del giorno del Consiglio europeo e del Consiglio dell'UE e sulle risultanze delle loro riunioni viene data solo alla Conferenza delle regioni, escludendo le Assemblee e i Consigli regionali (art.15).

Per ciò che attiene al controllo di sussidiarietà i Presidenti delle Assemblee e dei Consigli regionali fanno pervenire ai Presidenti del Senato e della Camera le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare (art. 16).

¹¹ Entrambe le relazioni sono trasmesse anche alla Conferenze delle regioni, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e alla Conferenza dei presidenti d'Assemblea e dei consigli regionali

Nell'ambito della legge di delegazione europea permane la regola di prevedere i principi fondamentali per l'attuazione delle direttive nel caso di competenza concorrente che realisticamente determina un duplice livello di disposizioni di principio e, per il caso di inadempienza delle regioni si prevede una normazione cedevole (art. 26). In tema di contenzioso davanti alla Corte di Giustizia dell'UE "resta fermo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131" (art. 33, comma 4).

Un articolo del ddl si occupa della rivalsa nei confronti delle Regioni, per le procedure d'infrazione loro imputabili, per il mancato adeguamento agli obblighi derivanti dalle sentenze della Corte di Giustizia dell'UE e per le sentenze di condanna della stessa Corte, così come per le violazioni CEDU che danno luogo a condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (art. 34). Infine, la nomina dei rappresentanti italiani presso il Comitato delle Regioni resta affidata ad un DPCM, previo parere della Conferenza unificata, in modo da assicurare anche la rappresentanza delle assemblee legislative regionali (art. 43).

3.3. Le proposte fin qui analizzate corrispondono solo in parte alle diverse questioni che emergono a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Anche il ddl di iniziativa governativa per quanto possa prevedere più fattispecie delle altre proposte di legge, in realtà, si presenta lacunoso sotto molteplici aspetti. Ad esempio, se si compara il ddl con la legge tedesca, ci si avvede subito che l'iniziativa del governo italiano non considera specificamente tutte le diverse clausole passerella di cui sono disseminati i trattati; oppure, non considera le clausole di ampliamento delle competenze e i meccanismi di freno. Si possono aggiungere ulteriori casi meritevoli di considerazione: ad esempio, in relazione alle cooperazioni rafforzate si pone il problema di valutare se non sia il caso di prevedere l'autorizzazione del Parlamento al Governo (art. 20 TUE); od ancora, nel caso della procedura ordinaria di revisione, il ddl dovrebbe considerare che l'art. 48 TUE prevede la notifica dei progetti ai Parlamenti nazionali, i quali sono chiamati a inviare in seno alla Convenzione (deputata ad esaminare i progetti stessi) propri rappresentanti; od anche che l'art. 49 TUE coinvolge i parlamenti nazionali nei casi di domande di adesione all'Unione europea da parte di Stati terzi. Infine, una questione non considerata, nell'assenza di una compiuta riforma costituzionale del Parlamento, che preveda una Camera di rappresentanza territoriale, è data dalla partecipazione delle Regioni, dal punto di vista interno allo Stato, alle procedure di revisione dei Trattati, qualora la materia oggetto di modifica investa la loro competenza legislativa. Qui il deficit del sistema italiano è ancora molto consistente, atteso che l'effetto della revisione del Titolo V ha conferito al riparto delle competenze una dimensione di tipo federale.

A prescindere dalle lacune che possono permanere anche dopo l'approvazione del ddl considerato, ciò che non convince è il permanere della logica che ha animato il nostro ordinamento, e cioè: il principio che la politica europea rappresenta una competenza del Governo. L'intero ddl presuppone una mancanza di autonomia delle Camere, una sorta di inidoneità naturale del Parlamento a partecipare al processo di integrazione europea; i poteri delle Camere sono spesso solo accennati e costruiti come momenti di un procedimento che resta in mano all'esecutivo; l'intero adeguamento è rimesso alle due leggi annuali ad iniziativa del Governo e non si specifica mai quando una autorizzazione all'esecutivo debba essere assunta con legge. Persino nell'ipotesi in

cui i trattati prevedono che un determinato atto europeo sia attuato secondo le procedure costituzionali degli Stati membri, il ddl si limita a prescrivere solo una deliberazione espressa delle Camere su tale decisione.

È di tutta evidenza che molti di questi limiti sono legati alla mancanza di una disciplina costituzionale sulle relazioni europee che toccano la forma di governo e, per la parte legata alla riforma del bicameralismo, anche la forma di stato, per cui sarebbe quanto mai opportuna una iniziativa in tal senso, quanto meno per prescrivere la disciplina di autorizzazione e di esecuzione dei trasferimenti di competenza interna; i diritti delle Camere e, al loro interno, dell'opposizione parlamentare; il vincolo di risoluzioni ed atti di indirizzo; i capi saldi del controllo di sussidiarietà e delle altre prerogative riconosciute dai Trattati europei a favore dei Parlamenti nazionali; ed ancora, il rapporto tra Parlamento e Governo circa la partecipazione a talune istituzioni (come ad es. il Consiglio europeo); i principi e i limiti inerenti all'esame degli atti normativi europei (fase "ascendente" e fase "discendente"); il Comitato delle Regioni; il ricorso alla Corte di Giustizia dell'UE da parte delle Camere e delle assemblee legislative regionali, ecc..

Ma anche questa disciplina costituzionale potrebbe non bastare, se la legislazione non prende atto della circostanza che i Parlamenti nazionali hanno assunto un ruolo come Istituzione di rilievo europeo e come struttura che contribuisce a rafforzare il principio democratico dell'Unione europea.

Si tratta di una linea di pensiero che parte dalla giurisprudenza meno recente della Corte costituzionale italiana e del Tribunale costituzionale federale tedesco, la quale riteneva sussistente una legittimazione di secondo grado affidata ai parlamenti nazionali, davanti ai quali i governi che agivano a livello comunitario erano responsabili, e giunge alla sentenza di Maastricht del *Bundesverfassungsgericht* nella quale si formulò un diretto coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e si sostenne l'importanza della loro partecipazione diretta all'azione europea ed ancora si affermò la necessità del permanere della decisione sulle competenze direttamente nelle loro mani. Tutti aspetti che a livello europeo sono stati accolti, prima, nella stesura del trattato costituzionale e, dopo, in quella del trattato di Lisbona.

Il principio che la legislazione interna dovrebbe inverte, secondo il diritto costituzionale dell'Unione europea, è esattamente opposto a quello che traspare dal ddl presentato dal Governo. I trattati europei considerano, infatti, i Parlamenti nazionali capaci a livello europeo ed autonomi dagli esecutivi, anzi in grado di condizionare l'autonomia dei Governi nazionali nelle decisioni nelle quali prima si manifestava una indipendenza degli esecutivi nella politica europea. Occorre, perciò, ripensare adeguatamente il cambiamento costituzionale intervenuto nel disegno istituzionale europeo, per adeguare l'ordinamento interno.