

Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo

di Guido Rivosecchi *

(Intervento al Convegno “I Parlamenti nel processo decisionale europeo. Un confronto tra Parlamento europeo, Parlamento italiano e Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna”, tenutosi a Bologna il 28 settembre 2009, presso la Sala Polivalente dell’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna)

1. La più recente frontiera della valorizzazione dei parlamenti nel processo decisionale europeo è indubbiamente rappresentata dalle assemblee regionali. Esse potrebbero oggi costituire uno degli strumenti attraverso cui tentare di attenuare quel *deficit* di democraticità che continua prevalentemente a ruotare attorno ad un incompiuto riconoscimento del ruolo delle assemblee elettive nell’architettura istituzionale dell’Unione, come ha recentemente riconosciuto anche la Corte costituzionale tedesca giudicando insufficiente una delle due leggi di accompagnamento alla ratifica del Trattato di Lisbona proprio sotto il profilo del rafforzamento delle competenze del parlamento nazionale nelle materie europee.

Da questo punto di vista, la sentenza del BundesVerfassungsGericht del 30 giugno scorso, pur cogliendo una delle lacune fondamentali che continua pesantemente ad inficiare il processo di integrazione, finisce per fornire una risposta sbagliata, non tenendo in debito conto che le specifiche esigenze di democratizzazione poste dalla costruzione europea – non inquadrabili né nello schema funzionalista, né in quello federalista – difficilmente potranno risolversi soltanto rifugiandosi sotto l’ombrello dei parlamenti nazionali, oltre il punto di equilibrio raggiunto con Lisbona (peraltro fatto salvo, sotto il profilo della compatibilità con testo costituzionale, dalla stessa Corte costituzionale tedesca).

In questa prospettiva, è quanto mai opportuno oggi interrogarsi su quello che potrebbero rappresentare le assemblee regionali, alle quali sono state riconosciute vere e proprie funzioni comunitarie per effetto di un duplice processo riformatore, che ha interessato sia l’ordinamento comunitario che l’ordinamento interno.

Guardando al diritto dell'Unione europea, dal silenzio dei Trattati istitutivi sulla dimensione comunitaria regionale si è passati ad un progressivo e significativo riconoscimento non soltanto delle regioni, ma anche delle assemblee regionali. Basti pensare, a titolo di esempio, a due recenti aspetti, rispettivamente riferibili alla fase ascendente, di formazione del diritto dell'Unione europea, e a quella discendente, di attuazione dei vincoli comunitari. Dal primo punto di vista, il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona consente ai parlamenti regionali, in quanto titolari di poteri legislativi, di partecipare alla fase ascendente mediante il loro coinvolgimento nella procedura di controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle competenze comunitarie, affermando espressamente che "spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna Camera dei Parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali dotati di poteri legislativi" (art. 6).

Quanto invece alla fase discendente, è sufficiente considerare come oggi il riparto di competenze tra Unione europea, Stati e regioni finisca per demandare l'attuazione di circa i due terzi della normativa comunitaria ad enti territoriali infrastatali dotati di poteri legislativi (secondo dati desumibili dai pareri del Comitato delle regioni e dai più recenti studi in materia).

Nell'ordinamento interno, il processo di riconoscimento della rilevanza comunitaria e internazionale delle regioni è stato portato a compimento dalla riforma del Titolo V, sulla scorta del percorso ultraventennale compiuto dalla giurisprudenza costituzionale.

Oggi sono anzitutto le disposizioni costituzionali – è bene ricordarlo – che garantiscono delle vere e proprie funzioni comunitarie dei consigli regionali. Non è soltanto l'art. 117 Cost. a segnare il definitivo riconoscimento della loro equiordinazione al parlamento nazionale nell'esercizio della funzione legislativa (primo comma), riconoscendo la partecipazione regionale sia nella fase ascendente che in quella discendente (quinto comma), ma lo stesso ampliamento della potestà statutaria regionale di cui all'art. 123 Cost. finisce, tra l'altro, per proiettare potenzialmente le regioni anche nella sfera comunitaria.

2. Questo duplice processo di riforma degli ordinamenti – comunitario e nazionale – nel caso italiano ha determinato consistenti ricadute nell'ordinamento regionale almeno sotto due distinti profili, concernenti, da un lato, gli strumenti normativi di cui si sono dotate le regioni per assolvere alle nuove funzioni, e, dall'altro, l'organizzazione e i procedimenti decisionali dei consigli regionali.

Dal primo punto di vista, va anzitutto ricordato come in tutti gli statuti delle regioni ordinarie approvati dopo la riforma del Titolo V della Costituzione si riscontri l'introduzione di un articolo specificamente dedicato ai rapporti tra ordinamento regionale e ordinamento comunitario, spesso in riferimento alla partecipazione regionale sia alla formazione che all'attuazione del diritto dell'Unione europea (emblematico, a tal proposito, l'art. 12 dello Statuto della regione Emilia-Romagna).

Il legislatore statutario regionale ha quindi compiuto una scelta diversa da quella del legislatore costituzionale, il quale, riponendo fiducia nell'elasticità dell'art. 11 Cost. come automatica clausola di adattamento, non ha ritenuto di dover introdurre nella Costituzione alcun articolo "comunitario" al fine di garantire una specifica copertura al processo di integrazione, come è invece accaduto in altri ordinamenti, a partire dalla Francia e dalla Germania.

Per quanto riguarda la fase ascendente, si rivela particolarmente significativo l'esame della legislazione regionale di attuazione di questi principi che, in taluni casi, ha interessato anche il periodo antecedente alla riforma del Titolo V, in cui alcune regioni si sono spinte, in maniera pionieristica, a dettare norme di procedura sulla partecipazione regionale al processo decisionale comunitario, con particolare riferimento al rafforzamento della posizione dei consigli regionali nella fase ascendente (leggi regionali Toscana n. 37/1994; Veneto n. 30/1996; Sardegna n. 20/1998). E', però, soprattutto nella fase successiva alle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 (ad esempio, la legge regionale Emilia-Romagna n. 6/2004), e, ancor di più, in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 11 del 2005, che il legislatore regionale, negli spazi espressamente riconosciuti anche dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentt. C. cost. nn. 239 e 272/2004), ha disciplinato il procedimento interno attraverso il quale si determina la partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari

(ad esempio, le leggi regionali Marche n. 14/2006; Calabria n. 3/2007; nonché la seconda legge regionale dell'Emilia Romagna n. 16/2008).

Volendo sommariamente individuare i tratti essenziali della legislazione regionale di attuazione, colpisce come la tendenza prevalente sia quella di concentrare gran parte delle funzioni in materia europea in capo alle giunte, riservando ai consigli poteri di indirizzo e di controllo. Da questo punto di vista è chiaro che quanto più la legge di procedura è vaga nel definire i termini del concorso tra organi esecutivi ed organi legislativi circa la determinazione della posizione della regione nella fase ascendente, tanto più si lascia spazio alle giunte.

Per quanto riguarda la fase discendente, parte degli Statuti e della legislazione regionale di attuazione privilegiano l'istituzione di fonti legislative specializzate (c.d. leggi comunitarie regionali), nonché il ricorso a procedimenti speciali (come la c.d. sessione comunitaria), che a volte fruiscono di corsie preferenziali e consentono un esame concentrato, agevolando, tra l'altro, una tempestiva attuazione del diritto comunitario derivato.

Anche sul piano dell'organizzazione interna dei consigli regionali, non sono mancate le innovazioni organizzative. La rilevanza assunta dalle funzioni comunitarie delle assemblee regionali ha infatti condotto all'istituzione di apposite commissioni consiliari permanenti – che costituiscono la risposta prevalente nell'adeguamento del policentrismo consiliare all'integrazione europea – o di commissioni speciali, o ancora di organi consiliari finalizzati allo studio e all'approfondimento delle questioni europee, anche con funzioni di impulso alla determinazione del contributo del consiglio regionale ai processi decisionali comunitari. Da quest'ultimo punto di vista, si aprono inevitabilmente nuovi scenari sotto il profilo della configurazione degli uffici, delle strutture di ausilio e di supporto all'attività dei consiglieri, nonché dal punto di vista della definizione di nuove figure professionali.

3. In questo processo di istituzionalizzazione del “ruolo europeo” delle assemblee regionali, mi pare però opportuno segnalare alcuni nodi critici da porre all'attenzione del dibattito.

Appare anzitutto necessario rafforzare la cooperazione tra parlamento nazionale e assemblee regionali, ormai co-protagoniste a pieno titolo nella fase di formazione e attuazione del diritto comunitario, sia al fine di rendere più incisivo il controllo dei consigli sulle giunte – secondo nodo critico su cui tornerò tra breve – sia al fine di garantire il miglioramento della qualità della legislazione, tema su cui, tra l'altro, alcune assemblee regionali sono ormai da tempo all'avanguardia, spesso con un tasso di innovazione istituzionale – basti pensare alle clausole valutative di leggi regionali o a taluni aspetti della funzione di controllo tramite valutazione – che ha talvolta anticipato il Parlamento nazionale.

Sotto questo primo aspetto critico – relativo alla cooperazione tra parlamento nazionale e assemblee regionali – si riscontrano alcune anomalie sia nel diritto dell'Unione europea che nell'ordinamento interno.

Dal primo punto vista, occorre assicurare una partecipazione maggiormente proficua delle assemblee regionali all'attività delle istituzioni comunitarie, specie in quegli organi di raccordo che potrebbero incidere sulle funzioni comunitarie dei consigli stessi. Appare, ad esempio, discutibile la scelta di escludere le delegazioni delle assemblee regionali dalla Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC), ribadita anche dalla riunione della Conferenza di Dublino del 2004.

E' infatti presumibile che la cooperazione interparlamentare – presupposta, sotto diversi profili, dal Trattato di Lisbona (controllo sulla sussidiarietà, norme c.d. "passerella", Eurojust ed Europol) ed espressamente rilanciata dall'art. 9 dell'annesso Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali – si troverà a poggiare anche su tale organo. Non è infatti un caso che la COSAC si sia recentemente dotata di un Segretariato generale di carattere permanente, soprattutto al fine di coordinare le delegazioni dei parlamenti nazionali nella fase ascendente e nella procedura di controllo sulla sussidiarietà: appare quindi singolare che siano ancora escluse dall'organo le delegazioni delle assemblee regionali che di tale procedura costituiscono parte integrante.

Guardando invece agli ordinamenti degli Stati membri, occorre istituzionalizzare la collaborazione tra le assemblee legislative regionali e il parlamento nazionale, soprattutto nella fase ascendente – valorizzata dalla legge

n. 11 del 2005 – nonché, in prospettiva, ai fini dell'attivazione delle procedure di controllo sulla sussidiarietà.

Da quest'ultimo punto di vista, gli Stati membri dovrebbero dotarsi di un'apposita disciplina finalizzata ad assicurare il raccordo tra parlamenti nazionali e assemblee regionali. Lasciare infatti questo tema a non meglio definite prassi di coordinamento tra assemblee rischia di pregiudicare gli strumenti della cooperazione interparlamentare, favorendo un'interpretazione in termini meramente facoltizzanti del coinvolgimento dei parlamenti regionali previsto dall'art. 6 del citato Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Lisbona. Sul punto, è appena il caso di ricordare che i regolamenti di Camera e Senato nulla hanno ancora disposto in materia, limitandosi a disciplinare troppo genericamente la fase ascendente, delineando il rapporto tra commissione politiche dell'Unione europea e commissioni di merito, dando maggiori garanzie la disciplina del Senato, in quanto consente alla commissione politiche dell'Unione europea, anche nel silenzio delle commissioni di merito, di inviare comunque i pareri al Governo (cfr. art. 144, comma 5, reg. Sen.). La partecipazione dei consigli dovrebbe invece essere garantita non soltanto sotto il profilo del controllo della sussidiarietà secondo quanto previsto dall'apposito Protocollo, ma, più in generale, rispetto al contributo regionale nella fase ascendente, valorizzato dall'art. 117, quinto comma, Cost., e dall'art. 5 della legge n. 11 del 2005.

Nella prospettiva dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i regolamenti parlamentari e quelli dei consigli regionali dovranno quindi costruire procedimenti di raccordo finalizzati ad individuare termini congrui per l'esercizio della funzione consultiva dei consigli regionali rispetto alle otto settimane previste dal Protocollo per la procedura di controllo sulla sussidiarietà, nonché definire le modalità attraverso cui si svilupperanno le forme di coordinamento tra parlamento nazionale e assemblee regionali nella fase ascendente.

E' a mio avviso auspicabile utilizzare proprio la sede regolamentare ai fini della definizione di tali procedure di raccordo, in quanto tale fonte consentirebbe probabilmente una maggiore flessibilità nell'introduzione delle prassi di cooperazione. Inoltre, piuttosto che ricorrere a moduli bilaterali (tra i singoli consigli e il Parlamento nazionale) entro cui collocare l'esercizio della funzione

consultiva delle assemblee regionali nel controllo sulla sussidiarietà, mi sembra preferibile optare per formule “multilaterali”, attraverso, cioè, pareri concertati preventivamente tra i consigli regionali da rendere al Parlamento nazionale per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle assemblee regionali. Tale scelta sarebbe infatti maggiormente coerente non soltanto con quanto previsto dall’art. 5 della legge n. 11 del 2005 – giunta, tra l’altro, all’espresso riconoscimento normativo della Conferenza dei Presidenti dei consigli regionali –, ma anche con la necessità di rafforzare forme di cooperazione orizzontale tra i consigli regionali, su cui – specie alla luce del quadro comparatistico degli Stati composti – il sistema italiano sembra rivelare profonde lacune.

In secondo luogo, anche in considerazione dello scarso lasso temporale previsto dalla procedura per il controllo sulla sussidiarietà, e, più in generale, nella consapevolezza che tanto più efficace risulta la partecipazione delle assemblee elettive quanto più è loro consentito di incidere in tempi rapidi sui progetti di atti comunitari durante la fase ascendente, sarebbe auspicabile decentrare l’esercizio delle funzioni di controllo in commissione, utilizzando, cioè, le commissioni politiche dell’Unione europea dei due rami del parlamento piuttosto che le assemblee. Anche in sede scientifica si è infatti da tempo riconosciuto che ad un decentramento della funzione in commissione non necessariamente corrisponde un depotenziamento del controllo parlamentare. Anzi, l’esame degli atti comunitari che a vario titolo pervengono al parlamento – anche per il carattere molto spesso *bipartisan* delle procedure e delle votazioni finali – è forse la materia che più efficacemente dimostra come, dietro un apparente rafforzamento, la concentrazione del controllo parlamentare in assemblea finisca spesso per affievolire l’efficacia del controllo stesso.

Al riguardo, potrebbero di nuovo soccorrere talune esperienze maturate nei consigli regionali. La soluzione ad esempio adottata dall’art. 6, comma 2, della legge n. 16 del 2008 della regione Emilia-Romagna consente infatti di determinare la posizione dell’assemblea legislativa nella fase ascendente – esprimendo le relative osservazioni sui progetti di atti comunitari, ai sensi di quanto previsto dall’art. 5, comma 3, della legge n. 11 del 2005 – mediante apposita risoluzione votata dalla Commissione consiliare competente in materia di formazione e

attuazione del diritto dell'Unione europea. La disciplina, in quel caso, è poi integrata dall'art. 38 del regolamento interno dell'assemblea, che comporta un ulteriore potenziamento del ruolo del consiglio nella fase ascendente, sia mediante la procedura di esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, sia mediante un rinvio esplicito alle "iniziative di cooperazione interistituzionale e interparlamentare", specie per quanto concerne il controllo sulla sussidiarietà.

In definitiva, valorizzando questo esempio di proficuo intreccio tra legge statale, legge regionale e fonte regolamentare, si potrebbe immaginare che, mediante riforme dei regolamenti parlamentari e dei regolamenti delle assemblee regionali, la funzione di controllo nella fase ascendente (e, in particolare, sulla sussidiarietà) si esprima attraverso procedure di raccordo tra le commissioni politiche dell'Unione europea dei due rami del parlamento e le commissioni permanenti (o speciali) competenti per gli affari comunitari dei consigli regionali. Ciò consentirebbe alle assemblee elettive di esprimere pareri in tempi rapidi al governo nazionale, facendo comunque eventualmente salva – con un'apposita clausola prevista dai regolamenti camerati – la facoltà di rimettere la procedura rispettivamente alle assemblee statali e regionali.

4. L'ultimo nodo critico su cui vorrei soffermarmi concerne la necessità di riequilibrare il rapporto tra organi esecutivi ed organi legislativi, che ha caratterizzato la più recente trasformazione delle forme di governo regionali. Da questo punto di vista, la debolezza dei consigli – pressoché unanimemente riconosciuti come i veri sconfitti delle revisioni costituzionali del 1999-2001 e della seconda stagione statutaria – si riflette anche negli strumenti di partecipazione delle regioni al processo di formazione e attuazione del diritto comunitario e, in questo caso, risulta ulteriormente aggravata dagli squilibri in favore degli organi esecutivi che caratterizzano da sempre l'architettura istituzionale dell'Unione europea.

Al riguardo, nella seconda stagione statutaria e nella legislazione regionale di procedura, si è tentato di ovviare a questa marginalizzazione del ruolo delle assemblee regionali potenziando gli obblighi di informazione a carico delle giunte

nei loro confronti sugli orientamenti assunti e l'attività svolta in materia comunitaria.

Dietro questi meccanismi c'è l'idea che i consigli regionali possano recuperare un ruolo incrementando i poteri di indirizzo e di controllo sulle rispettive giunte, proprio sull'esempio del diritto comunitario, laddove si è tentato di rafforzare il controllo dei parlamenti nazionali sui rispettivi governi nella costruzione europea, a partire dal c.d. "modello danese" sul potenziamento delle assemblee nella fase ascendente e dal Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam del 1997.

In realtà, a ben guardare, a prescindere dal fatto che non sono molti gli statuti regionali che prevedono tali obblighi di informazione delle giunte ai consigli ai fini dell'attivazione dei poteri di indirizzo e di controllo in materia comunitaria, questo reinserimento dei consigli nella determinazione degli indirizzi di politica legislativa europea finisce effettivamente per funzionare soltanto a due condizioni. Deve essere anzitutto essere espressamente previsto tale coinvolgimento dalla legislazione statale, con riferimento al ruolo delle assemblee regionali sia rispetto agli organi di raccordo verticale che a quelli di raccordo orizzontale, a mezzo dei quali funzionano i flussi di informazione. Quest'ultimo aspetto sembra dimostrato proprio dalla legge n. 11 del 2005, in espreso riferimento al riconoscimento e alla valorizzazione della Conferenza dei Presidenti dei consigli regionali, che – assieme alla Conferenza Stato-regioni e alla Conferenza dei Presidenti di regione – diviene destinataria degli obblighi di comunicazione del governo e costituisce così il tramite per garantire il flusso di informazioni non soltanto dal governo ai consigli regionali ma anche da questi ultimi all'Esecutivo nazionale.

In questa prospettiva, un consistente atto di impulso all'attuazione dell'art. 5 della legge n. 11 del 2005, sulla partecipazione regionale alla fase ascendente, si è indubbiamente avuto con l'accordo interistituzionale intercorso tra la Presidente della Conferenza dei Presidenti dei consigli e il Ministro delle politiche comunitarie, che, sul modello dell'accordo firmato nella scorsa legislatura tra i Presidenti delle Camere e il Presidente del Consiglio, disciplina le modalità concrete dei suddetti obblighi di trasmissione dei progetti di atti comunitari, al fine di valorizzare

l'apporto dei consigli regionali nella fase ascendente e di giungere alla definizione di criteri omogenei di classificazione dei progetti di atti comunitari. Da quest'ultimo punto di vista, sarebbe stato auspicabile coinvolgere i consigli regionali sin dal primo accordo interistituzionale intercorso la scorsa legislatura. In tal modo, oltre che una più compiuta aderenza al disposto normativo degli artt. 3 e 5 della legge n. 11 del 2005, si sarebbero infatti conseguiti risultati già oggi probabilmente maggiormente soddisfacenti sotto il profilo della costruzione di banche dati condivise tra parlamento e consigli regionali.

Assai arretrate rispetto a quanto prevede l'art. 5, comma 3, della legge n. 11 del 2005, paiono invece le prassi relative alle osservazioni che i consigli regionali possono indirizzare al governo nazionale sui progetti di atti comunitari. A tutt'oggi, ad esempio, non risulta che alcuna assemblea regionale, pur avendo dato coerente svolgimento a tale previsione – o nelle leggi di procedura o nel proprio regolamento interno –, si sia ancora mai avvalsa di tale facoltà, che potrebbe invece costituire strumento di potenziamento rilevante del ruolo dei consigli nella fase ascendente.

La seconda condizione per assicurare un effettivo recupero delle assemblee regionali nella determinazione degli indirizzi europei è ravvisabile nella necessità di garantire un "seguito" coerente nelle leggi regionali di procedura rispetto a questi generici obblighi di informazione. Anche da questo punto di vista, la legge della regione Emilia-Romagna n. 16 del 2008 costituisce un esempio rilevante, specie per i termini puntuali in cui vengono articolati e disciplinati tali obblighi della giunta nei confronti dell'assemblea.

In conclusione, con il riconoscimento dei "parlamenti regionali" nei Trattati e con le ricadute che esso comporta nell'ordinamento interno, la ridefinizione dei processi decisionali nella costruzione europea sembra ormai rimodellarsi su un sistema parlamentare di carattere reticolare, nel quale alla progressiva attrazione di competenze legislative ed esecutive in favore dell'Unione europea corrisponde un'articolazione delle funzioni di indirizzo e di controllo sempre più condivisa a pieno titolo tra i diversi livelli delle assemblee elettive.

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali