

**Sulla necessità di raccordare procedure “costituzionali” europee e nazionali:
le Regioni italiane nel nuovo Trattato costituzionale**

(Commento al parere espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali all' A.C. 5388 "Ratifica ed esecuzione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Roma il 29 ottobre 2004")

di Michele Abrescia *
(21 dicembre 2004)

La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha espresso nella seduta del 30 novembre scorso il proprio parere sul p.d.l. A.C. 5388 concernente l'autorizzazione alla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Il parere favorevole è stato accompagnato da un'osservazione sull'opportunità di prevedere, tra le norme di esecuzione, il coinvolgimento della Commissione stessa nelle procedure disciplinate dal Trattato, e dai Protocolli annessi, per il rispetto del principio della sussidiarietà europea (cfr. il resoconto sommario della 88° seduta all'indirizzo <http://www.parlamento.it/bicamerale>). L'attenzione così prestata alle necessarie interrelazioni tra le procedure disciplinate al livello sovranazionale e quelle interne è da guardare con favore, poiché pone un problema, quello di raccordare i due ordinamenti da un punto di vista istituzionale, che è destinato ad assumere un'importanza centrale nella funzionalità complessiva del sistema. In tale prospettiva va però registrato che non si è inteso dare pieno corso alle conseguenze derivanti dalla volontà di affrontare il problema, rinunciando a proporre un emendamento idoneo a integrare le competenze del «Senato federale della Repubblica», di cui alla riforma costituzionale in corso di approvazione (A.S. 2544-B).

Il parere in commento porta a chiedersi se il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, abrogando e sostituendosi ai precedenti trattati comunitari, presenti (a fianco della continuità formale) una effettiva discontinuità sostanziale in ordine al ruolo che le Regioni possono esplicare, in via diretta o mediata, all'interno dell'Unione. Né i principi delle competenze di attribuzione, di sussidiarietà, di proporzionalità, né la tripartizione delle categorie di competenza legislativa in esclusiva, concorrente, di sostegno, coordinamento o completamento presentano infatti caratteri di vera originalità.

I dati nuovi sono due. Il primo è contenuto nella disposizione (art. I-11) che, innovando rispetto alle versioni della sussidiarietà comunitaria, prevede che ai parlamenti nazionali spetti il compito di vigilare sul rispetto di tale principio. L'interpretazione di tale norma deve essere accompagnata dalla lettura di due protocolli tra i 36 che accompagnano il Trattato costituzionale. Il riferimento è evidentemente al «Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali degli Stati membri nell'Unione europea» e al «Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità». Il primo stabilisce che tutte le proposte di atti legislativi europei indirizzate al Parlamento europeo e al Consiglio, motivate con riguardo ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, siano simultaneamente inviate ai Parlamenti nazionali degli Stati membri e non possano essere messe in discussione prima che siano trascorse sei settimane. Questi ultimi possono inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità della proposta normativa con il principio di sussidiarietà. Il secondo protocollo prevede che i Parlamenti nazionali o le loro singole camere, nel corso di tale verifica, consultino all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi. Tale protocollo disciplina un meccanismo di tutela cui i Parlamenti nazionali possono fare ricorso nel caso in cui ritengano che una proposta normativa o un atto dell'Unione già in vigore ledano il principio di sussidiarietà. In tale prospettiva, uno strumento di verifica, che attua il c.d. meccanismo di allarme preventivo, opera «ex ante», essendo attivabile nel corso del procedimento di formazione di un atto comunitario. Esso dispone che, qualora almeno un terzo dei Parlamenti nazionali degli Stati membri ritengano una proposta normativa della Commissione europea lesiva del principio di sussidiarietà, la Commissione stessa sia tenuta a riesaminare la proposta. A tale controllo di natura politica se ne associa uno «ex post» o successivo, di natura giurisdizionale, esperibile quando l'atto comunitario già vigente appaia violare il principio di sussidiarietà. In tal caso, un Parlamento nazionale, per il tramite del proprio Governo, è legittimato a presentare ricorso per violazione del principio di sussidiarietà dinanzi alla Corte di Giustizia (la quale procederà nelle forme ordinarie di cui all'art. III-365 del Trattato). Grazie a tale procedura di controllo la Corte di giustizia

è messa in grado di sanzionare il mancato rispetto del principio di sussidiarietà non solo sulla base di un vizio sostanziale o di merito, ma anche, nel caso di mancata osservanza della procedura così descritta, di un vizio formale o procedurale.

Il secondo elemento di novità è costituito dalla previsione per cui, ai sensi dell'art. 8 c. 2 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, il ricorso giurisdizionale «ex post» può essere presentato anche dal Comitato delle Regioni in relazione agli atti legislativi per i quali il Trattato costituzionale ne richiede la consultazione (cfr. artt. I-32 e III-386 e ss.). Ciò costituisce un elemento di discontinuità rispetto al quadro attuale delle disposizioni comunitarie che fissano le competenze del Comitato delle Regioni. In tale quadro, infatti, non è previsto né che il Comitato delle regioni possa proporre ricorso alla Corte di giustizia in difesa di proprie prerogative (v. ora invece l'art. III-365, c. 3) né, tanto meno, che il Comitato possa adire il supremo organo giurisdizionale comunitario in tutti i settori in cui ad esso è riconosciuta la possibilità di esprimersi per mezzo di parere obbligatorio anche se non vincolante. Viene in tal modo attribuito al Comitato delle Regioni, accogliendo una rivendicazione che esso avanzava dal tempo della sua istituzione, un duplice diritto di azione di fronte alla Corte di giustizia.

Complessivamente considerato, e posto in rapporto con il testo della Costituzione italiana in seguito della riforma adottata con l. cost. n. 3 del 2001, questo meccanismo di verifica rivela un momento di cesura. È noto infatti che, a differenza di altri ordinamenti costituzionali (quali quello tedesco, il quale contempla una camera dei Laender, il Bundesrat), quello italiano non prevede rappresentanze degli enti territoriali all'interno delle assemblee parlamentari nazionali. Ma proprio in virtù della presenza in Europa di sistemi a bicameralismo differenziato, e quindi del modello oggi sconosciuto dall'ordinamento italiano, è disposto dal Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà che a ciascuna camera sia attribuito un voto per costringere la Commissione al riesame dell'atto legislativo comunitario adottato senza il rispetto della sussidiarietà. A tutela, evidentemente, della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà nei confronti degli Stati membri (attivabile da quelle che anticamente erano le camere «basse»), e del principio di sussidiarietà nei confronti delle articolazioni territoriali interne agli Stati membri (attivabile dalle camere «alte», rappresentative in vario modo, in alcuni ordinamenti europei, del sistema delle autonomie).

D'altronde, nel corso del procedimento «ex ante», il Protocollo dispone unicamente che i Parlamenti nazionali consultino «all'occorrenza» i Consigli regionali, i quali rimangono quindi depositari della possibilità di esprimere un parere che non si configura né come vincolante né come obbligatorio (rimanendo la decisione sulla necessità o meno di tale parere in mano alle camere che compongono il Parlamento nazionale).

Ciò significa che le Regioni europee le quali intendano far sentire la propria voce dinanzi agli organi dell'Unione, ai fini del rispetto del principio della sussidiarietà, fruiscono potenzialmente di tre canali di accesso: a) per il tramite del Comitato delle Regioni, insieme agli altri enti europei di autonomia; b) attraverso la camera nazionale cui in vario modo inviano i propri rappresentanti e infine, è il caso appena visto, c) per mezzo del parere non vincolante richiesto facoltativamente dai Parlamenti nazionali.

Ma ciò significa ulteriormente, venendo a spiegare la cesura di cui sopra, che le Regioni italiane sono sostanzialmente escluse dal procedimento di controllo della sussidiarietà. A parte il loro ruolo consultivo eventuale, infatti, sono fatte salve solo le limitate possibilità di impugnazione ex post e di «secondo grado» dell'atto comunitario grazie alla presenza di propri delegati all'interno del Comitato delle Regioni. Questa conclusione possiede poi un risvolto in grado di accentuarne la gravità. Il principio di sussidiarietà è accolto anche dall'ordinamento costituzionale interno all'art. 118 Cost.: se la ratio di tale disposizione è quella per cui le decisioni siano prese dal livello istituzionale (statale, regionale e locale) più vicino ai cittadini, sottrarre alle Regioni qualsiasi potere di sostanziale attivazione del meccanismo di verifica del rispetto della sussidiarietà comunitaria implica ulteriormente privarle in origine, per alcuni settori di competenza, delle potestà di intervento normativo che ad esse dovrebbero invece essere riconosciute sulla base della sussidiarietà «nazionale».

Tali considerazioni inducono a valutare positivamente l'osservazione emendativa avanzata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. È infatti assai opportuna, tanto in chiave del rispetto del principio di sussidiarietà europeo e nazionale, quanto della tutela dell'autonomia normativa e delle potestà amministrative delle Regioni e degli enti locali, una modifica delle norme di esecuzione che renda più incisivo il ruolo regionale e nell'ambito del

procedimento di formazione del diritto comunitario e nella fase successiva di verifica della legittimità dello stesso. In ordine al primo punto va ricordato quanto dispone il vigente c. 5 dell'art. 117 Cost.: le Regioni partecipano, nelle materie di loro competenza, alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari nel rispetto di una procedura per cui si effettua un rinvio semplice, non rinforzato nel senso di una più efficace garanzia del ruolo regionale, ad una legge dello Stato. Rimane invece irrisolto, a livello costituzionale, il secondo punto, relativo alla possibilità per le Regioni di essere coinvolte nel procedimento normativo comunitario a garanzia di competenze proprie o comunque, più in generale, del principio di sussidiarietà, quando una violazione dello stesso principio in ambito comunitario possa determinare una compressione del loro profilo costituzionale interno*.

Alla lacuna si può dare soluzione per mezzo di due strade distinte ma complementari, che dispongano per il futuro prossimo (l'autorizzazione alla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa) e per il futuro meno prossimo (la revisione costituzionale disciplinata dalla c.d. riforma della riforma, p.d.l. cost. A.S. 2544-B). In attesa della riforma in senso "federale" del Senato della Repubblica, la prima strada può prevedere tra i compiti della Commissione parlamentare per le questioni regionali, conformemente all'emendamento in commento, quello di segnalare alle Camere sia l'opportunità di inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità della proposta di atto legislativo comunitario con il principio di sussidiarietà (procedura di controllo politico «ex ante») sia l'opportunità di attivare con il proprio voto la procedura «ex post» di carattere giurisdizionale di fronte alla Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Ma deve essere ponderata, come si è anticipato, anche la seconda strada, e cioè l'opportunità di intervenire sul p.d.l. cost. A.S. 2544-B «Modifiche alla Parte II della Costituzione», per disciplinare in esso, menzionandola espressamente tra le attribuzioni del «Senato federale della Repubblica», la possibilità di contribuire con propria determinazione a incidere sul procedimento di formazione delle norme comunitarie e a sollevare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia. Prevedendo cioè compiutamente, sul versante interno, ciò che il Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità si limita evidentemente a contemplare solo sul versante dell'Unione. Anche al Senato federale della Repubblica dovrebbe essere riconosciuta la facoltà di inviare un parere motivato ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione e di ricorrere alla Corte di Giustizia per il rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dall'ordinamento della Unione europea.

Le proposte emendative dell'A.C. 5388, commentata, e del p.d.l. cost. A.S. 2544-B, suggerita, mirano a conseguire un ragionevole equilibrio tra la tutela delle prerogative costituzionali riconosciute alle Regioni, il principio dell'unitarietà della Repubblica (anche rispetto agli obblighi sovranazionali) e le esigenze di funzionalità dei procedimenti normativi e giurisdizionali a livello europeo. Ciò è coerente con il disegno istituzionale fatto proprio dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, in base al quale l'unico canale diretto di influenza regionale a livello comunitario è costituito dal Comitato delle Regioni. È rimasta infatti sulla carta, nel caso italiano, la possibilità prevista (per venire incontro alle pressioni esercitate dalle articolazioni territoriali di Germania, Belgio e Spagna) dall'art. 203 TCE (ora confermato dal c. 2 dell'art. I-23), il quale consente che il Consiglio sia formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale abilitato a impegnare il Governo di detto Stato. La possibilità che tale rappresentante sia designato tra i rappresentanti degli enti territoriali non può che trovare una disciplina da parte degli ordinamenti costituzionali degli stessi Stati membri. Medesima soluzione si impone qualora si intenda dare attuazione sul lato nazionale alle potenzialità di influenza che alle Regioni sono riconosciute dalle disposizioni del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e dei protocolli allegati.

* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Bologna – abrescia@giuri.unibo.it