

Rivista N°: 2/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 31/05/2017

AUTORE: Vincenzo Lippolis *

GLI EFFETTI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA SUL PARLAMENTO ITALIANO**

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 rego-

* Ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi internazionali di Roma.

** Il presente scritto trae origine da una relazione svolta al convegno "Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma", tenutosi presso l'Università degli Studi di Catania, il 31 marzo e il 1° aprile, 2017. I dati statistici dei lavori delle Camere riportati nel testo sono aggiornati a quella data.

Contributo pubblicato senza referaggio (art. 7 del Regolamento della Rivista per l'invio e la valutazione dei contributi).

lamenti 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 della Costituzione. 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 nazionali 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 del 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

¹ Sull'argomento vi è una vasta letteratura italiana e straniera. Tra le pubblicazioni recenti, M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento V*, Utet, Torino, 2012, p. 485 ss.; A. Manzella, *Sui principi democratici dell'Unione Europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013; A. Manzella e N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli Torino, 2014; F. Lancheater (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 e G. Piccirilli (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, in corso di pubblicazione.

gli effetti dell'integrazione europea sul Parlamento italiano, conviene quindi procedere per funzioni indipendentemente dalla fonte giuridica, europea o nazionale.

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. E' 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 del 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 del 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 del 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. Questa legge fu poi aggiornata dalla legge n.11 del 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'Unione, sia da parte del Governo italiano. L'indicazione degli atti che devono essere trasmessi è nel Protocollo n.1 e

nella legge n.234 del 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, c.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 interparlamentare; e) poteri di opposizione alle "clausole passerebella"; 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.

E' 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 (art4, c.1, l.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 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, c.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 le 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.

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 e 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 del 2012*, in A. Manzella e N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, p.205 ss.

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 l.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, c.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, c.4, della legge n.234. Si deve ricordare che il successivo c.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, l. 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.

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,

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 Rassegna Parlamentare*, n.9, Jovene, Napoli, 2006, p.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.

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. E' 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 valutazione 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.

⁴ Vedi, A. Manzella, *Sui principi democratici dell'Unione Europea*, cit., p. 21 ss.; N. Lupo, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. Manzella e N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, p.113 ss. Per una panoramica dei rilievi critici avanzati nei confronti dell'istituto, M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, cit, p.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 *Quaderni costituzionali*, 2016, n.3 p. 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., p. 35 ss.

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'Etat* francese. Dall'altro lato, è lo stesso 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.

E' 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 – secondo 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 e 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

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 *Il Parlamento dopo il referendum, Il Filangieri, Quaderno 2015/2016* (a cura di V. Lippolis e N. Lupo), Jovene, Napoli, 2017, p. 305 ss.

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.

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 del 2013 e 806 del 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 comple-

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

ta al Senato, mentre alla Camera ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà 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 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. E' un organo che può solo sottoporre al PE, 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 nazionale. 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 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.

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 e N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, p.133 ss.

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

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 aggiornamento 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.

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

¹¹ Vedi D. A. Capuano e E. Griglio, *La nuova governance economica europea . I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. Manzella e N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, p. 227 ss.; C. Bergonzini e G. Rivosecchi, *L'art. 81Cost. e le procedure finanziarie*, in *Il Parlamento dopo il referendum, Il Filangieri, Quaderno 2015/2016* (a cura di V.Lippolis e N. Lupo),cit., p. 239 ss.

E' evidente come questa complessa procedura e l'obbligo del pareggio di bilancio introdotto all'art. 81 della Costituzione 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 della Costituzione e, in maniera più articolata, dalla legge n.243 del 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, c.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", un 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 legislative diretti per modificare o abrogare norme in contrasto 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,

¹² Vedi A. Celotto, *La fase discendente del diritto dell'Unione europea. Effetti dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in *Federalismi*, 2017, n.1.

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 parlamentare 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 partecipazione 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 dell'Unione, non solo, come in passato, nei confronti del Governo nazionale, ma anche direttamente agli organi dell'UE, in particolare la Commissione e il Parlamento europeo. Nelle ultime legislature, Camera e Senato hanno mostrato una più accentuata, anche se ancora insufficiente, sensibilità nell'attivare gli strumenti che sono posti a disposizione per far sentire la loro voce. In particolare, proprio negli ultimi anni si è distinto per il suo attivismo il Senato, secondo una tendenza abbastanza diffusa che vede le seconde Camere più coinvolte nelle questioni europee, ma forse anche perché nella legislatura in corso è stata discussa una riforma costituzionale (poi fallita) che assegnava al Senato un particolare ruolo di raccordo con l'UE.

Ci si deve però chiedere quale sia l'efficacia di tutti gli strumenti a disposizione del Parlamento.

In generale, in riferimento sia agli atti indirizzati al Governo, sia a quelli rivolti agli organi dell'Unione, si è di fronte a "procedimenti di partecipazione", a "canali di comunicazione". Il Parlamento non ha cioè poteri di veto (salvo la possibilità di opporsi alle clausole pas-

serella), né di effettiva compartecipazione alle decisioni (salvo ovviamente i poteri legislativi in materia di adeguamento all'ordinamento europeo).

Il raccordo maggioranza - Governo ha fatto sì che le Camere hanno assunto posizioni tendenzialmente di appoggio alla politica europea dell'Esecutivo e a non creare difficoltà alla sua azione in sede europea.

Per altro verso, è difficile dire che i canali di diretta comunicazione con la Commissione europea siano effettivamente efficaci e produttivi di risultati. Nel dialogo politico, la Commissione risponde (a volte con ritardo) ai documenti inviati, ma non vi sono tracce di ulteriori seguiti da parte non solo della stessa Commissione, ma anche del Parlamento italiano. Le sedi di cooperazione interparlamentare non possono strutturalmente produrre effetti stringenti per gli organi dell'Unione. L'EWS scatta solo al raggiungimento di un certo numero di concordanti "opinioni motivate". Sotto il profilo degli effetti, impone solo una riconsiderazione dell'atto contro cui si appuntano le critiche di un mancato rispetto del principio di sussidiarietà.

I parlamenti nazionali (e quindi anche le nostre Camere) hanno contatti, sedi di confronto, possono manifestare orientamenti, ma le istituzioni dell'Unione (salvo casi del tutto eccezionali) non sono da ciò formalmente vincolate nel processo decisionale europeo. L'organo nazionale che svolge un ruolo decisivo è il Governo nelle sedi del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri, e sono gli Esecutivi gli interlocutori effettivi della Commissione.

Anche gli studiosi che hanno sostenuto l'esistenza di un "sistema parlamentare euro-nazionale" concordano nel ricondurre il nucleo centrale dei poteri europei dei Parlamenti nazionali alla categoria giuridica dell'"influenza" anziché a quella della "co-decisione", evidenziando forti riserve circa una loro trasformazione in poteri di veto.

Il dibattito che si è aperto circa il significato delle innovazioni del Trattato di Lisbona sul ruolo dei parlamenti nazionali ha oscillato tra chi ha visto in esse una base per un rafforzamento della legittimazione democratica dell'Unione e chi ha ritenuto che esse possano costituire uno strumento per la tutela di interessi nazionali e quindi risolversi in un freno alle procedure decisionali dell'Unione e, in definitiva, al processo di integrazione (in particolare, come si è già accennato, questa problematica è stata sollevata in relazione all'EWS). In realtà, proprio per la natura degli strumenti di partecipazione posti a disposizione dei parlamenti, l'alternativa appare troppo secca. Non mi pare che le istituzioni europee siano sentite più vicine e più democratiche dai popoli degli stati membri a seguito di tali innovazioni, né mi pare che le politiche europee siano state significativamente condizionate dagli interventi dei parlamenti. Mi pare invece che l'architettura istituzionale dell'Unione sia divenuta più complessa nell'indecisione sulla strada da intraprendere per migliorarne il funzionamento.

Ritornando al nostro Parlamento, penso si possa concludere che, in definitiva, gli strumenti di pressione concreta a sua disposizione sono quelli esercitabili nei confronti del Governo. Si tratta di strumenti che, anche se hanno trovato specificazione in procedure oggetto di autonoma disciplina nella legge n.234 e nei regolamenti parlamentari, tutto sommato, rientrano nei tradizionali poteri di indirizzo e controllo delle Camere nei confronti dell'Esecutivo secondo i principi del regime parlamentare.

Un'ultima considerazione. Il Parlamento italiano detiene un potere essenziale perché suo è il potere di autorizzare la ratifica di nuovi trattati che innovino la struttura e i poteri dell'Unione e che comportino ulteriori cessioni di sovranità e una compressione delle sue attribuzioni. Autorizzare la ratifica non è però decidere appieno. Nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di autorizzazione, le Camere non possono modificare i testi dei trattati. Esse hanno un ruolo decisivo, ma possono dire solo sì o no. Né il c.d. metodo della Convenzione cambia l'assetto di fondo delle cose. Inoltre non è privo di conseguenze che, sulla base della ben nota interpretazione dell'art.11 della Costituzione, sia sufficiente una legge ordinaria e non, come ad esempio in Germania, una legge costituzionale. E' sufficiente quindi che funzioni il raccordo tra Governo e la sua maggioranza per autorizzare la ratifica. Per altro verso, il nostro Parlamento non appare essere nella stessa posizione di quello tedesco, che il Tribunale costituzionale ha posto a presidio della sovranità nazionale e dei principi democratici iscritti nella Legge fondamentale di quello stato¹³.

¹³ In proposito, vedi D. Grimm, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, in F. Lanchester (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, p.19 ss.