

Notizie sugli Autori e sulla Curatrice

Beniamino Caravita	Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella “Sapienza” – Università di Roma
Agatino Cariola	Professore Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università di Catania
Emilio Castorina	Professore Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università di Catania
Elisabetta Catelani	Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università di Pisa
Adriana Ciancio	Professore Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università di Catania
Roberto Giovanni Conti	Magistrato, Consigliere della Corte di Cassazione
Gianmario Demuro	Professore Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università di Cagliari
Giampiero Di Plinio	Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università di Chieti-Pescara
Vincenzo Lippolis	Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato nell’Università degli studi internazionali di Roma
Stelio Mangiameli	Professore Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università di Teramo
Roberto Miccú	Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella “Sapienza” – Università di Roma
Guido Rivosecchi	Professore Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università “Lumsa” – sede di Palermo
Antonio Ruggeri	Professore Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università di Messina

Presentazione di Adriana Ciancio

Il volume “Le trasformazioni istituzionali a sessant’anni dai Trattati di Roma” raccoglie i risultati scientifici del Convegno omonimo, svoltosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Catania il 31 marzo e il 1° aprile del 2017. L’occasione è universalmente nota e comunque resa evidente dall’intitolazione, che esplicita l’opportunità di destinare (almeno) un momento di riflessione agli effetti del processo di integrazione europea sull’organizzazione e il funzionamento delle istituzioni italiane, in un percorso che dura ormai da ben oltre mezzo secolo dall’originaria sottoscrizione degli Accordi istitutivi della Comunità europea e dell’Euratom.

L’interrogativo da cui ha preso le mosse l’incontro concerne quello che avrebbe potuto essere oggi l’assetto istituzionale se quella sottoscrizione non vi fosse mai stata e quanto profondamente, viceversa, essa vi abbia inciso, dando luogo a risposte, a dir poco, impressionanti.

In tal modo, il pensiero corre immediatamente alla forma di governo, testualmente invariata (a dispetto dei reiterati sforzi profusi in oltre trent’anni di tentativi di revisione), a tenore dell’art. 94 della Costituzione, eppure significativamente incisa nell’atteggiarsi concreto dei rapporti tra gli organi titolari dell’indirizzo politico già per l’esigenza di conferire efficacia all’azione del Governo, quantomeno per la necessità di consolidarne l’autorevolezza quando esso è chiamato a confrontarsi con i propri omologhi nelle sedi istituzionali europee (Consiglio e Consiglio europeo).

Ciò che, correlativamente, ha finito per riflettersi sul Parlamento, per altri versi fortemente segnato dal sostanziale svuotamento di competenze legislative in virtù del loro trasferimento al piano europeo, con tutte le conseguenze che ne sono derivate sul sistema delle fonti, per effetto, anzitutto, dell’operatività nell’ordinamento di norme prodotte all’esterno e, tuttavia, idonee a prevalere su quelle interne, talora senza nemmeno l’intermediazione del legislatore nazionale, se dotate di efficacia diretta.

Per quanto, da altro versante, non possa venir trascurato come da ultimo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona abbia determinato una consistente valorizzazione del ruolo da riconoscere oggi alle assemblee legislative, di tutti i livelli di governo, nell’ottica dell’attenuazione di quel *deficit* di democrazia, che tradizionalmente accompagna il processo di integrazione.

Peraltro, non possono nemmeno venir dimenticati i vincoli di recente imposti alle procedure di bilancio dai c.d. Trattati *a latere*, stipulati a seguito del dilagare in Europa della crisi finanziaria, e tradottisi in correlative modifiche persino delle Costituzioni nazionali, tra le quali – come noto – quella italiana, per la necessità di rispettare (e formalizzare) il principio dell'equilibrio di bilancio. Circostanza quest'ultima, che, altrettanto notoriamente, ha finito per riflettersi sulla stessa tenuta dello Stato sociale, come conseguenza dei limiti adesso imposti alle possibilità di spesa di tutte le amministrazioni.

Da qui l'analisi si apre a ventaglio, investendo in primo luogo l'odierna possibilità di tutela effettiva dei diritti sociali e l'evoluzione, nell'attuale congiuntura giuridico-economica-finanziaria, subita dalla c.d. costituzione economica, mentre, per altri versi, l'attenzione si concentra (anche) sulle attribuzioni e il concreto funzionamento delle autonomie territoriali, in considerazione della portata dell'impegno che il comma 2 dell'art. 3 della Carta fondamentale assegna all'intera Repubblica, in tutte le dimensioni del pluralismo (anche) istituzionale, non diversamente da quanto, subito prima, esplicita l'art. 2 della Costituzione nel promuovere riconoscimento e garanzia dei diritti fondamentali. Da questa angolazione, l'indagine abbraccia, in particolare, l'estensione assunta dall'autonomia delle Regioni, anche a seguito del loro (recente) coinvolgimento nel processo decisionale europeo, tanto nella fase c.d. "ascendente", che in quella "discendente", mentre, sotto un profilo più generale, occorre interrogarsi sulle concrete possibilità di erogazione delle prestazioni sociali e, in connessione, dei servizi pubblici.

Tema quest'ultimo, che intercetta le dinamiche che in questi anni hanno interessato la Pubblica Amministrazione, già incisa – in buona parte come conseguenza del processo di integrazione – dal corrente (e crescente) fenomeno della creazione (e moltiplicazione) delle c.d. Autorità indipendenti, con tutte le problematiche, connesse, dell'assorbimento da parte di esse di rilevanti poteri di regolazione dei settori di intervento, nonché di risoluzione, per così dire, paragiudiziaria delle controversie tra i soggetti (pubblici e privati e/o privati fra di loro) dell'ordinamento, con evidenti riflessi sulla allocazione delle funzioni tra i poteri e del correlativo riallineamento dei rapporti fra di essi. Ciò nell'ambito più ampio della progressiva enucleazione di un diritto pubblico europeo sempre più destinato ad influenzare gli ordinamenti nazionali e da questi, a sua volta, ispirato, in una sorta di moto circolare, come tipicamente si verifica nel diritto europeo, che guarda al diritto interno dei singoli Stati-membri come bacini ai quali attingere principi, che, armonizzati a livello sovranazionale, sono poi in grado di riversarsi nuovamente sugli ordinamenti di provenienza, avvicinandoli.

In questo quadro generale e già molto articolato non può, poi, non innestarsi la considerazione del ruolo del giudice ordinario, indiscusso protagonista del processo di integrazione, anche e soprattutto in virtù di quel dialogo fra giurisdizioni (nazionale ed europea) aperto attraverso la via del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, cui, da ultimo, ha finito per addivenire la stessa Corte costituzionale, ac-

gettando, a questi limitati fini, di essere annoverata tra le giurisdizioni nazionali, ma dimostrando, altresì, e più di recente, di voler rifuggire da un rapporto di totale subordinazione rispetto al Giudice europeo ed alle sue pronunce interpretative, per lo meno quando risultano in gioco i principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

Sullo sfondo di questi grandi temi resta, poi, l'interrogativo sul significato da potersi (o doversi) oggi attribuire alla categoria classica della sovranità e sulla direzione da ultimo intrapresa dal costituzionalismo, per quanto il discorso potrebbe, naturalmente, proseguire, tante e tali sono state le ricadute del processo di integrazione europea sull'organizzazione e il funzionamento delle nostre istituzioni.

Conseguenze talmente pervasive (e, per più versi, tra di loro inestricabilmente connesse) che sarebbe stato arduo, eccessivamente ambizioso, e, pertanto, probabilmente vano il tentativo di affrontarle esaustivamente in un unico Convegno. L'autorevolezza dei relatori intervenuti all'incontro di Catania ha, tuttavia, consentito di mettere a fuoco (per lo meno) talune delle questioni accennate, che si rivelano cruciali nello studio del diritto costituzionale, per come risulta oggi conformato, anche oltre le disposizioni testuali della Carta fondamentale. Sono in tal modo maturate considerazioni preziose, che si è inteso fermare nelle pagine di questo libro allo scopo di poter offrire ai lettori, e fra essi agli studenti dei Corsi di diritto costituzionale, materiale per analizzare la concreta configurazione assunta dalle istituzioni italiane in sessant'anni dalla nascita dell'idea di un'unione non solo economica, ma anche politica europea, con approfondimenti, che appaiono tanto più opportuni in un momento così delicato della storia dell'UE quale quello attuale, segnato, persino, dall'intenzione di uno dei suoi Paesi membri di abbandonarla, nonché dal difficile mantenimento all'interno di alcuni ordinamenti dei principi che danno contenuto e sostanza alla *rule of law*, "testata d'angolo" di quel "patrimonio costituzionale comune" accolto e riassunto nell'art. 2 del TUE quale fondamento assiologico della stessa Unione europea.

Ciò è stato possibile realizzare grazie alla disponibilità di quei relatori a divenire co-autori di questo volume. Circostanza per la quale chi scrive queste brevi note ancora una volta li accomuna in un unico, sentito ringraziamento.

Catania, aprile 2017

ADRIANA CIANCIO

Le trasformazioni istituzionali in 60 anni di integrazione europea *

di Beniamino Caravita

SOMMARIO: 1. Sessant'anni di integrazione europea. – 2. L'Italia in Europa. – 3. L'impatto dell'Europa sul sistema delle fonti. – 4. L'impatto dell'Europa sulla forma di governo. – 5. L'impatto della costruzione europea sul sistema regionale e locale. – 6. I partiti politici e l'Europa.

1. Sessant'anni di integrazione europea.

L'ordinamento costituzionale italiano, così come gli ordinamenti di tutti gli Stati europei, ha conosciuto una profonda evoluzione nel corso dei sessant'anni che ci separano dalla firma dei Trattati di Roma. In sessant'anni si fa la storia, e il 1957 – a tutti, anche a chi di noi già c'era – sembra una data lontanissima nel passato¹. E, allora, partiamo non da ieri, ma dall'oggi, prendendo le mosse da quella che nel 2017 è la vera scommessa costituzionale dell'Unione europea: la Brexit². E, invero, il Regno Unito dal giugno 2016 si dibatte su come dare attuazione ad uno sciagurato referendum sul *leave* o *remain*. Ci sono voluti nove mesi, due decisioni giudiziarie e due passaggi parlamentari, per decidere se e come presentare la domanda *ex art. 50 TUE*³. A marzo 2017 si è aperto un periodo di due anni (prorogabile, certo, ma solo con decisione unanime degli Stati membri in sede di Consiglio europeo) in cui il Regno Unito dovrà decidere il modello di rapporto con l'Unione europea e verificare capitolo per capitolo come affrontare l'uscita da tutte quelle aree della vita associata che l'Unione europea ha messo insieme nei quarant'anni della permanenza britannica. Uscire – checché ne dicano i tifosi, ovun-

* Relazione introduttiva del Convegno.

¹ Sensibilità storica e sensibilità istituzionale si coniugano perfettamente in P. CRAVERI, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana*, Marsilio, Venezia, 2016.

² Sul punto faccio rinvio ad un convegno che si è svolto a Roma il 23 giugno 2017, dal titolo “Brexit, ad un anno dal referendum. A che punto è la notte”, i cui atti sono pubblicati in *federalismi.it*, 16/2017.

³ Sulla necessità di una istanza *ad hoc* e di un passaggio parlamentare avevo espresso la mia opinione in *Brexit: Keep calm and apply the European Constitution*, in *federalismi.it*, 13/2016.

que annidati e domiciliati, dell'uscita dall'Unione europea – è difficile, quasi più difficile della dissoluzione dell'Unione: vorremmo dire che uscire è impossibile, giacché ben si potrebbe sostenere che le limitazioni alla sovranità necessarie ad assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni – come dice icasticamente la Costituzione italiana – sono irreversibili, ma l'art. 50 TUE ha reso una possibilità remota e tecnicamente eversiva una evenienza concretamente realizzabile.

Anche entrare è stato difficile: i tredici Stati che sono entrati nel XXI secolo hanno dovuto adeguarsi ai 35 capitoli dei criteri di Copenaghen del 1993, adattando il loro ordinamento all'*acquis communautaire*; ma ciò vuol dire che 500 milioni di europei usufruiscono di un diritto comune, come ancora avveniva nel XVII secolo, quando nei domini dei principi dei cristiani (l'Impero germanico e i principati italiani, il Regno di Napoli e della Sicilia, il Regno dei Galli, della Spagna, della Lusitania, dell'Inghilterra, dell'Ibernia, della Scozia, della Polonia, dell'Ungheria, della Dacia, della Svezia, della Boemia) esisteva una comunità legata dall'uso comune del diritto civile romano⁴. E, infatti, checché ne dicano critici politici e teorici, populistici di vario segno, orientamento e confessione, l'Europa non è il soggetto che disciplina la lunghezza delle banane o la quantità dell'acqua che deve uscire dagli sciacquoni, come con ironia a buon mercato qualcuno afferma, costruendoci sopra false verità di facile presa, ma è un soggetto che interviene, anche in termini di principi e di valori, su quasi ogni aspetto della nostra vita associata, secondo modelli decisionali che cercano di rispondere ad una – certo, ancora imperfetta – democrazia sovranazionale⁵.

Così, solo per fare qualche esempio, a fine luglio 2017, la Corte di giustizia si è pronunciata in una causa che rivoluzionerà il sistema radiotelevisivo, intervenendo lì dove non sono riusciti – provandoci per decenni – né il legislatore né i giudici italiani⁶. Sono ricorrenti gli incontri tra le amministrazioni nazionali e la Commissione per discutere della sorte di alcuni grandi interventi pubblici su situazioni di crisi economica alla luce della disciplina europea in tema di aiuti di stato. In nome di questa disciplina e delle sue conseguenze processuali e sostanziali è in corso una profonda *querelle* tra la Corte di giustizia e la Corte costituzionale italiana. La disciplina antitrust – nuovo credo collettivo in nome del quale si incontrano operatori pratici e teorici di tutto il mondo – è esclusivamente europea. La disciplina dell'ambiente è europea, anche se non ce ne accorgiamo perché poi applichiamo leggi nazionali di recepimento di direttive. La disciplina delle comunicazioni è europea. La disciplina della moneta è europea. Altri esempi se ne potrebbero fare molti, ma sono sotto gli occhi di qualsiasi osservatore appena attento della realtà istituzionale.

⁴ Il riferimento è a A. DUCK, *De usu et auctoritate iuris civilis Romanorum per dominia Principum Christianorum*, 1678, ristampa anastatica, Non, Forni, 1978.

⁵ Ho trattato questi profili in B. CARAVITA, *Quanta Europea c'è in Europa?*, Giappichelli, Torino, 2015, *passim*, al quale rinvio per approfondimenti circa le posizioni qui espresse.

⁶ Corte di giustizia, 26 luglio 2017, C-112/16 (IX Mux).

Come succede in una democrazia federale allo stato nascente – il processo federale degli Stati Uniti, che pur ha conosciuto e superato una drammatica guerra civile, si è assestato forse solo con la crisi del 1929 che ha centralizzato poteri fino ad allora ancora nelle mani degli Stati membri – i meccanismi decisionali si basano, dopo la razionalizzazione dei Trattati di Lisbona, sull'intervento di un motore politico, il Consiglio europeo, che qualche volta si imballa andando in fuori giri (come quando si riunisce a ripetizione nella incapacità di indicare una strada alle istituzioni europee), di un motore esecutivo, la Commissione, di due luoghi della rappresentanza, quella politica, il Parlamento, e quella territoriale, il Consiglio, e di una Corte suprema, garante dell'equilibrio tra i poteri e della uniforme interpretazione del diritto europeo⁷.

Certo, il circuito decisionale europeo sconta ancora molte indecisioni, lentezze, colli di bottiglia, incongruenze, e va sicuramente perfezionato con interventi mirati e *ad hoc*. Alcuni interventi richiedono la revisione dei Trattati, strada difficile in questo momento, anche se potrebbe apparire interessante affiancare alla procedura dell'art. 50 per l'uscita della Gran Bretagna, una procedura *ex art.* 48, commi 2-5, con l'obiettivo di verificare quanti Stati membri alla fine dei due anni previsti dall'art. 48, comma 5, abbiano ratificato l'accordo (se fossero almeno 22, gli altri cinque potrebbero essere messi di fronte alla questione "politica" della mancata ratifica – e dunque della loro permanenza – che verrebbe deferita al Consiglio europeo)⁸, altri potrebbero realizzarsi attraverso scelte politiche comuni dei Paesi membri. Tra queste misure, la più immediata e di grande impatto sarebbe l'unificazione delle figure del Presidente del Consiglio europeo e del Presidente della Commissione, scelta che unificherebbe il vertice del motore politico e del motore esecutivo dell'Unione, aprendo la strada ad interessanti evoluzioni costituzionali.

2. L'Italia in Europa.

E, allora, se l'Unione europea funziona ormai come un modello federale, se la disciplina europea è totalmente pervasiva, se è difficile uscire dall'Unione europea, così come è stato difficile entrarvi, è evidente che l'ordinamento italiano, così come gli altri ordinamenti nazionali europei, ha subito modifiche cruciali proprio in relazione al processo di sviluppo europeo. Anzi si potrebbe dire che l'evoluzione istituzionale italiana è la storia dei rapporti tra l'Italia e l'Unione europea. Come mi è già capitato di dire, le vicende costituzionali italiane sono spesso *Baga-*

⁷ Sulla struttura istituzionale, v. S. FABBRINI, *Which European Union. Europe after the Euro Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

⁸ In una prospettiva di questo tipo, vale a dire se dovesse partire una procedura di revisione ordinaria dei Trattati ai sensi dell'art. 48 TUE, i due anni delle trattative con il Regno Unito potrebbero essere prorogati fino alla conclusione della procedura *ex art.* 48, commi 2-5.

tellsachen rispetto alle gravose, drammatiche, rischiose vicende dell'ordinamento eurounitario. O, meglio, sono rilevanti solo nella misura in cui le tradizionali debolezze italiane rischiano di diffondersi in Europa, facendo diventare le tradizionali malattie italiane malattie di tutto il continente.

3. *L'impatto dell'Europa sul sistema delle fonti.*

L'impatto dell'Europa sul sistema delle fonti è, per il giurista, il più evidente. Quello delle fonti europee è ormai un problema, non solo di qualità, ma anche di quantità della normativa: la nostra vita è disciplinata da norme europee o di derivazione europea, giacché circa 25.000 sono gli atti normativi europei. È, dunque, "rispetto a questa enorme massa di normazione comunitaria, che i giudici e le autorità nazionali devono operare con i tre (...) strumenti della primazia del diritto comunitario, dell'effetto diretto e della disapplicazione della normativa nazionale contrastante, mentre sulla uniforme interpretazione del diritto europeo vigila, poi, in modo attento, la Corte di giustizia"⁹.

E, invero, se l'Europa ha avuto modo di diventare quello che ci troviamo davanti agli occhi, se il processo di integrazione ha vissuto le accelerazioni cui abbiamo avuto modo di assistere, se la Comunità si è trasformata in Unione e costituisce oggi un ordinamento giuridico forte, strutturato e presente nella vita dei suoi cittadini e, soprattutto, se la crisi politica delle istituzioni europee non ha travolto l'ordinamento europeo lo si deve in gran parte agli effetti della giurisprudenza della Corte di giustizia, a partire dalla sentenza *Costa c. Enel*, sui rapporti tra la Comunità e i suoi Stati membri. L'affermazione del principio del primato, insieme a quello dell'efficacia diretta, per cui il diritto scaturito dalle istituzioni europee si integra negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, ha segnato un momento di svolta nel processo di integrazione, anticipando in via giurisprudenziale l'evoluzione che la Comunità avrebbe avuto in via pattizia solo molti anni dopo. Questo quadro è completato dall'obbligo per i giudici nazionali di disapplicare la normativa nazionale contrastante con quella europea e di adottare interpretazioni della normativa interna conformi al diritto europeo.

Il principio del primato ha innanzitutto consentito che il percorso di integrazione politica fosse affiancato da un processo di omogeneizzazione normativa, dotando non solo le disposizioni dei Trattati, ma anche le norme contenute negli atti di diritto derivato, di una cogenza che ha consentito loro di penetrare in tutti gli ordinamenti degli Stati membri senza trovare barriere (o con la possibilità di superarle agevolmente). La percezione sempre più diffusa di questo principio ha fatto sì che il numero di questioni pregiudiziali crescesse progressivamente negli anni: la gran parte della normativa in vigore nel nostro Paese è infatti per larga

⁹ B. CARAVITA, *Quanta Europa*, cit., 37.

parte di derivazione europea ed è stato dunque normale vedere i giudici rivolgersi con sempre maggiore frequenza alla Corte di giustizia. Pian piano i giudici nazionali hanno cominciato a rendersi conto come fosse Lussemburgo il luogo in cui trovare soluzioni interpretative definitive. E se in una prima fase la chiamata in causa della Corte di giustizia avveniva parallelamente alla sollevazione di questioni di legittimità costituzionale, sempre più spesso la strada europea – anche a causa di una giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale le questioni di costituzionalità sono successive alle questioni di interpretazione, tra le quali vi sono le questioni pregiudiziali di diritto europeo – è stata perseguita in luogo di quella interna. Questo perché un giudice che vuole chiudere una questione interpretativa relativa a norme derivanti dal diritto europeo, o ad esso comunque collegate, ha la percezione di poter ottenere una risposta definitiva solo adendo la Corte di Lussemburgo. Percezione rafforzata dagli episodi di rinvio pregiudiziale effettuati dalla stessa Corte costituzionale con le storiche ordinanze n. 103/2008, n. 207/013, n. 24/2017. Ed è per questo che i rinvii pregiudiziali dei giudici comuni sono sempre più simili a questioni di legittimità costituzionale¹⁰. Il ruolo e l'atteggiamento dei giudici nazionali sono perciò radicalmente mutati, ma non solo per quel che riguarda la possibilità e la tendenza di procedere a rinvii pregiudiziali. Il principio del primato ha infatti comportato per loro l'obbligo di interpretazione conforme al diritto europeo: il rapporto tra le fonti interne e quelle europee è un rapporto gerarchico per cui la fonte nazionale inferiore non può non essere interpretata in modo conforme a quella superiore.

Qui si innesta l'altra grande trasformazione del sistema istituzionale italiano. E, invero, di fronte ad un sistema giudiziario le cui prestazioni in termini di risultati e di efficienza appaiono sempre più insoddisfacenti, l'impatto europeo lo "deforma" – nel senso che gli dà un'altra forma – e lo "allunga": la Corte di giustizia tende sempre più frequentemente ad assommare alla funzione nomofilattica del diritto eurounitario, attribuita ad essa dall'art. 19 TUE, anche la funzione di giudice dei principi e dei valori costituzionali comuni agli Stati membri, quasi sostituendosi alla Corte costituzionale, mentre la Corte europea dei diritti dell'uomo (che, come quasi sempre dimenticano i politici italiani, non è un organo dell'Unione europea) svolge sempre più spesso il ruolo di giudice di ultima istanza rispetto alle disfunzioni del sistema giudiziario italiano.

4. *L'impatto dell'Europa sulla forma di governo.*

La forma di governo italiana ha naturalmente subito in questi sessant'anni profonde modifiche. È insegnamento tradizionale del diritto costituzionale che la forma

¹⁰ Sia consentito il rinvio a B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Jovene, Napoli, 2012.

di governo vada studiata all'interno e in raccordo con l'esame della forma di stato. Non v'è dubbio che nell'Unione europea sia un corso un *federalizing process*¹¹, il cui esito è ancora incerto, ma che ha introdotto aspetti che permettono un suo avvicinarsi alla forma di stato federale. È allora evidente che vi sono stati – e non poteva essere altrimenti! – riflessi sui principali attori della forma di governo nella struttura nazionale italiana, così come in quella degli altri Stati membri. Così sicuramente in tutti questi anni il ruolo del Governo nel sistema decisionale è aumentato. E, al di là della ingenuità delle tante anime belle, che non si rendono conto (ma, chissà perché solo per l'Italia ...) che la forma di governo parlamentare presuppone, richiede ed impone un ruolo trainante dell'esecutivo quale espressione della maggioranza parlamentare, ciò non è dipeso solo dalle difficoltà di governare sistemi sempre più complessi, né dal progressivo indebolimento dei partiti e del Parlamento, bensì dal semplice e banale fatto che le decisioni cruciali per l'ordinamento italiano sono ormai assunte a livello europeo; è lì che il Governo si confronta e si scontra con gli altri Governi nazionali; è lì che il Governo rappresenta e gestisce gli interessi nazionali; è lì che il Governo deve essere forte e autorevole. I tentativi di rafforzamento istituzionale della collocazione nazionale del Governo non sono dunque frutto di tardive tentazioni autoritarie, bensì mirano a fornire ai Governi italiani la stessa forza di cui godono i Governi degli altri grandi Stati membri. Occorrono strumenti istituzionali adeguati, che non dipendano dalla forzatura di quelli esistenti, come succede con il c.d. "abuso della decretazione d'urgenza"; l'esempio più classico è quello della corsia preferenziale per le proposte del Governo, che permetterebbe di ricondurre il decreto legge alla sua originaria funzione di strumento per rispondere ad emergenze ed urgenze, non costituendo invece ordinario strumento *extra ordinem* dell'azione di governo: la migliore dimostrazione della necessità di introdurre la corsia preferenziale discende dal fatto che, bocciata la riforma costituzionale che questo strumento conteneva, si è subito tentato di riproporla con lo strumento (insufficiente, a giudizio di chi scrive) dei regolamenti parlamentari.

È che questa sia la direzione in cui si muove l'assetto istituzionale eurounitario è facilmente dimostrabile dal ruolo di "seconda camera" che va assumendo il Consiglio con il Trattato di Lisbona, linea di tendenza che appare sempre più da confermare e rafforzare. La democrazia sovranazionale europea, come avviene in tutti gli ordinamenti a matrice federale, richiede un ruolo della rappresentanza politica, che viene svolto dal Parlamento europeo, e un ruolo della rappresentanza territoriale, che viene svolto dal Consiglio.

In questa ottica va letta anche la inevitabile perdita di centralità del Parlamento nazionale, stretto come è fra la centralità del ruolo del Governo nel processo

¹¹ La nozione di *federalizing process* è utilizzata da C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, Neri Pozza, Vicenza, 1952, tit. orig. *Constitutional Government and Democracy*, Boston, 1959.

decisionale eurounitario, in cui – come abbiamo visto – opera come membro del motore politico (il Consiglio europeo) ovvero come membro della seconda Camera (il Consiglio); e l'aumento di rappresentatività del Parlamento europeo, le cui competenze nel processo legislativo post-Lisbona sono grandemente accresciute. È stata talvolta avanzata in dottrina l'ipotesi di introdurre nel circuito decisionale europeo una camera rappresentativa dei Parlamenti nazionali: a giudizio di chi scrive si tratta di un modello che si rivelerebbe fonte di grande confusione, delegittimando nel contempo sia la prima Camera (il Parlamento europeo), che la seconda (il Consiglio). E, certo, anche sotto questo profilo, il rigetto referendario della riforma costituzionale approvata nel 2016, con il conseguente mantenimento di una struttura bicamerale, non ha aiutato al rafforzamento del Parlamento italiano.

Naturalmente, una componente di questo spostamento delle politiche dall'asse nazionale a quello europeo, con connessa sottovalutazione del Parlamento, è data dalle politiche finanziarie e di bilancio, trasferite in larga misura alle istituzioni europee.

5. *L'impatto della costruzione europea sul sistema regionale e locale.*

Enorme è stato l'impatto della costruzione europea sul sistema regionale e locale. In estrema sintesi, mentre la riforma del Titolo V intervenuta nel 2001 è stata figlia dell'idea dell'Europa delle regioni¹², dell'idea cioè che si potesse costruire un'Unione europea nel rapporto diretto tra Commissione e entità substatuali, aggirando gli Stati nazionali¹³; le “controriforme” del 2006 e del 2016 – e la giurisprudenza costituzionale che le ha accompagnate e precedute – sono figlie della ripresa di ruolo degli Stati nazionali e della consapevolezza – già kelseniana – della impraticabilità di un federalismo a tre livelli¹⁴.

Significativo, infine, in tema di forma di governo è stato l'impatto della costruzione europea di una rete di autorità indipendenti, raccordate alla Commissione e da essa, nel suo profilo di attuazione del diritto europeo, legittimate. È proprio il peculiare funzionamento peculiare della forma di governo europea che ha permesso di uscire dal dibattito – un po' stantio – sulla difficile collocazione delle autorità amministrative nel rapporto tra legislatore, amministrazione e giurisdizio-

¹² Sia permesso il rinvio a B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2009.

¹³ È il periodo in cui quasi tutti i grandi stati europei assumono una struttura regionale, in cui il Comitato delle regioni si rafforza, in cui le esperienze di cooperazione regionale transfrontaliera assumono un grande ruolo. Nella letteratura italiana, v. per tutti M. CACIAGLI, *L'Europa delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2002.

¹⁴ H. KELSEN, *Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1927, 331 ss.

ne. Quello che abbiamo definito come il motore esecutivo dell'Unione, la Commissione, per dare attuazione al diritto europeo si raccorda, non tanto con le amministrazioni statali, quanto con la rete delle autorità indipendenti nazionali (il fenomeno è particolarmente evidente nel settore della concorrenza, ma vale egualmente in tema di comunicazioni ovvero di *privacy*). L'indipendenza delle autorità amministrative trova un suo particolare significato proprio se si tiene presente che essa viene postulata rispetto ai poteri nazionali, in un contesto in cui le autorità rimangono invece connesse in una rete eurounitaria che ha al vertice la Commissione¹⁵. Medesimo discorso può naturalmente essere fatto per il sistema bancario, in cui le Banche centrali nazionali sono legate, collegate e connesse tra di loro e nel loro rapporto con la Banca centrale europea.

6. I partiti politici e l'Europa.

Alle prossime elezioni politiche nazionali, siano esse nel 2017 o nel 2018, il grande *cleavage* della politica italiana sarà la posizione da assumere rispetto all'Europa. La questione che attraverserà i (sempre più deboli) partiti nazionali sarà la loro posizione rispetto alla collocazione europea dell'Italia. Rimaniamo in Europa, affiancando Francia e Germania, o cerchiamo improbabili strade di uscita, malamente imitando il voto referendario britannico? Ma anche in questa ottica, la grande questione politica oggi sul tappeto non è quella che riguarda il futuro dell'ordinamento italiano, bensì quella che tocca il futuro dell'ordinamento europeo. In Italia, grazie all'atteggiamento accondiscendente di esponenti più o meno autorevoli della cultura e di settori più o meno equilibrati dell'*establishment* economico-finanziario, con le loro propaggini giudiziarie e le loro appendici mediatiche, corriamo il rischio che vincano forze antisistema; ma, anche in questo caso, il problema non sarà quello che succederà *chez nous*, bensì quello che succederà in altri Paesi, che hanno finora dimostrato di avere sistemi istituzionali più saldi, più quadrati, più tetragoni di quello italiano.

¹⁵ Da ultimo CGUE, 26 luglio 2017, C-560/15 (*beauty contest*).

Gli effetti del processo di integrazione sul Parlamento

di Vincenzo Lippolis

SOMMARIO: 1. Parlamenti nazionali e Unione Europea. – 2. Cenni sulle innovazioni dell’ordinamento italiano fino al Trattato di Lisbona. – 3. L’informazione al Parlamento. – 4. Le procedure parlamentari di partecipazione al processo decisionale europeo. – 5. Il controllo e l’indirizzo nei confronti del Governo. – 6. Il controllo sull’applicazione del principio di sussidiarietà (*Early Warning System*). – 7. Il dialogo politico con la Commissione europea e i rapporti con le altre istituzioni dell’Unione. – 8. La cooperazione interparlamentare. – 9. Il potere di opposizione alle c.d. clausole passerella. – 10. La partecipazione al ciclo di *governance* economica europea (il c.d. semestre europeo). – 11. L’adeguamento all’ordinamento della Unione Europea. – 12. Conclusioni: un labirintico reticolo di procedure e assenza (quasi completa) di compartecipazione alle decisioni.

1. *Parlamenti nazionali e Unione Europea.*

Gli assetti istituzionali nel mondo contemporaneo fanno emergere una tendenza complessiva alla deparlamentarizzazione. Il fenomeno appare particolarmente accentuato nell’area della UE. All’interno delle istituzioni europee, come è noto, sono i governi nazionali, attraverso processi negoziali che li vedono protagonisti, ad avere un ruolo determinante nella elaborazione delle politiche dell’Unione.

I parlamenti hanno visto progressivamente decrescere l’ambito dei loro poteri legislativi a causa dell’attribuzione della disciplina di importanti aree dell’ordinamento giuridico alle fonti europee. Un ulteriore indebolimento è derivato dalla crisi economico-finanziaria che ha portato all’adozione di regolamentazioni (il c.d. *six pack*, integrato successivamente dai regolamenti del c.d. *two pack*; il trattato *Fiscal Compact*; il trattato *ESM*) che hanno imposto limiti alle politiche economiche nazionali e di conseguenza ristretto il “potere di borsa” dei parlamenti. Si pensi all’art. 3, par. 2, del *Fiscal Compact*, il quale ha imposto agli stati membri di introdurre il principio dell’equilibrio di bilancio “tramite disposizioni vincolanti, permanenti e preferibilmente di natura costituzionale”. Disposizione dalla quale è conseguita la riforma dell’art. 81 Cost. Anche i vincoli derivanti dall’esigenza di coordinare *ex ante* le politiche di bilancio nazionali nell’ambito del semestre europeo non paiono compensati dalla istituzione di una Conferenza dei rappresentanti delle commissioni competenti dei Parlamenti na-

zionali e del Parlamento europeo ai fini della discussione delle politiche di bilancio. E la stessa partecipazione al “semestre europeo”, se consente ai parlamenti di esprimere i loro orientamenti, restringe il loro intervento in una sorta di gabbia con margini limitati.

Se questa è stata la linea di tendenza dell’equilibrio istituzionale all’interno della UE, con il tempo, sono stati progressivamente creati procedimenti specifici per coinvolgere i parlamenti nella definizione delle politiche europee o in singole decisioni che ad esse danno corpo. Tali procedimenti sono previsti nei trattati europei e negli ordinamenti nazionali (per l’Italia, leggi e regolamenti parlamentari, mentre manca una disposizione costituzionale *ad hoc*). L’art. 12 del Trattato di Lisbona afferma che i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell’Unione e indica una serie di meccanismi mediante i quali tale contributo si realizza. Disposizioni più specifiche sono contenute nel Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea (un protocollo avente il medesimo oggetto, il n. 30, era allegato già al trattato di Amsterdam, ma si possono ricordare anche le Dichiarazioni annesse al trattato di Maastricht, n. 13 e n. 14, che auspicavano una maggiore partecipazione dei parlamenti nazionali al processo decisionale europeo e suggerivano di tenere incontri regolari tra i membri dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo) e nel Protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si è realizzato così un inserimento dei parlamenti nella trama istituzionale dell’UE ed essi sono divenuti, sia pure con una limitata efficacia dei loro interventi, interlocutori diretti delle istituzioni dell’Unione¹. Si veda in tal senso l’art. 9 della legge n. 234/2012 secondo il quale le Camere italiane, oltre alle attività previste dai citati Protocolli, possono far pervenire alle istituzioni europee e contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee.

Le normative europea e nazionale, per quanto formalmente distinte ed autonome, si collegano tra loro. Ad esempio, la legge n. 234, che è l’atto centrale quanto alla disciplina della partecipazione dell’Italia alle politiche europee, può essere considerata, per una sua parte significativa, un adeguamento alle citate disposizioni del Trattato di Lisbona. Per ricostruire gli effetti dell’integrazione europea sul Parlamento italiano, conviene quindi procedere per funzioni indipendentemente dalla fonte giuridica, europea o nazionale.

¹ Sull’argomento vi è una vasta letteratura italiana e straniera. Tra le pubblicazioni recenti, M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell’Unione Europea*, in *Dig. disc. pubbl. Agg. V*, Utet, Torino, 2012, 485 ss.; A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell’Unione Europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013; A. MANZELLA-N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino, 2014; F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, Atti del convegno, Roma-Camera dei Deputati, 12-13 maggio 2015, Giuffrè, Milano, 2016; N. LUPO-G. PICCIRILLI (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, in corso di pubblicazione.

2. *Cenni sulle innovazioni dell'ordinamento italiano fino al Trattato di Lisbona.*

Una precisazione preliminare. Cercherò di tratteggiare un quadro della situazione attuale che è l'assetto determinatosi a seguito di un percorso risalente nel tempo e tortuoso che sarebbe troppo complesso ricostruire in dettaglio in questa sede. È opportuno però ricordare alcuni passaggi per non perdere il senso della prospettiva storica. L'esigenza di un coinvolgimento del nostro Parlamento nelle politiche europee si è infatti manifestata decenni addietro e, a parte le regolamentazioni europee, ha trovato espressione in norme del nostro ordinamento. La legge n. 871/1965 introdusse una relazione annuale del Governo sull'attività delle comunità europee. I regolamenti parlamentari del 1971 contenevano già la previsione di speciali procedure di collegamento con gli organismi comunitari, che rimasero tuttavia praticamente disapplicate a causa della scarsa consapevolezza dell'importanza dei riflessi sul Parlamento del processo di integrazione. La legge n. 183/1987 prescrisse due obblighi per il Governo: la trasmissione alle Camere dei progetti di atti normativi comunitari perché esse potessero far pervenire le loro osservazioni; la trasmissione, dopo l'approvazione di tali atti, di un documento che facesse il punto sullo stato di conformità del nostro ordinamento a quello comunitario. La legge n. 86/1989 (c. d. legge La Pergola), oltre ad affinare il sistema di relazioni governative al Parlamento, innovò il meccanismo di adeguamento con la previsione della legge comunitaria annuale. La legge La Pergola fu poi aggiornata dalla legge n. 11/2005 che introdusse l'istituto della riserva di esame parlamentare. Sul versante dei regolamenti parlamentari, si deve ricordare la creazione di organismi specializzati nella trattazione delle questioni europee che, superando l'originario carattere di specialità che ne limitava le funzioni, sono divenuti le attuali commissioni permanenti per le politiche dell'Unione europea. Tali commissioni, a partire degli anni novanta, sono state poste al centro di procedure sempre più affinate e complesse, aventi la finalità di far intervenire tempestivamente le Camere nei processi politici europei.

A parte il funzionamento complessivamente efficace della legge comunitaria, che ha fatto superare il cronico ritardo nell'adeguamento del nostro ordinamento a quello europeo, questa intricata costruzione normativa non ha prodotto tutti gli esiti prefissi. L'attenzione del Parlamento alle politiche europee non è stata mai spasmodica. Si è concentrata in dibattiti nei momenti politicamente cruciali delle istituzioni europee, ma il fluire della loro attività ordinaria è stato seguito con pigrizia. Solo in anni a noi più vicini si sono manifestati segni di maggiore attenzione.

3. *L'informazione al Parlamento.*

Veniamo all'oggi. Innanzitutto si deve evidenziare che il Parlamento è il terminale di un imponente flusso di informazioni sia da parte delle istituzioni dell'U-

nione, sia da parte del Governo italiano. L'indicazione degli atti che devono essere trasmessi è nel Protocollo n. 1 e nella legge n. 234/2012. Sono posti così obbligatoriamente a disposizione del Parlamento i progetti di atti normativi comunitari, i documenti di consultazione redatti dalla Commissione (libri bianchi, verdi e comunicazioni), il programma di lavoro annuale della Commissione, la relazione annuale della Commissione in materia di sussidiarietà e proporzionalità, la relazione annuale sui rapporti tra Commissione e parlamenti nazionali, le relazioni della BCE sulla vigilanza da questa svolta sulle banche c.d. "sistemiche" a seguito dell'entrata in funzione nell'autunno 2014 del meccanismo unico di vigilanza bancaria (SSM); la relazione del *Single Resolution Board* relativa all'attività di gestione delle crisi bancarie svolta nel quadro del secondo pilastro dell'Unione bancaria (*Single Resolution Mechanism*).

Da parte del Governo italiano le Camere ricevono inoltre le relazioni annuali sulle priorità che intende perseguire a livello europeo e quella sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo della UE; la relazione trimestrale sui flussi finanziari con la UE; la relazione trimestrale sulle procedure d'infrazione; le note informative e le relazioni su singoli progetti di atti normativi comunitari. Insomma, il Parlamento è sommerso da una massa di documentazione non facilmente gestibile, a volte prolissa o ripetitiva, ma all'interno della quale individuare gli elementi da utilizzare nelle diverse procedure mediante le quali può manifestare e eventualmente far valere all'esterno i propri orientamenti.

4. Le procedure parlamentari di partecipazione al processo decisionale europeo.

L'art. 3, comma 1, della legge 234 enuncia a chiare lettere che "Il Parlamento partecipa al processo decisionale dell'Unione Europea". Il termine Parlamento necessita di una precisazione: Camera e Senato infatti agiscono in piena autonomia secondo le norme dei propri regolamenti e quindi, salvo l'attività legislativa volta all'adeguamento del diritto dell'Unione, ciascuna Camera è padrona di determinare la propria posizione riguardo agli affari europei. Questo stato di cose, seppure pienamente conforme ai principi del bicameralismo italiano e alle regole europee, non giova certo a rafforzare la posizione complessiva del Parlamento. Si possono avere – e vi sono stati casi in cui ciò è avvenuto – decisioni divergenti. Sarebbe auspicabile che opportune norme dei regolamenti parlamentari istituiscano sedi di confronto al fine di cercare di far assumere una posizione comune alle due Camere.

Le procedure mediante le quali la partecipazione delle Camere al processo decisionale europeo si realizza possono essere così delineate: a) controllo e indirizzo dell'attività governativa nelle sedi europee; b) controllo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; c) dialogo politico con la Commissione Europea e rapporti con altre istituzioni dell'Unione; d) cooperazione interparlamen-

tare; e) poteri di opposizione alle “clausole passerella”; f) partecipazione al “semestre europeo” e approvazione della legge di stabilità e della legge di bilancio; g) adeguamento dell’ordinamento nazionale a quello dell’Unione mediante la legge di delegazione europea e la legge europea.

5. Il controllo e l’indirizzo nei confronti del Governo.

Il controllo e indirizzo nei confronti del Governo è definito nelle sue linee generali dall’art. 7 della legge n. 234². Il Governo assicura che la posizione rappresentata dall’Italia in sede di Consiglio dell’Unione europea ovvero in altre istituzioni od organi sia coerente con gli indirizzi definiti dalle Camere, e se non ha potuto attenersi a tali indirizzi riferisce tempestivamente ai competenti organi parlamentari, fornendo le adeguate motivazioni della posizione assunta.

È il modello “*comply or explain*” diverso da quello definito “*mandating*” affermatosi in Danimarca, Svezia, Finlandia e stati baltici, che per le riunioni del Consiglio dei Ministri prevede uno stretto scrutinio parlamentare dell’agenda del Consiglio e il divieto per il Governo di prendere posizione se non ha un mandato sui singoli punti. Il mandato vincolante rafforza il Parlamento, ma può indebolire la posizione dell’esecutivo nelle trattative perché invece di agire con flessibilità e raggiungere un buon compromesso, può solo opporre dei veti se il mandato parlamentare ricevuto non può essere rispettato.

Le Camere hanno sviluppato negli ultimi cinque anni una interlocuzione costante con il Governo in relazione alle riunioni del Consiglio europeo: il Presidente del Consiglio rende delle comunicazioni prima di ogni riunione del Consiglio Europeo (art. 4, comma 1, legge n. 234) e le assemblee votano atti di indirizzo. Il Ministro per gli Affari dell’UE riferisce poi alle competenti commissioni di Camera e Senato sugli esiti del Consiglio e sul seguito che è stato dato agli indirizzi parlamentari. Più rara è l’applicazione di una tale procedura presso le singole commissioni parlamentari in vista delle riunioni del Consiglio dei ministri europeo. Questo rapporto tra Parlamento e Governo si giustifica per l’importanza sempre crescente in questi anni del Consiglio Europeo: il Parlamento tende ad intervenire sulle grandi priorità della politica europea piuttosto che sui progetti di singoli atti legislativi.

La legge n. 234 contiene specifiche previsioni per coinvolgere il Parlamento

² Sull’applicazione presso le Camere di tale norma, trattata in questo paragrafo, vedi A. ESPOSITO, *European Affairs within the Chamber of Deputies*, e D.A. CAPUANO, *European Affairs within the Senate of the Republic*, in N. LUPO-G. PICCIRILLI (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, cit. Vedi anche, G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234/2012*, in A. MANZELLA-N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, 205 ss. Tutti i dati statistici relativi all’attività delle Camere riportati nel testo sono aggiornati alla data del convegno di Catania o a periodi precedenti, comunque ravvicinati.

nel processo decisionale europeo nelle materie economico-finanziarie e nel campo della politica estera e di difesa.

Dall'attenzione del Parlamento circa le negoziazioni sul *Fiscal compact* e sull'*ESM*, derivano in un certo senso due previsioni della 234. L'art. 4, comma 4, sancisce un obbligo specifico per il Governo di informare e consultare periodicamente le Camere in merito al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e al funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria, disposti o perseguiti attraverso: atti, progetti di atti e documenti dell'Unione; cooperazioni rafforzate; accordi e ipotesi di accordi intergovernativi tra stati membri. Nella pratica, il Ministro dell'Economia ha riferito al Parlamento prima o dopo l'adozione di decisioni relative al Meccanismo di stabilità aventi un impatto significativo, mentre in altri casi non vi è stata alcuna comunicazione.

L'art.5 prevede che il Governo informi tempestivamente le Camere di ogni iniziativa volta alla conclusione di accordi tra gli stati membri che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria o producano conseguenze rilevanti per la finanza pubblica. Il Governo deve assicurare che la posizione rappresentata nella negoziazione degli accordi in questione tenga conto degli atti di indirizzo votati dalla Camere e, nel caso in cui non abbia potuto conformarsi, riferisca tempestivamente, fornendo le appropriate motivazioni della posizione assunta. Queste regole si conformano al modello *comply or explain* stabilito in via generale dall'art. 7 della legge n. 234. Esse si differenziano da quelle introdotte nell'ordinamento tedesco (e in altri ordinamenti quale quello finlandese) poiché non subordinano ad una autorizzazione parlamentare l'assenso del Governo alle singole decisioni di assistenza finanziaria da parte del Meccanismo di stabilità. Per di più, si deve sottolineare che l'art. 5 della legge n. 234 non è mai stato applicato, anche se, successivamente alla sua entrata in vigore, è stato concluso l'accordo intergovernativo sull'Unione bancaria.

Un dovere per il Governo di informare tempestivamente i competenti organi parlamentari su iniziative o su questioni relative alla politica estera e di difesa comune, presentate o in corso di esame presso il Consiglio europeo, è stabilito dall'art. 4, comma 2, della legge n. 234. La disposizione trova pratica attuazione mediante comunicazioni dei ministri degli esteri e della difesa alle corrispondenti commissioni di Camera e Senato, che il più delle volte si riuniscono congiuntamente.

Quanto ai progetti di atti legislativi dell'Unione, il Protocollo n. 1 consente un intervento parlamentare prima dell'adozione (dilazionata di otto settimane dal momento della trasmissione ai parlamenti). Le Camere possono votare atti di indirizzo nei confronti del Governo. Le statistiche mostrano che mentre in passato questa attività era quasi completamente negletta, ora viene esercitata sia pure non sistematicamente. Vi è una selezione dei documenti più significativi e di maggiore impatto sugli interessi nazionali. Si deve dire che il non sempre puntuale esame dei progetti di atti normativi europei non è da addebitare *in toto* alle Camere. Le

relazioni governative, che devono essere inviate entro 20 giorni dalla trasmissione del progetto di atto, a volte giungono alle Camere con ritardo o si limitano ad una sintesi del documento europeo, non contengono cioè tutte le analitiche informazioni previste dall'art. 6, comma 4, della legge n. 234. Si deve ricordare che il successivo comma 7 prevede anche che le relazioni devono essere accompagnate da una tabella di corrispondenza tra le disposizioni del progetto e le norme nazionali vigenti. La qualità delle relazioni varia da ministero a ministero e a volte prescindono da un coordinamento intragovernativo. Nel complesso, tuttavia un effetto delle procedure parlamentari è quello di spingere il Governo a comportamenti virtuosi, vale a dire ad una valutazione anticipata (cioè nel momento in cui deve trasmettere la relazione) degli effetti dei progetti di atti normativi comunitari e alla definizione della posizione nazionale al riguardo. Questa è la strada da seguire anche per rendere più agevole la successiva attività di recepimento. Si deve abbandonare l'ottica legata alla distinzione tra fase ascendente e fase discendente: solo anticipando, in un efficiente raccordo tra Governo e Parlamento, la definizione della posizione italiana, si possono far valere i nostri interessi nazionali in sede europea e evitare problemi di adeguamento del nostro ordinamento una volta che gli atti normativi europei siano approvati³.

Dall'inizio del 2016 il Governo ha iniziato a dare un quasi regolare *feed back* circa il seguito degli atti di indirizzo approvati dalle Camere attuando con maggiore regolarità il modello *comply or explain* previsto dall'art. 7 della legge n. 234.

Nessun esito significativo ha avuto la previsione dell'istituto della "riserva di esame parlamentare" (art. 10, legge n. 234): dalla sua introduzione nel 2005, è stata attivata solo quattro volte; dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Camera ha attivato la riserva una sola volta, il Senato mai. Né risulta che il Governo l'abbia utilizzata, anche solo tatticamente come strumento all'interno delle trattative nelle sedi europee.

Nell'ambito del controllo e indirizzo, si può includere anche una speciale procedura che dà vita ad una sorta di "sessione europea". Essa consiste nell'esame congiunto del programma annuale della Commissione, del programma della c.d. Trio delle presidenze di turno del Consiglio dell'Unione Europea e della relazione annuale del Governo sulle priorità italiane a livello europeo. Questi documenti sono esaminati prima dalle commissioni di settore, poi dalla commissione per le politiche dell'Ue e poi dall'assemblea che può adottare risoluzioni che possono contribuire a definire l'azione dell'Italia a livello europeo. Dal 2011 questa procedura alla Camera è stata attivata tre volte e conclusa due (settembre 2015, marzo 2016), al Senato due volte.

³ È una tesi che avevo sostenuto già anni addietro in *L'adeguamento dell'ordinamento italiano all'ordinamento comunitario*, in *Scienza e tecnica della legislazione, Quaderni della Rass. Parl.*, n. 9, Jovene, Napoli, 2006, 329, ora riaffermata con ricchezza di argomenti da R. IBRIDO, *Formulating and Implementing EU Law and Policies: "Ascending" and "Descending" Phases and Beyond*, in *The Italian Parliament in the European Union*, cit.

Le commissioni (il più delle volte in sede congiunta delle corrispondenti commissioni di Camera e Senato) procedono anche ad audizioni di rappresentanti delle istituzioni europee (quali, ad es., membri della Commissione o del Parlamento europeo). Queste *hearings*, non infrequenti, vertono di solito su questioni politiche generali piuttosto che su singoli atti normativi.

6. Il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà (Early Warning System).

Il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà (*Early Warning System – EWS*) è una competenza attribuita ai parlamenti nazionali dal Protocollo 2, che consente loro di intervenire sull'iter di un progetto di atto legislativo europeo. Ciascun parlamento nazionale (o ciascuna camera) ha la possibilità di approvare, entro un termine di otto settimane dalla data di trasmissione di un progetto, un "parere motivato" con il quale può contestare la corretta applicazione del principio di sussidiarietà. La proposta legislativa deve essere riesaminata (c.d. cartellino giallo), qualora i "pareri motivati" rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali. Al termine del riesame, la Commissione può decidere di mantenere la proposta, di modificarla o di ritirarla. Se decide di mantenerla, la Commissione è tenuta a motivare perché ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà. Qualora invece i "pareri motivati" dei parlamenti rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti loro attribuiti (c.d. cartellino arancione) la proposta è riesaminata dalla Commissione, ma il motivato parere di questa e quelli dei parlamenti sono sottoposti al legislatore dell'Unione affinché ne tenga conto nella procedura. In sostanza, prima della conclusione della prima lettura, Parlamento europeo e Consiglio devono esaminare la questione del rispetto del principio di sussidiarietà alla luce di tutti i pareri pervenuti e se a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo, il legislatore ritiene che la proposta non sia compatibile con tale principio, essa non forma oggetto di ulteriore esame. È inoltre prevista la facoltà per ciascun parlamento nazionale (o camera) di presentare, tramite il proprio governo, un ricorso alla Corte di giustizia contro un atto legislativo per violazione del principio di sussidiarietà.

Questa innovazione è stata diversamente valutata. Un punto di contrapposizione appare particolarmente significativo, e cioè se essa costituisca un incremento della legittimazione democratica dell'Unione (e, correlativamente, un elemento idoneo a incrementare il tasso di europeizzazione dei parlamenti nazionali) oppure un freno al processo decisionale europeo e un ostacolo sulla strada dell'integrazione a vantaggio degli interessi nazionali⁴. Queste opposte possibilità di valuta-

⁴ Vedi, A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione Europea*, cit., 21 ss.; N. LUPO, *I po-*

zione vanno al di là dell'*EWS* e attengono al complessivo processo di inserimento dei parlamenti nazionali nella trama istituzionale europea. Rinvio quindi alle conclusioni qualche più estesa considerazione in proposito, evidenziando per ora alcuni elementi del funzionamento dell'*EWS*.

Ad oggi, si sono avuti solo tre casi di “cartellino giallo”, non si è mai raggiunta la soglia per il “cartellino arancione” e non si è registrato alcun ricorso dei parlamenti alla Corte di giustizia⁵. Il primo “cartellino giallo” è del maggio 2012 relativamente ad una proposta di regolamento “sull’esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi” (c.d. Monti II). La Commissione ritirò la proposta non perché ritenesse fondati i rilievi sul rispetto del principio di sussidiarietà, ma perché ritenne che essa non avrebbe trovato il necessario sostegno politico nelle successive fasi del procedimento. Il secondo “cartellino giallo” fu avanzato riguardo ad una proposta di regolamento sull’istituzione di una procura europea. La Commissione insistette sulla proposta e così ha fatto nel terzo caso riguardante una proposta di direttiva in materia di tariffe minime salariali per i lavoratori distaccati (cioè provenienti da altri paesi dell’UE) rispetto a quelli locali.

In definitiva, i meccanismi previsti dal Protocollo n. 2 non hanno finora avuto esiti concreti, nel senso di bloccare procedure legislative per violazione del principio di sussidiarietà. Tuttavia i tre precedenti di “cartellino giallo” consentono qualche considerazione sull’attuazione del controllo parlamentare della sussidiarietà.

Come non ha mancato di far notare la Commissione, i parlamenti tendono a far prevalere un’accezione ampia del controllo loro affidato estendendolo alla verifica della correttezza della base giuridica, all’osservanza del principio di proporzionalità (che si considera rispettato quando il contenuto e la forma dell’azione dell’Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati) e in qualche occasione toccando anche il merito del progetto di atto. Ciò appare naturale considerando due aspetti della procedura che interagiscono l’uno sull’altro. Da un lato, i parlamenti (e le commissioni che agiscono in loro nome) sono organi politici che si prefiggono obiettivi politici ed è assurdo pretendere, come pure qualcuno ha sostenuto, che in sede di controllo del principio di sussidiarietà essi esercitino una funzione di consulenza giuridico-legale, in qualche modo assimilabile a quella del *Conseil d’État* francese. Dall’altro lato, è lo stesso

teri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti, in A. MANZELLA-N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., 113 ss. Per una panoramica dei rilievi critici avanzati nei confronti dell’istituto, M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell’Unione Europea*, cit., 537 ss.

⁵ Sulla attuazione dell'*EWS*, vedi di N. LUPO (oltre lo scritto citato alla nota precedente), *Il terzo “cartellino giallo” e i multiformi usi dell’early warning system*, in *Quad. cost.*, 3/2016, 571 ss.; P. BILANCIA, *L’early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, cit., 35 ss.

concetto di sussidiarietà, come configurato nei Trattati, ad essere un concetto giuridicamente sfuggente, una *political question*.

Un altro elemento interessante è dato dalla collocazione geografica dei paesi che hanno attivato il terzo “cartellino giallo”. A parte il Parlamento danese, gli altri parlamenti che si sono espressi per la violazione del principio di sussidiarietà sono di paesi dell’Europa dell’est. Essi, ad eccezione del Parlamento dell’Estonia, hanno assunto tale posizione in linea con le posizioni dei rispettivi governi e tutti lo hanno fatto a tutela di un interesse nazionale, e cioè per favorire i loro lavoratori che operano negli altri paesi dell’Unione. Certamente non è una prova definitiva, ma è sicuramente un indizio che l’istituto può avere una torsione in senso nazionalistico, o meglio a tutela di blocchi di stati.

Nel Parlamento italiano, la procedura parlamentare relativa all’EWS non ha trovato una disciplina nei regolamenti delle Camere: alla Camera, è definita in due pareri della Giunta del Regolamento; al Senato, in una lettera ai presidenti di commissione del Presidente d’Assemblea (all’epoca, Schifani). Per di più, i procedimenti sono strutturati in maniera diversa: centralizzato quello della Camera, diffuso quello del Senato. Alla Camera, infatti, la competenza è attribuita alla Commissione per le politiche dell’Unione Europea. Questa non esamina sistematicamente tutti gli atti trasmessi ai fini del controllo, ma opera una selezione. Nella XVI legislatura sono stati esaminati 20 progetti di atti normativi e approvati 14 documenti che concludevano in senso favorevole e 4 “opinioni motivate”, cioè pareri contrari. Nella XVII legislatura sono stati esaminati solo 3 progetti di atti normativi ed espressi altrettanti pareri positivi. Al Senato, come si è detto, il controllo è diffuso, essendo affidato alle commissioni competenti per materia. In caso di inattività della commissione competente può attivarsi un potere sostitutivo della Commissione per le politiche dell’Unione Europea. Il numero dei “pareri motivati” è superiore a quello della Camera: 6 nella XVI legislatura e 6 in quella in corso.

È interessante notare che tra Camera e Senato non vi è alcun coordinamento: solo in una occasione le due Camere hanno espresso un’“opinione motivata” sullo stesso atto, sviluppando tuttavia argomenti differenti.

Entrambe le Camere hanno in realtà considerato la sussidiarietà in senso ampio e non limitato alla sua accezione tecnico-giuridica. Anzitutto hanno incluso nella verifica *ex art. 6* del Protocollo n. 2 anche la correttezza della base giuridica e, nel caso del solo Senato, anche la proporzionalità (che alla Camera viene di solito valutata unitamente al merito).

In secondo luogo, il controllo di sussidiarietà non è stato inteso come mero strumento di verifica del corretto controllo delle competenze concorrenti ma quale veicolo per istanze legate all’interesse nazionale. In altri termini, l’espressione di un “parere motivato” è considerata essenzialmente quale arma da far valere se un progetto legislativo europeo incide su questioni che abbiano un particolare impatto, economico, finanziario o sociale sul nostro Paese (ad esempio la disciplina dei

fondi strutturali), incidano su delicati e controversi profili di natura politica (ad esempio gli effetti di separazione o divorzio) o sullo status ed il prestigio dell'Italia (ad esempio il regime linguistico dei brevetti europei).

Questo processo è forse meno evidente alla Camera, dove l'affidamento della competenza in materia ad un'unica Commissione – quella per le politiche dell'UE – con la previsione di uno specifico procedimento, ha consentito di sviluppare criteri e metodologia coerenti di valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà. Criteri e metodi che – come rivela il basso numero di atti esaminati e di pareri motivati espressi – rispondono all'esigenza di limitare a casi “estremi” il ricorso al meccanismo di allerta precoce, considerato quale potenziale strumento di blocco dell'azione europea. I “pareri motivati” adottati dalla Camera concernono pertanto esclusivamente la violazione della base giuridica e della sussidiarietà, pur rispondendo ad una valutazione negativa del merito del progetto esaminato.

Più evidente è invece al Senato l'ampia interpretazione della sussidiarietà. Ciò anzitutto per il fatto che, a differenza della Camera, il controllo di cui al Protocollo n. 2 è effettuato nell'ambito della stessa procedura generale di indirizzo e controllo di cui all'art. 144 del regolamento del Senato, all'interno della quale si valuta il merito di un progetto di atto. In altri termini, è la stessa Commissione di settore a valutare, contestualmente, merito e sussidiarietà (nonché proporzionalità). Si verifica pertanto una evidente commistione tra le due valutazioni, che confluiscono in due parti formalmente distinte ma sostanzialmente unitarie delle risoluzioni approvate in esito al procedimento⁶.

7. *Il dialogo politico con la Commissione europea e i rapporti con le altre istituzioni dell'Unione.*

Il dialogo politico con la Commissione è una procedura che è stata creata, mediante una lettera inviata il 17 giugno 2006 ai presidenti dei parlamenti nazionali dal presidente Barroso. La lettera impegnava la Commissione ad applicare gli obblighi di informazione ai parlamenti nazionali prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e a fornire loro risposta a documenti e opinioni trasmessi alla Commissione. Questa procedura, ribadita in una seconda lettera del 1 dicembre 2009, ha un ambito di operatività più ampio dell'*EWS* poiché non ha ad oggetto solo i progetti di atti normativi, ma qualsiasi atto riguardante il funzionamento della UE e il documento inviato può riguardare anche il merito dell'atto considerato.

⁶ Sulla diversità delle procedure seguite dalle Camere e sulla prassi in materia, vedi gli scritti di A. Esposito e D.A. Capuano citati alla nota 2, nonché M. ROMANIELLO, *Le procedure europee presso il Parlamento italiano*, in V. LIPPOLIS e N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015/2016*, Jovene, Napoli, 2017, 305 ss.

Dall'introduzione del dialogo politico a dicembre 2016, la Camera ha inviato alla Commissione e al Parlamento europeo 137 opinioni (25 dal 2006 al 2009, cioè prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) e 112 dal 2010 al 2016 (una media di 14 per anno). Il Senato è stato più attivo: nella XVI legislatura ha trasmesso alla Commissione circa 250 pareri e circa 200 nella legislatura in corso.

All'interno del dialogo politico si può inserire un nuovo strumento che sta prendendo corpo per via di prassi: la *green card*, cioè la possibilità per un certo numero di parlamenti nazionali, attraverso i loro competenti organi, di suggerire alla Commissione iniziative da assumere, anche in campo legislativo. Un primo esperimento in tal senso è stata la richiesta inviata il 22 luglio 2015, su iniziativa della Camera dei *Lords*, da 16 assemblee parlamentari tra cui il Senato italiano affinché la Commissione affronti il problema dello spreco di prodotti alimentari. Una seconda *green card* è stata attivata su iniziativa del Senato francese, cui ha aderito il Senato italiano, in materia di responsabilità sociale delle imprese.

La Commissione ha fornito sempre una risposta (anche nel caso della *green card*), ma non possibile dire se il dialogo politico abbia esiti concreti.

I documenti e le risoluzioni approvati dalle commissioni di Camera e Senato sono inviati anche al Parlamento Europeo e hanno un seguito diverso a seconda che siano "pareri motivati" o semplici pareri. Nel primo caso sono inviati alla commissione competente e fanno parte della documentazione relativa alla procedura legislativa. Nel secondo caso, sono trasmessi solo al relatore in commissione per la materia alla quale il parere si riferisce.

Per quanto riguarda il rapporto del nostro, come di tutti gli altri parlamenti nazionali, nei confronti della BCE e del *Single Resolution Board* nell'ambito dell'Unione bancaria ai sensi dei regolamenti n. 1024/2013 e 806/2014, è stabilita la possibilità di trasmettere osservazioni sulle relazioni che, come detto prima, devono essere portate a conoscenza dei parlamenti. I parlamenti possono chiedere la convocazione di scambi di opinioni con il *Supervisory Board* della BCE e il *Single Resolution Board* e inviare interrogazioni scritte a questi due organi e ricevere risposta entro 5 settimane⁷.

Una precisazione è necessaria per comprendere il concreto funzionamento delle funzioni parlamentari di controllo e indirizzo al Governo, di verifica dell'attuazione del principio di sussidiarietà e di dialogo politico. In realtà, vi è una sovrapposizione delle procedure e degli atti conclusivi di esse. In altre parole, le competenti commissioni esaminano gli atti dell'UE sotto tutti gli aspetti nel medesimo momento e le loro conclusioni (documenti alla Camera o risoluzioni al Senato, ma la diversa denominazione non ne muta la natura) sono poi trasmesse sia al Governo che agli organi dell'UE. Tale sovrapposizione di procedure è completa al Senato, mentre alla Camera ai fini della verifica del rispetto del principio di sussi-

⁷ Per maggiori dettagli, R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2017, 248 ss.

diarietà la competenza primaria è attribuita alla commissione per le politiche dell'UE a fronte di una competenza per il merito politico delle commissioni di settore.

8. *La cooperazione interparlamentare.*

L'art. 9 del Protocollo n. 1 prevede che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscano "insieme" l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare "efficace e regolare". Questa è oggi la base giuridica della Conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'UE che, a sua volta, ha dato vita ad una Conferenza dei rappresentanti delle commissioni competenti per la politica estera e di difesa. In sostanza, possono tenersi riunioni tra commissioni di settore e riunioni congiunte su tematiche di interesse comune. L'art. 13 del *Fiscal Compact* ha previsto l'istituzione della Conferenza sulla *governance* economica e finanziaria. L'art 10 del Protocollo n. 1 prevede poi la Conferenza degli Organi Specializzati per gli Affari dell'Unione, la COSAC, della quale fanno parte anche rappresentanti del Parlamento Europeo. È un organo che può solo sottoporre al Parlamento Europeo, alla Commissione e al Consiglio i contributi che ritiene opportuni. La COSAC opera anche come sede di scambio di informazioni tra i parlamenti nazionali ai fini dell'adozione delle c.d. *best practices*⁸.

Sono tutte sedi di dibattito e di confronto tra rappresentanti dei parlamenti nazionali. Esse possono esprimere auspici, manifestare orientamenti, ma non hanno alcun potere di indirizzo.

9. *Il potere di opposizione alle c.d. clausole passerella.*

Il nostro Parlamento, al pari di tutti quelli degli stati membri individualmente considerati, è titolare di poteri di opposizione alle c.d. clausole "passerella"⁹. Il caso più significativo è quello previsto dall'art. 48.7, del TUE (clausola di passerella generale o procedura di revisione semplificata). Il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che autorizzi il Consiglio a decidere a maggioranza qualificata in un'area o in un caso in cui il titolo V del TUE o il TFUE prevedono la regola dell'unanimità e permette di estendere l'ambito di applicazione della procedura legislativa ordinaria, sostituendo alcune procedure legislative speciali previste per l'adozione di atti legislativi. La decisione del Consiglio è notificata ai parlamenti nazionali ognuno dei quali è titolare di un potere di veto

⁸ Per la distinzione tra le due diverse forme della cooperazione interparlamentare, vedi A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., 133 ss.

⁹ Sull'argomento, vedi M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, cit., 552 s.

da esercitarsi entro sei mesi. Il trascorrere di tale termine opera come una sorta di silenzio assenso. In altre parole, non è necessario che vi sia una delibera positiva dei parlamenti.

Analoga procedura è prevista dall'art. 81.3 del TFUE che prevede una clausola passerella speciale sugli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali e che potrebbero formare oggetto di atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria. I Trattati prevedono poi altre clausole passerella speciali e casi in cui atti adottati all'unanimità dal Consiglio entrano in vigore solo "previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali", il che può presupporre un intervento parlamentare¹⁰.

La dizione "Parlamento", usata nelle norme citate, nel caso di parlamenti bicamerali, come quello italiano, dovrebbe essere interpretata nel senso che sia sufficiente l'opposizione di una sola assemblea.

10. *La partecipazione al ciclo di governance economica europea (il c.d. semestre europeo).*

Il Parlamento partecipa al complesso ciclo di *governance* economica europea che va sotto la denominazione di "*semestre europeo*" mediante atti che possono farsi rientrare nella funzione di controllo e di indirizzo al Governo. In primo luogo, le Camere hanno la possibilità di esaminare l'*Annual Growth Survey* predisposta all'inizio di ciascun anno dalla Commissione Europea e possono approvare risoluzioni indirizzate al Governo che possono essere trasmesse alle istituzioni europee nel quadro del dialogo politico.

Il passaggio più significativo è costituito dalla presentazione entro il 10 aprile del DEF (Documento di Economia e Finanza) che consente alle Camere, mediante l'approvazione di risoluzioni in assemblea, di esprimersi sugli obiettivi programmatici in tempo utile per l'invio, entro il 30 aprile, al Consiglio dell'UE e alla Commissione Europea, del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma. Si deve notare che l'art. 3, par. 4, del regolamento CE n. 1466/97 (come modificato dal regolamento n. 1175/2011) richiede l'informazione sulla approvazione parlamentare del Programma di stabilità. In altre parole, il Governo è tenuto a comunicare alle autorità dell'Unione che le Camere italiane hanno avuto modo di esaminare il Programma di stabilità e se lo hanno approvato. Completato il processo di coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del semestre europeo, e al fine di tener conto delle eventuali raccomandazioni formulate dalle autorità europee (che giungono entro maggio e potrebbero formare oggetto di esame specifico), è prevista la presentazione, entro il 27 settembre, di una Nota di ag-

¹⁰ Per una dettagliata disamina di tali ipotesi, vedi M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, cit., 553.

giornamento del DEF sulla quale le Camere si pronunciano. Infine, l'esame della posizione della Commissione Europea sul progetto di bilancio è svolto all'interno della sessione di bilancio nazionale¹¹.

È evidente come questa complessa procedura e l'obbligo del pareggio di bilancio introdotto all'art. 81 Cost. in adempimento di una regola stabilita a livello europeo condizionino fortemente le scelte del Parlamento nel campo economico-finanziario. Per altro verso, le Camere sono chiamate ad una funzione di controllo riguardo al ricorso all'indebitamento in deroga al principio del pareggio di bilancio. Questo è consentito, al verificarsi di eventi eccezionali, previa una loro autorizzazione a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il ruolo di garanzia delle Camere rispetto agli scostamenti dalla regola del pareggio di bilancio è previsto dall'art. 81 Cost. e, in maniera più articolata, dalla legge n. 243/2012. Questa introduce procedure informative da parte del Governo e consultive ad opera delle competenti commissioni parlamentari e prevede un vero e proprio potere autorizzatorio delle due Camere (art. 6, comma 3) nel caso in cui il Governo, al fine di fronteggiare eventi eccezionali, reputi indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico definendo un piano di rientro che deve essere approvato dalle due Camere con autonome deliberazioni, a maggioranza assoluta dei componenti. In definitiva, la legge n. 243 ha mirato a salvaguardare il potere del Parlamento di incidere sulle decisioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo. Si collega a questo ruolo del Parlamento, l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio quale organismo indipendente istituito presso le Camere allo scopo di analizzare l'andamento della finanza pubblica e di verificare il rispetto degli equilibri contabili.

11. L'adeguamento all'ordinamento della Unione Europea.

Per quanto riguarda l'adeguamento all'ordinamento della UE, l'innovazione decisiva fu la "legge comunitaria", una legge periodica annuale specificamente volta a tale scopo. Con la sua introduzione nel 1989 si superarono i cronici ritardi precedenti e, sia pure con episodi di *défaillance* del meccanismo, l'adeguamento fu avviato sui binari della regolarità. La legge n. 234 ha sdoppiato la comunitaria, prevedendo una "legge di delegazione europea", che ha come contenuto le deleghe legislative necessarie per attuare le direttive e altri atti dell'Unione che devono trovare attuazione nel nostro ordinamento, e la "legge europea", che in particolare provvede ad interventi legislativi diretti per modificare o abrogare norme in con-

¹¹ Vedi D.A. CAPUANO, E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA-N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., 227 ss.; C. BERGONZINI-G. RIVOCSECCI, *L'art. 81 Cost. e le procedure finanziarie*, in V. LIPPOLIS E N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum*, in *Il Filangieri, Quaderno 2015/2016*, cit., 239 ss.

trasto con l'ordinamento europeo. La sua precipua finalità è quella di provvedere ad eliminare le cause di procedure di infrazione¹².

Lo sdoppiamento è stato deciso perché si riteneva che l'esame parlamentare delle deleghe fosse più rapido, mentre l'intervento per far fronte alle procedure di infrazione richiedeva un tempo di elaborazione maggiore e tale da poter provocare un ritardo nell'adeguamento annuale. Solo per la legge di delegazione l'art. 29 della legge n. 234 mantiene la previsione della presentazione annuale del relativo disegno di legge, esattamente il 28 febbraio. Il che fa pensare che la legge europea potrebbe non avere una cadenza annuale. Di fatto, dall'entrata in vigore della legge n. 234 è stata mantenuta una perfetta sincronia, essendo state approvate quattro leggi di delegazione e quattro leggi europee. Le Camere hanno proceduto in tempi rapidi e mantenuto la cadenza annuale per entrambe le leggi. Lo sdoppiamento ha consentito di incrociare l'iter dei due disegni di legge, facendo iniziare l'uno presso una camera e l'altro presso la seconda, invertendo ogni anno la camera presso cui l'iter di ciascun disegno di legge viene presentato. La tempestività dell'approvazione è stata favorita da un accordo politico tra i gruppi parlamentari a non modificare, di massima, nella Camera che esamina una delle due leggi per seconda il testo approvato da quella che lo ha esaminato per prima.

Tutto bene dunque. Il Parlamento fa il suo dovere. Non si può dire tuttavia che la legislazione di adeguamento ne esalti il ruolo. Il dibattito politico si accende solo in riferimento ai casi più delicati che toccano interessi costituiti. Una riflessione merita l'attuazione mediante delega. In realtà, i principi e i criteri cui i decreti legislativi devono attenersi sono già contenuti nelle direttive europee e la legge di delegazione non ne prevede altri. La delega si riduce di fatto ad una autorizzazione e finisce solo per costituire solo un allungamento dei tempi. Opportunamente la legge n. 234 ne ha ristretto i termini.

12. Conclusioni: un labirintico reticolo di procedure e assenza (quasi completa) di compartecipazione alle decisioni.

Quali conclusioni si possono trarre dall'esame che si è svolto? La prima considerazione è che il processo di integrazione europea ha influito sul Parlamento italiano non solo nel senso di una compressione dei suoi poteri, come detto all'inizio. Nel corso degli anni, si è delineato un volto europeo delle Camere, un loro coinvolgimento nelle questioni europee o, se si preferisce utilizzare una espressione che viene riferita al complesso delle istituzioni degli stati membri, una loro "europeizzazione". Le Camere sono state poste al centro di un labirintico reticolo di procedure che consentono di manifestare i loro orientamenti sulle politiche del-

¹² Vedi A. CELOTTO, *La fase discendente del diritto dell'Unione europea. Effetti dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in *federalismi.it*, 1/2017.