

# **Forma di governo nazionale ed Unione europea al termine della XV legislatura: il ruolo del Parlamento italiano**

di Claudio Tucciarelli \*

## **Sommario**

**1. INTRODUZIONE: LA DINAMICA DELLA FORMA DI GOVERNO NELLA XV LEGISLATURA. 2. I PARLAMENTI NAZIONALI NEL CONTESTO COMUNITARIO. 3. PARLAMENTO, GOVERNO E UNIONE EUROPEA NEL CONTESTO NAZIONALE: ALCUNI SVILUPPI NELLA XV LEGISLATURA. 4. CONCLUSIONE: UN NUOVO RUOLO PER IL PARLAMENTO NELL'UNIONE EUROPEA**

### **1. Introduzione: la dinamica della forma di governo nella XV legislatura**

La XV legislatura ha fatto registrare alcuni assestamenti lungo la linea che segna e delimita i rapporti ed i poteri di Governo e Parlamento, in relazione alla trattazione degli affari comunitari. Si tratta di una linea mobile e spesso di incerta determinazione, come rivelano gli ultimi interventi legislativi ed alcuni recenti dibattiti nelle aule parlamentari. Queste note intendono evidenziare, a conclusione della XV legislatura, gli adattamenti cui tali rapporti sono stati sottoposti e gli elementi evolutivi più significativi che interessano sia il piano nazionale sia quello comunitario.

Come noto, la "forma di governo, abitualmente dedotta da un'interpretazione sistematica delle norme costituzionali è stata introdotta espressamente in Costituzione nel 1999, con riferimento all'ordinamento regionale (art. 123, primo comma, Cost.), quale uno degli oggetti necessari dello Statuto regionale, ma senza alcuna indicazione circa la sua portata.

E' altrettanto noto peraltro come sia fuorviante limitare lo studio della forma di governo ai soli rami alti, alla sola Carta costituzionale. Infatti, ciò sarebbe erroneo e comunque limitativo rispetto ad una descrizione adeguata delle effettive dinamiche istituzionali. La forma di governo potrebbe essere considerata, allora, utilizzando in prima approssimazione un'immagine fisica in cui i vari fattori che la determinano costituiscono poli magnetici tra loro interagenti ed ogni punto dell'area interna è individuabile come momento instabile della dinamica in atto, rapportabile secondo coordinate specifiche ai diversi vertici. Nell'ordinamento italiano i quattro poli magnetici principali possono essere considerati i seguenti: 1) la Costituzione; 2) la legge; 3) i regolamenti parlamentari; 4)

prassi e convenzioni costituzionali. Tutti i poli sono accomunati da un unico circuito interpretativo che li rende diritto vivente.

L'ordine seguito non intende essere necessariamente gerarchico. Lo è sul piano delle fonti, è ovvio; ma se solo si pensa all'ampiezza degli spazi di intervento lasciati alla stessa prassi nella determinazione della forma di governo, allora sul piano dell'effettività la gerarchia si stempera notevolmente e che i diversi elementi interagiscono tra loro. Da qui l'utilizzazione dell'immagine tratta dalla fisica.

Un solo cenno per confermare questo assunto: lo spostamento nella distribuzione dei poteri tra Governo e Parlamento, avvenuta all'incirca nell'ultimo quindicennio e registrata da tempo da operatori e dottrina, non ha avuto bisogno di particolari modifiche costituzionali (in questo senso la stessa riforma del Titolo V gioca un ruolo tutto sommato secondario) ma ha fatto perno sulle potenzialità fino ad allora inesprese ma già presenti nella Carta costituzionale: ad esempio, valorizzazione, se non esaltazione, delle deleghe legislative e del ricorso al regolamento.

## **2. I Parlamenti nazionali nel contesto comunitario**

**2.1 Nei trattati vigenti.** Considerando la prospettiva comunitaria, la determinazione della forma di governo nazionale trova alcuni elementi di naturale complicazione nella stessa architettura istituzionale comunitaria, con cui deve necessariamente confrontarsi. L'architettura che, per comodità, possiamo considerare la "forma di governo" europea è connotata tuttora, in attesa dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>1</sup>, da una prevalenza della dimensione intergovernativa (il Consiglio), rispetto alla rappresentanza popolare europea espressa dal Parlamento europeo, in varia misura coinvolto nel procedimento di approvazione della normazione comunitaria; la Commissione europea costituisce il motore della dimensione comunitaria, che si confronta con Governi e Parlamento europeo e, in parte, con gli stessi Parlamenti nazionali; i Parlamenti nazionali, a loro volta, svolgono un ruolo di controllo e di indirizzo nei confronti dei rispettivi governi e, al tempo stesso, tendono a rivendicare un maggior ruolo in seno all'Unione europea. Così almeno possiamo sintetizzare con qualche approssimazione il quadro d'insieme dei diversi soggetti implicati.

Tuttavia, il sistema ha registrato di recente alcuni significativi mutamenti a livello comunitario e, per quanto riguarda l'Italia, anche a livello nazionale.

---

<sup>1</sup> Per la precisione: Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007. Cfr. il disegno di legge recante ratifica ed esecuzione del trattato, presentato al termine della XV legislatura al Senato (A.S. 1956).

A livello comunitario, il punto di equilibrio raggiunto con il Trattato di Lisbona segna un maggiore snellimento delle procedure in seno al Consiglio, in cui viene meno, pur con alcune importanti eccezioni, la regola dell'unanimità. Al tempo stesso, le procedure di codecisione diventano la regola e dunque il Parlamento europeo (PE) (espressione diretta del corpo – o dei corpi ? - elettorale) si trova ancora più al centro del processo deliberativo.

Sarebbe semplicistico tuttavia valutare questo processo secondo una prospettiva nazionale e solamente attraverso categorie proprie del diritto costituzionale del singolo stato membro. Vediamo in breve perché.

A livello nazionale, la dialettica della forma di governo è fondamentale a due dimensioni, istituzionale e politica: rapporti tra parlamento e governo, da una parte, e peso politico dei partiti/gruppi parlamentari dall'altro.

A livello comunitario le cose risultano più complesse. Si confrontano infatti almeno tre linee di demarcazione: partiti/famiglie politiche; istituzioni (Parlamento europeo–Consiglio–Commissione); rappresentanze per aree o paesi membri. La rappresentanza per Stati membri, a sua volta, risente della dimensione nazionale e dei rapporti sottostanti che segnano ogni ordinamento e ne delineano la forma di governo. E' in questo contesto che va considerato anche il nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali delineato dal Trattato di Lisbona.

**2.2 Nel trattato di Lisbona.** Il ruolo dei Parlamenti nazionali è infatti delineato in termini generali nel Trattato di Lisbona ed è precisato nei due protocolli sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sui principi di sussidiarietà e proporzionalità, oltre che in alcune disposizioni specifiche del medesimo Trattato.

In particolare, il Trattato di Riforma introduce nel Trattato sull'Unione europea (TUE), nel titolo II "Disposizioni relative ai principi democratici", un nuovo articolo 8C che illustra il ruolo dei Parlamenti nazionali nel contesto europeo e stabilisce che i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi europei; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore ed essendo associati al controllo politico di Europol ed alla valutazione delle attività di Eurojust; d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati; e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione; f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il PE.

Il protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali dispone la trasmissione diretta a questi ultimi dei progetti di atti e di altri documenti comunitari (i documenti di consultazione della Commissione, le proposte legislative, nonché le loro modifiche nel corso del procedimento, il programma legislativo annuale, la strategia politica annuale e gli altri strumenti di programmazione della Commissione; la relazione annuale della Commissione sull'applicazione dei principi fondamentali in tema di delimitazione delle competenze; la relazione annuale della Corte dei conti).

E' previsto un più ampio periodo di garanzia di otto settimane tra la data in cui è messo a disposizione dei parlamenti nazionali, nelle lingue ufficiali dell'Unione, un progetto di atto legislativo e la data in cui questo è iscritto all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio ai fini della sua adozione o dell'adozione di una posizione nel quadro di una procedura legislativa. Nel corso di queste otto settimane, in linea generale, non può essere constatato alcun accordo riguardante il progetto di atto legislativo e tra l'iscrizione di un progetto di atto legislativo all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio e l'adozione di una posizione devono trascorrere dieci giorni.

Quanto all'informazione sui lavori del Consiglio, il nuovo Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali prevede la comunicazione diretta ai medesimi degli ordini del giorno e dei risultati dei lavori del Consiglio, nello stesso momento in cui sono comunicati ai Governi degli Stati membri.

Il nuovo Protocollo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità individua poi una specifica procedura per il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, in base a cui ciascun Parlamento nazionale (o Camera) può sollevare obiezioni, sotto forma di un parere motivato, entro un termine di otto settimane dalla data di trasmissione di un progetto (cosiddetto *early warning*) con riguardo alle proposte legislative. Nel caso in cui i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali<sup>2</sup> il progetto deve essere riesaminato (la quota è di un quarto nel caso di proposte della Commissione o di iniziative di un gruppo di Stati membri relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia).

Al termine del riesame il progetto in questione può essere – con una decisione motivata - mantenuto, modificato o ritirato.

Il Trattato di riforma individua peraltro anche un'altra procedura, in base alla quale - qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di una

---

<sup>2</sup> Ciascun parlamento nazionale dispone infatti di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale. In un sistema parlamentare nazionale bicamerale, ciascuna delle due camere dispone di un voto (cfr. art. 7 del nuovo protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato).

proposta legislativa rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali – la proposta deve essere riesaminata dalla Commissione che, qualora scelga di mantenerla, ha l'obbligo di illustrare, in un parere motivato, le ragioni per cui considera la proposta conforme al principio di sussidiarietà. Il parere motivato della Commissione e i pareri motivati dei parlamenti nazionali sono sottoposti al legislatore dell'Unione (Consiglio e Parlamento europeo) affinché ne tenga conto nella procedura: prima della conclusione della prima lettura, il legislatore esamina la compatibilità della proposta legislativa con il principio di sussidiarietà, tenendo particolarmente conto delle ragioni espresse e condivise dalla maggioranza dei parlamenti nazionali, nonché del parere motivato della Commissione.

Il legislatore, a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi nel Parlamento europeo, può ritenere che la proposta non soddisfi i requisiti propri del principio di sussidiarietà: in tal caso, la proposta legislativa non forma oggetto di ulteriore esame.

Il Protocollo prevede anche la facoltà per ciascun Parlamento nazionale (o Camera) di presentare – attraverso la trasmissione effettuata dai relativi Stati membri - un ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà.

Con riguardo alla procedura di revisione, i progetti di modifica del Trattato dovranno essere notificati ai Parlamenti nazionali. Il Consiglio europeo, qualora decida di procedere nell'esame delle modifiche proposte, dovrà convocare una Convenzione composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei Governi, del Parlamento europeo e della Commissione. La Convenzione esamina i progetti di revisione e adotta per consenso una raccomandazione alla Conferenza dei rappresentanti dei Governi, cui spetta di comune accordo di stabilire le modifiche da apportare al Trattato. Viene così istituzionalizzato il metodo della Convenzione, già sperimentato per la elaborazione della Carta di Nizza (la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) e poi della Costituzione europea.

Inoltre, ogni iniziativa del Consiglio europeo volta ad applicare la procedura di revisione semplificata – ovvero ad estendere, con decisione unanime, la procedura legislativa ordinaria ed il voto a maggioranza qualificata ai settori cui si applicano ancora procedure legislative speciali o il voto all'unanimità (c.d. clausola passerella) – dovrà essere trasmessa ai Parlamenti nazionali. In caso di opposizione di un parlamento nazionale, notificata entro sei mesi dalla data di trasmissione, la decisione non è adottata.

Sulla procedura di adesione all'Unione europea, il Trattato prevede che i Parlamenti nazionali (e il Parlamento europeo) siano informati della domanda di adesione proveniente da uno Stato europeo che desideri diventare membro dell'Unione.

I Parlamenti nazionali dovranno essere informati in merito a proposte su aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali. Se un Parlamento nazionale si oppone entro sei mesi dalla data di tale informazione, la decisione non può essere adottata.

In fine, la clausola di flessibilità: il Trattato prevede che se un'azione appare necessaria per realizzare obiettivi stabiliti dai Trattati, senza che questi abbiano previsto i poteri d'azione da parte dell'Unione, il Consiglio dei ministri può adottare le disposizioni appropriate deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo. In questo caso la Commissione europea deve richiamare l'attenzione dei Parlamenti nazionali, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà.

Come si vede, si tratta di un insieme di profili che – nel momento in cui le deliberazioni a maggioranza del Consiglio e la procedura di codecisione con il Parlamento europeo diventano la regola generale - valorizzano il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, conferiscono loro più ampi poteri e attribuiscono loro un più autonomo rilievo nell'ordinamento comunitario, con la possibilità di inserirsi direttamente nelle procedure comunitarie, senza dovere passare dal filtro dei rispettivi governi. Dunque, il diverso ruolo non potrà che riflettersi sui rapporti con il governo. Anche secondo una lettura minimale di tali poteri, basti considerare che le funzioni oggi attribuite al governo dai Trattati e dalla legislazione nazionale saranno svolte direttamente dalle istituzioni comunitarie, con riguardo agli obblighi di informazione e trasmissione documentale. E' peraltro evidente che occorrerà, anche in questo caso, valutare le conseguenze delle nuove disposizioni sul piano dell'applicazione e dell'effettività, rispetto al rapporto maggioranza-Governo.

**2.3 Parlamenti nazionali e Commissione europea.** Prima ancora dell'entrata in vigore del trattato (anzi, per la precisione, già all'indomani del blocco del processo di ratifica del Trattato costituzionale, a seguito dell'esito negativo dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi, e dell'apertura del periodo di riflessione), la Commissione europea ha dato avvio alla trasmissione diretta ai Parlamenti nazionali dei propri atti, anticipando così quanto espressamente previsto, prima, dal Trattato costituzionale e, poi, dal Trattato di Lisbona.

E' ancora troppo presto per effettuare un bilancio comparato dell'applicazione e degli effetti prodotti dalla trasmissione diretta dei propri atti da parte della Commissione, né probabilmente deve essere enfatizzata l'importanza – se non quella simbolica – della trasmissione diretta, dal momento che gli stessi atti, non appena disponibili nella lingua dello stato membro, sono trasmessi ai singoli governi e da questi ai rispettivi Parlamenti. Finora, l'impatto sull'attività del Parlamento italiano sembra, per la verità, assai modesto.

Senza dubbio, peraltro, la trasmissione diretta dalla Commissione, volta a stabilire un canale di dialogo immediato tra questa ed i Parlamenti nazionali, costituisce un elemento che tende a rimuovere o aggirare il filtro dei rispettivi Governi. Al tempo stesso, la trasmissione diretta dalla Commissione rappresenta un termometro per misurare la capacità degli stessi Parlamenti di reagire a fronte del nuovo quadro istituzionale in corso di perfezionamento, dunque di ricollocarsi in una più complessa tela di rapporti che supera le tradizionali classificazioni delle forme di governo nazionali e le ricomprende in un quadro di relazioni non solo tra istituzioni ma anche tra ordinamenti diversi. Il tutto potrebbe sintetizzarsi con la locuzione: alterazioni della forma di governo nazionale attraverso i trattati comunitari.

### **3. Parlamento, Governo e Unione europea nel contesto nazionale: alcuni sviluppi nella XV legislatura**

Sul piano più strettamente nazionale lo stesso discorso vale con riguardo alla legislazione di sistema (adesso, in particolare, legge n. 11 del 2005), concernente i rapporti tra ordinamento italiano ed Unione europea ma anche con riguardo alla disciplina dei regolamenti parlamentari ed alla loro attuazione.

**3.1 La legge comunitaria per il 2006.** Con la XV legislatura è giunta in buona parte a compimento l'attuazione della legge n. 11 del 2005, che ha sostituito la legge "La Pergola" e ne ha aggiornato i contenuti, anche alla luce del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione (v. anche l'art. 5 della legge n. 131 del 2003, c.d. legge "La Loggia"). In parallelo è emersa con chiarezza una serie di indicatori che manifestano il tentativo da parte del Parlamento di individuare un diverso punto di equilibrio e di trovare una più forte collocazione nel quadro dei rapporti con l'Unione europea, in vivace dialettica con il Governo.

Sul piano della legislazione, la legge comunitaria per il 2006 ha offerto primi spunti di riflessione: già all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 11 il Parlamento rimetteva infatti in moto la richiesta di più penetranti meccanismi conoscitivi e d'intervento

per dare tempestivamente seguito agli obblighi comunitari. Inevitabilmente, questo obiettivo non poteva che riflettersi sugli obblighi informativi da parte del Governo nei confronti del Parlamento. Le ulteriori disposizioni approvate pongono le condizioni per una più decisa affermazione del ruolo del Parlamento rispetto al Governo. Vediamo in breve i passaggi principali.

La legge comunitaria per il 2006 (legge 6 febbraio 2007, n. 13) ha introdotto, su iniziativa parlamentare, alcune modificazioni alla legge 11, capaci di produrre – in maniera più o meno mediata e nel lungo periodo – alcuni aggiustamenti proprio sul piano dei rapporti Parlamento-Governo. Ciò a conferma di quanto ho appena sottolineato: la stessa legge, come pure i regolamenti parlamentari e le prassi e convenzioni rivestono un ruolo essenziale per delineare in tutta la sua effettività la forma di governo.

L'articolo 7 della legge comunitaria per il 2006 ha infatti novellato la legge 11 del 2005 introducendovi gli articoli 15-bis e 15-ter. Il nuovo articolo 15-bis della legge 11 riguarda l'informazione al Parlamento su procedure giurisdizionali e di pre-contenzioso riguardanti l'Italia. In particolare è previsto l'obbligo per il Governo (Presidente del Consiglio o Ministro per le politiche europee) di trasmettere alle Camere e alla Corte dei conti, ogni sei mesi, sulla base delle informazioni ricevute dalle amministrazioni competenti, un elenco articolato per settore e materia: a) delle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee (CGCE) e degli altri organi giurisdizionali dell'UE, relative a giudizi in cui l'Italia sia stata parte o che abbiano rilevanti conseguenze per l'ordinamento italiano; b) dei rinvii pregiudiziali disposti da autorità giurisdizionali italiane; c) delle procedure di infrazione avviate nei confronti dell'Italia, con informazioni sintetiche sull'oggetto e sullo stato del procedimento nonché sulla natura delle eventuali violazioni contestate all'Italia; d) dei procedimenti di indagine formale relativi alla conformità degli aiuti di Stato con il mercato comune o al carattere abusivo, avviati dalla Commissione nei confronti dell'Italia.

A ciò si aggiunge un ulteriore – e non meno importante - invio a Camere e Corte dei conti, questa volta da parte del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le politiche europee e sempre con cadenza semestrale, relativamente alle informazioni sulle eventuali conseguenze di carattere finanziario derivanti dagli atti e procedure trasmessi.

In fine, per i casi di particolare rilievo o urgenza o su richiesta di una delle due Camere, il Governo – in relazione a specifici atti o procedure – deve trasmettere

informazioni sulle attività e sugli orientamenti che il Governo intende assumere e una valutazione dell'impatto sull'ordinamento.

In base al nuovo art. 15-ter della legge n. 11 del 2005, il Governo presenta ogni tre mesi alle Camere una relazione sull'andamento dei flussi finanziari tra l'Italia e l'UE, in cui sono indicati i flussi finanziari ripartiti per ciascuna rubrica e sottorubrica contemplata dal quadro finanziario pluriennale di riferimento dell'UE. Per ogni rubrica e sottorubrica debbono essere riportati la distribuzione e lo stato di utilizzo delle risorse erogate dal bilancio UE in relazione agli enti competenti e alle aree geografiche rilevanti.

Quali sono, in breve, gli elementi di maggiore novità contenuti nelle disposizioni descritte?

In primo luogo viene ricondotto direttamente nella sfera parlamentare l'esame delle conseguenze delle sentenze della CGCE e delle procedure di infrazione in corso. Queste ultime sono, come noto, portate avanti dalla Commissione in un serrato confronto con i governi nazionali. Si tratta di un punto particolarmente spinoso, in quanto non si ha – ad oggi - una pubblicità completa sulle procedure in corso, neppure di quelle che riguardano disposizioni legislative. Il Parlamento, qualora intenda intervenire su procedure in corso non dispone di tutta la base documentale che chiarisca i termini del confronto con la Commissione europea, risultando così assai ridotte le possibilità di un suo intervento diretto e dall'esercizio del controllo sulle procedure in corso.

La natura di queste note non consente di argomentare compiutamente i problemi sottesi alla situazione attuale: legittimazione e controllo democratici della Commissione europea, pubblicità e trasparenza del dibattito sulle procedure in corso, riserva sostanziale in favore del governo dell'iniziativa consequenziale alle procedure in corso.

Si può legittimamente sostenere che non si tratta che di procedure di precontenzioso, in definitiva destinate a trovare una sanzione definitiva solamente davanti alla Corte di giustizia. Al tempo stesso, proprio la forma di governo italiana sottesa alle norme costituzionali pare richiedere poteri incisivi in capo al Parlamento.

La novella legislativa in questione sembra quindi rafforzare le funzioni di controllo e di indirizzo del Parlamento: controllo derivante dalle informazioni – certo sintetiche e limitate – fornite dal Governo; indirizzo conseguente sulle iniziative del Governo in sede comunitaria.

Non deve peraltro essere enfatizzato più di tanto l'impatto innovativo dell'art. 15-*bis*, se non altro perché già l'art. 127-*bis* Reg. Cam., entrato in vigore nel 1996 ma finora con un seguito applicativo del tutto irrilevante, disciplina il procedimento di esame delle

sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee, che sono inviate alla Commissione competente per materia e alla Commissione politiche dell'Unione europea. Le sentenze sono esaminate secondo un procedimento che chiaramente richiama l'esame delle sentenze della Corte costituzionale. Infatti, entro il termine di trenta giorni, la Commissione competente esamina la questione con l'intervento di un rappresentante del Governo e di un relatore designato dalla Commissione politiche dell'Unione europea ed esprime in un documento finale il proprio avviso sulla necessità di iniziative o adempimenti da parte delle autorità nazionali, indicandone i criteri informativi. Il documento è stampato e distribuito e viene comunicato dal Presidente della Camera al Presidente del Senato e al Presidente del Consiglio. Se all'ordine del giorno della Commissione si trovi già un progetto di legge sull'argomento, o questo sia presentato nel frattempo, l'esame dovrà essere congiunto e non si applicano le precedenti disposizioni. Del tutto simile è l'art. 144-ter Reg. Sen.: il relativo procedimento si conclude con l'approvazione di una risoluzione.

Le sentenze sono pertanto assegnate alle Commissioni di settore via via che vengono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'UE (GUUE). In realtà, nella GUUE è pubblicato il solo dispositivo della sentenza, mentre occorre attendere la pubblicazione della sentenza nella Raccolta Ufficiale oppure affidarsi al testo integrale della sentenza pubblicato in versione ufficiosa nel sito Internet della Corte.

L'art. 15-bis della legge n. 11 del 2005 - nel momento in cui prevede la trasmissione anche alla Corte dei conti delle sentenze e degli altri documenti - restringe per un verso il campo d'azione rispetto alla lettera del Regolamento della Camera. Infatti, il Governo ha obbligo di trasmissione alle Camere solamente per le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee e degli altri organi giurisdizionali dell'Unione europea relative a giudizi di cui l'Italia sia stata parte o che abbiano rilevanti conseguenze per l'ordinamento italiano come pure i rinvii pregiudiziali disposti ai sensi dell'articolo 234 del Trattato istitutivo della Comunità europea o dell'articolo 35 del Trattato sull'Unione europea da organi giurisdizionali italiani. L'elenco è suddiviso per settore e materia. Inoltre, la trasmissione deve avere cadenza semestrale.

L'elemento più innovativo - che amplia per altro verso la platea delle sentenze da trasmettere alle Camere - è dato dalle sentenze che abbiano rilevanti conseguenze per l'Italia. Evidentemente viene rimessa alla discrezionalità dell'Esecutivo ogni valutazione circa la rilevanza delle conseguenze per il nostro ordinamento e, implicitamente, ogni ulteriore giudizio circa il carattere attuale o potenziale delle medesime conseguenze.

L'obbligo di trasmissione da parte dell'Esecutivo dovrebbe inoltre rafforzare l'attuazione effettiva della disposizione.

L'elenco dei rinvii pregiudiziali costituisce invece un importante passo in avanti. L'art. 234 del TCE attribuisce infatti alla CGCE la competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione del Trattato, sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità e della BCE, sull'interpretazione degli statuti degli organismi creati con atto del Consiglio, quando sia previsto dagli statuti stessi. Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad una giurisdizione di uno degli Stati membri, tale giurisdizione può – qualora reputi necessaria per adottare la propria sentenza una decisione su questo punto – domandare alla CGCE di pronunciarsi sulla questione. L'autorità giurisdizionale nazionale è tenuta a rivolgersi alla CGCE nel caso in cui non sia possibile il ricorso di diritto interno avverso le decisioni dell'autorità giudiziaria nazionale.

Del tutto simile è la disposizione recata dall'art. 35 del TUE.

Con l'invio governativo dell'elenco dei rinvii pregiudiziali, le Camere si trovano così inserite – *ope legis* – in un procedimento giurisdizionale comunitario in corso, senza avere alcun potere di incidere sui suoi contenuti. Tuttavia, la disposizione sul punto contenuta nell'art. 15-bis riecheggia un'analogia disposizione relativa alla questione incidentale di costituzionalità sollevata nel corso di un giudizio dinanzi ad un'autorità giurisdizionale nazionale. L'art. 23 della legge n. 87 del 1953 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) impone all'autorità che abbia emesso l'ordinanza con cui dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale di assicurare la comunicazione degli atti anche ai Presidenti delle due Camere. La finalità appare simile nell'uno come nell'altro caso: consentire al Parlamento di valutare eventuali adattamenti della legislazione vigente rispetto all'interpretazione (costituzionale e legislativa) prospettata nei diversi giudizi. Nessuno, a dire il vero, si è mai spinto a prospettare la possibilità per le Camere di fornire indirizzi al Governo sulla condotta processuale da tenere, tanto più per i problemi che si aprirebbero in un sistema bicamerale perfetto, come il nostro. Ma proprio qui si annida il nucleo della concezione della forma di governo nel nostro ordinamento: esiste un dominio riservato per il Governo, in cui il Parlamento non può entrare con propri atti di indirizzo (sia pure politicamente – non anche giuridicamente – vincolanti) ?.

**3.2 La legge comunitaria per il 2007.** Questa prima tendenza ad intervenire sui rapporti con il Governo modificando a stretto giro la legge 11 ha trovato immediata conferma nel successivo esame del disegno di legge comunitaria per il 2007 che, nel testo

approvato dalle Camere, contiene ancora una volta, all'art. 6, alcune modificazioni alla legge 11.

In primo luogo con una disposizione concernente il personale di cui può avvalersi il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE); in secondo luogo con una norma che in via generale stabilisce che contestualmente o dopo l'entrata in vigore di decreti legislativi, adottati per il recepimento di direttive per le quali la Commissione europea si è riservata di adottare disposizioni di attuazione, il Governo è autorizzato, qualora tali disposizioni siano state effettivamente adottate, a recepirle nell'ordinamento nazionale con proprio regolamento.

Poi viene ulteriormente modificato l'art. 15-bis della legge 11, introdotto dalla precedente legge comunitaria: una sorta di *work in progress* legislativo. Si prevede infatti che, se una sentenza della Corte di giustizia, un rinvio pregiudiziale, una procedura di infrazione o un procedimento di indagine formale della Commissione europea è posto alla base di un disegno di legge di iniziativa governativa, di un decreto-legge, o di uno schema di decreto legislativo sottoposto al parere parlamentare, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche europee deve comunicare al Parlamento le informazioni relative a tali atti.

In fine viene riportata nell'alveo più appropriato della legge 11 la disciplina relativa al diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto comunitario, già prevista negli stessi termini dalla legge finanziaria per il 2007.

Inoltre, nel corso dell'esame davanti alla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera del disegno di legge comunitaria per il 2007 si è registrato un ulteriore tentativo, ancora su iniziativa parlamentare, volto a rafforzare ancora il ruolo delle Camere, sia sul piano dell'indirizzo nei confronti del Governo sia sul piano della determinazione delle politiche legislative rapportate all'Unione europea. Vediamo di seguito gli aspetti più significativi dell'intenso dibattito, che testimonia un processo evolutivo tuttora in corso e non del tutto assestato nei rapporti tra Governo e Parlamento.

Infatti, il dibattito presso la XIV Commissione della Camera dei deputati sul disegno di legge n. 3062 (legge comunitaria 2007) ha segnato un interessante esempio della dialettica Governo-Parlamento sui temi comunitari. Gli emendamenti presentati riguardavano in particolare i tempi di trasmissione dal Governo al Parlamento dei progetti di atti comunitari (comunque entro dieci giorni dalla ricezione da parte del Governo), i termini temporali entro cui il Governo deve riferire alle Camere sulla posizione che intende

assumere nel Consiglio europeo e nel Consiglio dei Ministri dell'UE (almeno 30 giorni prima delle riunioni), la trasmissione dal Governo degli elenchi delle direttive attuate o da attuare in via amministrativa, il termine per la presentazione del disegno di legge comunitaria annuale (31 marzo in luogo del 31 gennaio di ogni anno), i contenuti della relazione annuale del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'UE (in cui si prevedeva un esplicito richiamo all'attività svolta dal CIACE –Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei), l'informazione al Parlamento su procedure giurisdizionali e di pre-contenzioso riguardanti l'Italia (si proponeva di prevedere l'obbligo per il governo di trasmettere anche la relativa documentazione intercorsa tra Governo e Commissione europea).

Dall'intenso dibattito svoltosi nel corso delle sedute del 7 e dell'8 novembre 2007, relativo agli emendamenti sopra indicati (a firma Falomi, gruppo Rif.com.) emerge con chiarezza l'intento di valorizzare ulteriormente il ruolo del Parlamento nella c.d. fase ascendente concernente la partecipazione delle Camere alla formazione del diritto comunitario ovvero nella individuazione delle misure più idonee per ottemperare all'obbligo di adeguamento della nostra legislazione. Non vi potrebbe essere effettiva ed efficace partecipazione senza informazione. Per queste ragioni risulta particolarmente vibrante il dibattito sull'emendamento Falomi 6.18, relativo alla trasmissione alle Camere della documentazione intercorsa tra Governo e Commissione sulle procedure di infrazione in atto. Il Ministro per gli affari europei invitò alla cautela in materia di trasparenza e accessibilità degli atti relativi a procedure di infrazione che attengono ad una negoziazione in corso e possono incidere sulla riservatezza di terzi. Come abbiamo visto, con la precedente legge comunitaria era stata introdotta una disposizione nella legge 11, volta a sancire l'obbligo del Governo di trasmettere ogni sei mesi alle Camere l'elenco delle procedure in corso. Inoltre, si prevede che nei casi di particolare rilievo o urgenza o su richiesta di una delle due Camere, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche europee trasmette alle Camere, in relazione a specifici atti o procedure, informazioni sulle attività e sugli orientamenti che il Governo intende assumere e una valutazione dell'impatto sull'ordinamento.

Gli emendamenti relativi ai termini entro cui il Governo deve informare le Camere in vista del Consiglio europeo o del Consiglio dei Ministri UE, i contenuti della relazione annuale e, soprattutto, quello concernente la documentazione sulle procedure di infrazione in atto (con le cautele connesse alla riservatezza dei terzi), sono stati approvati dalla Commissione ed inseriti nel testo sottoposto all'Assemblea. La fine anticipata della

legislatura ha poi consigliato di stringere drasticamente i tempi in modo da concludere rapidamente l'iter senza dovere ritrasmettere il progetto modificato al Senato. Tutti gli emendamenti della Commissione sono stati quindi soppressi nel corso dell'esame in Assemblea ed è stato definitivamente approvato il testo trasmesso dal Senato.

Tuttavia, la questione degli oneri documentali del Governo sulle procedure di infrazione costituisce un punto particolarmente qualificante e delicato.

**3.3 Parlamento, Governo e procedure di infrazione.** Tant'è che un primo caso relativo alla trasmissione di documentazione concernente una procedura di infrazione in corso aveva già avuto luogo il 6 giugno 2007. Il Presidente della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera comunicava che il Ministro per le politiche europee aveva inviato la documentazione relativa alla procedura di infrazione concernente la presunta incompatibilità con il diritto comunitario di alcuni aspetti della legge n. 112/04 (c.d. legge Gasparri). A conferma delle cautele che accompagnano questo tipo di trasmissioni, il Ministro informava di avere previamente provveduto, anche su sollecitazione del Ministro delle Comunicazioni, a verificare presso la Commissione europea che non vi fossero obiezioni alla trasmissione della predetta documentazione in sede parlamentare. Il Ministro auspicava pertanto che, essendo le procedure ancora in fase precontenziosa, la Commissione potesse fare un uso riservato della documentazione. La documentazione rimase pertanto a disposizione dei componenti della Commissione per la consultazione.

In attesa di un compiuto intervento legislativo, un utile strumento è stato fattivamente inaugurato dal Governo, che nel corso del primo quadrimestre 2008 ha creato una banca dati (Eur-Infra), archivio informatico nazionale delle procedure di infrazione realizzato dal Dipartimento Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio, per rendere più efficiente la trattazione dei casi di non conformità dell'ordinamento interno rispetto al diritto comunitario. Ovviamente l'attenzione si sposterà adesso sul grado di accessibilità del Parlamento ai relativi atti e sull'eshaustività della banca dati. La banca dati dovrebbe peraltro contenere tutti i documenti (lettere, documenti, allegati) di riferimento. Nel corso di un'audizione (23 ottobre 2007) davanti alla Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera, il Ministro per le politiche europee aveva anticipato i contenuti della Banca-dati ed assicurato la più ampia accessibilità per il Parlamento, pur nel rispetto della riservatezza dei terzi.

Come si vede le prassi amministrative (quelle che ora vengono chiamate le *best practices*) possono intervenire talvolta in modo più efficace e tempestivo delle disposizioni di legge ed anche senza di esse.

**3.4 La prassi parlamentare.** Se però diamo uno sguardo ai dati relativi all'attività delle Camere, ci si rende conto che ancora notevoli sono i margini per incrementare la dimensione comunitaria del Parlamento.

Ad esempio, nell'ultima legislatura 2006-2008 sono stati esaminati dalla Camera solo 6 progetti di atti comunitari. Questi dati danno già il segno di una significativa distanza tra la prassi applicativa ed i principi e le disposizioni di legge o regolamentari volte a garantire un ruolo forte del Parlamento in relazione all'UE.

Certamente, non si esaurisce così l'attenzione della Camera stessa per la prospettiva comunitaria, dal momento che i momenti di raccordo tra Parlamenti e Unione europea sono più complessi e articolati e possono manifestarsi non solo con l'attivazione degli specifici strumenti procedurali, ma anche attraverso le ordinarie procedure conoscitive, di indirizzo e controllo. Permane peraltro la sensazione che anche attraverso un'analisi più complessiva e, per così dire, sostanzialistica dei dati, la conclusione possa essere assai simile: rimane ancora aperta una cesura tra disposizioni a garanzia del ruolo del Parlamento rispetto all'UE ed effettività della loro applicazione.

Infatti, gli specifici strumenti regolamentari non mancano: alla Camera ed al Senato sono previste da tempo specifiche procedure per l'esame di risoluzioni del Parlamento europeo, per l'esame del disegno di legge comunitaria, per l'esame degli atti e dei progetti di atti comunitari, delle sentenze della CGCE, per le audizioni di europarlamentari e di commissari europei. Nella prassi si è poi affermata una procedura ad hoc per l'esame del programma legislativo della Commissione europea (che impegna tutte le Commissioni permanenti, sul modello dell'esame del disegno di legge comunitaria) e per rafforzare i c.d. tavoli nazionali di raccordo tra Commissioni della Camera, membri italiani della corrispondente commissione del Parlamento europeo e rappresentanti del Governo italiano competenti per materia.

Né va sottovalutata l'intensità dei dibattiti periodici che accompagnano l'esame della relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea e che si concludono con l'approvazione di atti di indirizzo al Governo.

Tuttavia, verrebbe fatto di dire "eppur si muove!" con riferimento al ruolo delle Camere. Nella XV legislatura, ad esempio, la Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera ha esaminato per la prima volta, nel corso del 2007, approvando in fine un

documento finale d'indirizzo, la Strategia politica annuale della Commissione europea per il 2008. La strategia costituisce un atto necessariamente preliminare rispetto al programma legislativo annuale della Commissione europea, in cui sono individuate le diverse aree di intervento e sono delineati i grandi obiettivi dell'Unione europea.

Con l'esame della strategia politica annuale, la Commissione politiche dell'Unione europea ha avviato la valutazione dell'intero ciclo di programmazione legislativa annuale europea: prima l'esame della strategia, poi l'esame del programma legislativo. Si tratta di una novità importante non solo riguardo ai contenuti, ma anche al metodo generale d'intervento del Parlamento nazionale sullo sviluppo delle politiche comunitarie

L'indagine conoscitiva su "Italia e Unione europea dopo la legge n. 11 del 2005. Bilanci e prospettive", avviata dalla XIV Commissione della Camera ed interrotta con l'anticipata conclusione della legislatura, ha poi evidenziato un'attenzione specifica per gli elementi maggiormente sensibili sul rapporto tra Governo e Parlamento a quasi tre anni dall'entrata in vigore della legge 11. Non a caso, di audizioni svolte ben quattro hanno interessato rappresentanti del Governo. Sono stati affrontati, tra gli altri, i principali temi relativi all'attuazione della legge 11 ed al ruolo del Parlamento.

Analogamente, la XIV Commissione del Senato ha sfruttato nella XV legislatura gli strumenti regolamentari per rendere più efficace ed effettiva l'attività di fase ascendente. Si ricorda infatti che fin dall'inizio della legislatura sono stati costituiti due sottocomitati (uno di fase ascendente, con la presidenza all'opposizione, e uno di fase discendente, con funzioni essenzialmente consultive).

Il Comitato fase ascendente ha segnato una novità della legislatura e, grazie ad esso, è stato possibile esaminare un cospicuo numero di progetti di atti comunitari nel corso della loro formazione. Se, infatti nella XIV legislatura erano stati esaminati dalla XIV Commissione 16 progetti di atti (di cui 6 anche dalle Commissioni di merito, con 8 documenti d'indirizzo approvati), nella XV legislatura sono stati esaminati ben 38 progetti di atti comunitari. Di essi uno è stato esaminato dall'Assemblea, 24 dalla XIV Commissione, 8 dalle Commissioni di merito, con 6 documenti d'indirizzo approvati.

#### **4. Conclusione: un nuovo ruolo per il Parlamento nell'Unione europea?**

A fronte di queste innovazioni normative occorre peraltro considerare la capacità del Parlamento di sapersi ritagliare un ruolo effettivo nello svolgimento delle attività di controllo e indirizzo cui sono votate anche le più recenti disposizioni che hanno modificato la legge 11.

Pur con la difficoltà di segnare elementi di continuità o discontinuità tra una legislatura e l'altra, al momento le tendenze con cui il nuovo Parlamento si troverà a confrontarsi (se non a darvi seguito) potrebbero essere riassunte come una serie di adattamenti incrementali di carattere generale e di principio alla forma di governo, in favore del Parlamento, attraverso il nuovo Trattato e le più recenti modificazioni della legge 11.

Si tratterebbe, in ipotesi, di un primo accenno di potenziale controtendenza, rispetto ad una prassi e ad un contesto politico-istituzionale che continuano invece a registrare un generale e netto predominio del peso specifico governativo.

Sul piano del metodo della normazione si osserva la reiterazione di alcuni fenomeni che incidono sia sui rapporti tra le fonti sia, forse, sulla qualità della normazione.

In primo luogo, sono introdotte modificazioni alla legge di sistema sui rapporti tra Italia e Unione europea proprio nel corso dell'esame del disegno di legge comunitaria annuale, che della legge di sistema costituisce attuazione. Se è evidente che l'operazione è del tutto coerente sul piano delle fonti, dal momento che con legge ordinaria si modifica altra legge ordinaria, merita tenere conto di un ulteriore elemento. In base ad entrambi i regolamenti di Camera e Senato (art. 126-ter, comma 4, reg. cam. e art. 144-bis, comma 4, reg. sen.), sono da considerarsi inammissibili gli emendamenti che riguardino materie estranee all'oggetto proprio della legge comunitaria, come definito dalla legislazione vigente, dunque alla legge 11. Ebbene, non vi è dubbio che anche le modificazioni alla legge 11 possano considerarsi funzionali al miglior adempimento degli obblighi conseguenti all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e pertanto del tutto compatibili sotto un profilo formale rispetto alla natura del procedimento di esame del disegno di legge comunitaria annuale. Purtroppo, le modificazioni alla legge 11 introdotte attraverso la legge comunitaria costituiscono nella sostanza una modificazione della stessa normativa che forma il criterio di ammissibilità degli emendamenti. Alla fine potrebbe determinarsi un vero e proprio corto circuito logico, oltre che operativo.

Continua inoltre la proliferazione dei momenti di intersezione, se non di vera e propria sovrapposizione, tra legge ordinaria (legge 11 e successive modificazioni) e regolamenti parlamentari, quasi a stemperare ulteriormente la tradizionale ripartizione, su base costituzionale, tra dominio della legge e riserva di autorganizzazione delle Camere (ad esempio, per l'esame delle sentenze della Corte di giustizia ma, ancor prima, per la disciplina della trasmissione, ricezione e successivo esame dei progetti di atti comunitari,

la legge è intervenuta a più riprese integrando, ma talvolta addirittura modificando implicitamente, i regolamenti parlamentari).

Per quanto riguarda invece la qualità della normazione, l'introduzione di modificazioni alla legge 11 non agevola l'omogeneità dei contenuti (almeno sotto il profilo funzionale) della legge comunitaria annuale. Ma la petizione di principio trova forse spiegazione nell'esigenza di carattere pratico di ottimizzare i tempi di esame consentiti dal programma e dal calendario dei lavori delle Assemblee.

Il Parlamento della XVI legislatura, insieme con il disegno di legge di ratifica del Trattato di Lisbona, si troverà quindi a riprendere il filo delle attività di rilievo comunitario e a considerare il nuovo e complesso quadro di riferimento, a riflettere insomma sul proprio ruolo all'interno dell'Unione europea riformata. Tutto ciò potrà produrre ulteriori ripercussioni sulla forma di governo, sulla legislazione ma anche sui regolamenti e la prassi parlamentare.

Sarà dunque necessario individuare un adeguato spazio e idonee modalità di riflessione su argomenti complessi ed impegnativi di tale portata, che investono in definitiva lo stesso ruolo del Parlamento nazionale, per poterne valutare appieno l'impatto e potere considerare l'opportunità di eventuali modifiche normative conseguenti.

\* Consigliere della Camera dei deputati