



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO
DIPARTIMENTO IURA

Scuola di dottorato in Diritto sovranazionale e diritto interno
Dottorato in Diritto comunitario e diritto interno: fonti, organizzazione, attività

*Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'Unione
europea alla luce del Trattato di Lisbona*

IUS/08

TESI della
Dott.ssa Agata Anna Genna

COORDINATORE DEL DOTTORATO
Prof.ssa Laura Lorello

TUTOR
Prof.ssa Laura Lorello

CICLO XXIII

ANNO ACCADEMICO 2011/2012

DOTTORATO



A Nicolò e Ilaria

Grazie a...

Laura Lorello, per avermi affettuosamente accolta come sua allieva.
Giuseppe Verde, per aver sostenuto il mio percorso di ricerca con fiducia e stima.
Tiziana De Pasquale, mia collega del cuore e amica preziosa.
Dario Immordino, per il suo sostegno fraterno.
Lucia Parlato, per avermi trasmesso la passione per la ricerca.
Alfredo Terrasi, per aver riconosciuto – in “tempi non sospetti” – il mio talento (di cui io, francamente, non mi ero ancora accorta).
Antonella Mauro, per la sua autentica amicizia.
Padre Gianluca Romano, mia guida spirituale.
Gianpaolo Buffa e Gabriella Signorello, guide esperte e premurose dei miei momenti difficili.
Rosaria Crupi, maestra di vita.
Roberto Di Maria, amico mio e stimato professore che più volte mi ha definita: “raffinata giurista”, restituendomi il dono della fiducia in me stessa.
Enza, Franco e Maria Pia, per il loro amore, dono per me quotidiano.
Ringrazio, in particolare, tutte queste persone che negli anni hanno rafforzato – ciascuna a suo modo – la certezza che nutro dentro di me, ovvero la mia naturale consapevolezza che l’intelligenza, la dedizione per lo studio e l’abnegazione per raggiungere traguardi molto alti un giorno mi avrebbe premiata, li ringrazio perché camminare con loro mi ha resa più forte, serena ed equilibrata e in grado di affrontare qualsiasi sfida con profondo senso di responsabilità e con le armi giuste, le mie.

Marsala, 10 Febbraio 2012

Agata Anna Genna

*Se fisso i miei ricordi sulla carta, è soprattutto perché
non si perdano (in me) minuti d'oro, ore che risplendono come soli
nel cielo tumultuoso e immenso che è la memoria.*

Cose che sono anche, con il resto, la mia vita

(José Saramago, *Di Questo Mondo e Degli Altri*, Einaudi, 2007)



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO
DIPARTIMENTO IURA

Scuola di dottorato in Diritto sovranazionale e diritto interno
Dottorato in Diritto comunitario e diritto interno: fonti, organizzazione, attività

Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'Unione europea alla luce del Trattato di Lisbona

IUS/08

TESI della
Dott.ssa Agata Anna Genna

COORDINATORE DEL DOTTORATO
Prof.ssa Laura Lorello

TUTOR
Prof.ssa Laura Lorello

CICLO XXIII

ANNO ACCADEMICO 2011/2012

DOTTORATO



*Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale
dell'Unione europea alla luce del Trattato di Lisbona*

Indice

Introduzione

Oggetto della ricerca

1. Il lungo “cammino comunitario” dei Parlamenti nazionali nel lento processo di integrazione democratica dell’Unione europea: da Maastricht a Lisbona..... 1
- 1.1. (*segue*) L’evoluzione del ruolo democraticamente orientato dei Parlamenti nazionali nel divenire europeo..... 14

Struttura e metodologia della ricerca

2. La prospettiva “esterna” del diritto dell’Unione europea e la prospettiva “interna” del diritto costituzionale. Punti di contatto e distanze..... 24

PARTE PRIMA

Capitolo primo

*Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella costituzione
materiale-integrata dell'Unione europea*

1. Prospettive di “parlamentarizzazione” dell’Unione europea nell’incedere del processo di integrazione. *Excursus* storico-normativo..... 28
2. L’evoluzione del ruolo del Parlamento europeo..... 39
3. Gli strumenti di cooperazione interparlamentare con particolare riferimento alla COSAC..... 44
4. Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell’attuale assetto disegnato dal Trattato di Lisbona (art. 12 TUE)..... 50
5. La struttura “multilivello” del procedimento decisionale europeo nel sistema territoriale “multilivello” dell’UE. La pluralità delle istituzioni coinvolte ed il necessario consenso dei governi nazionali..... 57

Capitolo secondo

Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità con particolare attenzione alla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*

1. Il principio di sussidiarietà nel diritto dell'Unione europea..... 68
2. Il controllo del principio di sussidiarietà *ex ante* ed *ex post* da parte dei Parlamenti nazionali. Considerazioni generali..... 78
 - 2.1. Un'ipotesi peculiare di controllo del principio di sussidiarietà. La “materia” del diritto di famiglia avente implicazioni transnazionali e il potere di veto dei Parlamenti nazionali..... 87
 - 2.2. Il ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà..... 97
 - 2.3. Un caso particolare: il ricorso alla Corte costituzionale tedesca per il controllo *ultra vires* 100
3. La disciplina e la pratica dello *scrutiny* parlamentare. Brevi considerazioni generali..... 119
 - 3.1. Una prospettiva comparatistica con particolare riferimento all'accresciuto ruolo del Parlamento tedesco nelle questioni europee..... 122

PARTE SECONDA

Capitolo terzo

L'attuazione del Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo del Parlamento italiano

1. Il Parlamento italiano nella gestione della politica europea..... 128
2. L'incidenza dell'uropeizzazione sulle dinamiche istituzionali tra Governo e Parlamento..... 136
3. La disciplina normativa della “fase ascendente”: leggi e regolamenti parlamentari. Osservazioni generali..... 140

4. L'evoluzione della "legge comunitaria": dalla legge "Fabbri" alla legge "Buttiglione", passando per la legge "La Pergola".....	144
5. L'intervento parlamentare nella fase ascendente: vincoli politici e vincoli giuridici. In particolare, la duplice natura e le potenzialità della riserva d'esame parlamentare (art. 4 della legge n. 11 del 2005)	153
6. Le recenti prospettive di riforma della legge n. 11 del 2005.....	160

PARTE TERZA

Capitolo quarto

Conclusioni

1. I Parlamenti nazionali quali interlocutori diretti degli organi dell'Unione europea per risolvere il problema del <i>deficit</i> democratico.....	171
2. Le conseguenze dell'uropeizzazione. In particolare, alcune riflessioni sul "rendimento europeo" degli organi costituzionali.....	179
3. Il ruolo <i>adiuvandi vel supplendi vel corrigendi</i> delle Corti europee nel processo di integrazione. Alcune brevi osservazioni.....	189

Riferimenti bibliografici	196
--	-----

Introduzione

Oggetto della ricerca

1. *Il lungo “cammino comunitario” dei Parlamenti nazionali nel lento processo di integrazione europea in senso democratico: da Maastricht a Lisbona*

Una ricerca sulla complessa – e ancora *in itinere* – evoluzione del ruolo e delle funzioni dei Parlamenti nazionali¹, in generale, e di quello italiano², in particolare, nel processo di integrazione europea³, declinabile anche in senso flessibile⁴ – con specifico

¹ Tra i più autorevoli cultori dell'argomento nella letteratura straniera, cfr. I. PERNICE, *The role of National Parliaments in the European Union*, WHI – Paper 5/01, in *www.wbi-berlin.de*. “Thinking about the role of National parliaments in the European Union offers not only an opportunity to suggest new functions and powers of the national parliaments with a view to strengthening, if possible, the democratic legitimacy of European legislation, but first to *assess* the real powers and influence they actually (can) have under the existing rules of the Treaty. It is important to *understand* the role of the national parliaments as part of the European system of governance in the light of what I call “multilevel constitutionalism”. It will be on this ground I will consider and *propose* some new arrangements giving the national parliaments a more meaningful and responsible place in the European institutional framework”. *Ibidem*, p. 3.

² In argomento, di notevolissimo rilievo scientifico le considerazioni contenute nell'opera monografica di C. MORVIDUCCI, *Il Parlamento italiano e le Comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1979, alcune delle quali più di recente riprese dalla Prof.ssa Morviducci in ID., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel nuovo Trattato*, in *www.sudineuropa.net*, n. 1/2008; ID., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.1/2008, pp. 83-93. Cfr., altresì, la monografia di D. GIROTTI, *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, Napoli, Jovene editore, 2009 e i numerosi riferimenti bibliografici ivi citati. Si precisa che in una prospettiva comparatistica si terranno in considerazione – nell'ambito del secondo capitolo – altresì il ruolo e le funzioni del Parlamento tedesco. L'analisi ivi sarà condotta avvalendosi soprattutto della giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco.

³ Nella lettera di José Manuel Barroso e di Margot Wallström, inviata ai presidenti dei Parlamenti nazionali il 1° dicembre 2009 – data in cui, com'è noto, è entrato in vigore il trattato di Lisbona – si intuisce chiaramente l'importanza delle novità contenute nel Trattato di Lisbona con riferimento al nuovo ruolo, *democraticamente orientato*, dei Parlamenti nazionali. Si riporta letteralmente una parte del contenuto di tale lettera: “*The Treaty of Lisbon, which enters into force today, represents a major advance as regards the role of national Parliaments in the work of the European Union. By making clear for the first time that “national Parliaments contribute actively to the good functioning of the Union”, the new Treaty recognises the central importance of national Parliaments in the democratic fabric of the EU.*”

riferimento al processo di produzione delle fonti normative⁵ – non può che prendere l'avvio da considerazioni di tipo storico-culturale che afferiscono ad entrambi gli aspetti sotto osservazione: il processo di integrazione europea⁶ – che va esaminato sotto diversi

The Treaty underlines this approach by making a number of specific steps to enhance the role of national Parliaments. We are convinced that the role played by the 40 Chambers will contribute to making the European Union more democratic and more transparent". Il documento è reperibile sulla rivista online www.osservatoriosullefonti.it nella Rubrica dedicata ai "Raccordi Parlamentari Italia-UE nei procedimenti normativi". In dottrina ci si chiede, altresì, quali siano i vantaggi dell'integrazione europea per i Parlamenti nazionali e, in particolare, se tale integrazione abbia prodotto un indebolimento degli organi legislativi. Sul tema, cfr. F. DUINA- M.J. OLIVER, *National Parliaments in the European Union: Are there any benefits to Integration?*, in *European Law Journal*, Vol. 11, n. 2, march 2005, pp. 173-192.

⁴ L'idea dell'esistenza di un principio di flessibilità/differenziazione, come guida di un equilibrato sviluppo dell'integrazione europea, si rinviene in G. L. TOSATO, *Per un rilancio dell'Europa. Le ragioni della flessibilità*, in www.astrid-online.it. "La nozione di flessibilità coincide, in buona sostanza, con quella di differenziazione. In effetti, si tratta del diritto e rovescio della stessa medaglia: i meccanismi di integrazione flessibile, una volta azionati, hanno l'effetto di creare regimi differenziati". *Ibidem*, p. 2. Si aggiunga che l'integrazione "flessibile" e/o "differenziata" potrebbe incrinare il "dogma dell'unità" dell'ordinamento comunitario, rischiando così di capovolgere il motto "uniti nella diversità" e consentendo l'emersione di un diritto costituzionale asimmetrico. *Amplius*, cfr. A. CANTARO, F. LOSURDO, *L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, ESI, 2009, p. 56 e pp. 75-85. "I diffusi modelli di integrazione differenziata che si riscontrano nei Trattati TUE e TFUE, rappresentano una scelta cautelativa da parte degli Stati membri. [...] In particolare, nei Trattati ritroviamo strumenti di integrazione differenziata, cooperazioni rafforzate, cooperazioni strutturate permanenti, "multi velocità", che sintetizzano a vari livelli la possibilità per taluni Stati membri di integrarsi più velocemente di altri nel rispetto delle norme che disciplinano le varie formule". In tal senso, M. FRAGOLA, *Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo di "decostituzionalizzazione"*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, fasc. n. 1/2008, pp. 218-219 (corsivo aggiunto).

⁵ In argomento, cfr. M. ARMANNI, *Il Parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nei processi di formazione degli atti comunitari*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 15-94.

⁶ Un'interessante ricostruzione sulla riqualificazione dei modelli di democrazia in conseguenza del processo di integrazione sovranazionale si rinviene in F. LANCHESTER, *Lo Stato sovrano dopo l'affermazione del modello democratico*, in www.federalismi.it, n. 21/2011. Sulle teorie sull'integrazione europea, cfr. F. RUSSO, *L'Unione europea come fuga dalla democrazia?* in www.costituzionalismo.it, 14/11/2011, che così osserva: "sono state formulate [...] una quantità di teorie

profili – e la posizione occupata dai Parlamenti nazionali in tale divenire⁷.

sull'integrazione europea – dall'*imperium mixtum* di Cassese fino alla *multilevel governance* di Pernice o allo *Stato regolatore* di Majone, o alla democrazia post-nazionale di Scharpf –, mentre sarebbe stato sufficiente esaminare senza paraocchi ideologici 'parole e cose' delle istituzioni europee per giungere a due conclusioni. La prima, sintetizzata con nitidezza già da Walter Hallstein, è che la Comunità 'è creazione del diritto, è fonte del diritto, ed è ordine giuridico' (Sie ist Schöpfung des Rechts, sie ist Rechtsquelle, und sie ist Rechtsordnung); ciò che la Corte di Giustizia ha ben presto legittimato sancendo che le istituzioni europee sono una 'comunità di diritto'. La seconda conclusione, anche questa legittimata da sentenze della Corte, è che con i Trattati avviene un trasferimento di sovranità da parte degli Stati membri, competenza per competenza. C'è sì un tratto originale della costruzione europea, ed è che l'UE è un *ordine giuridico del mercato* al di là degli Stati nazionali. [...] L'integrazione europea si va realizzando attraverso una 'rivoluzione permanente del mercato', che ridefinisce e disloca la stessa sovranità [...]. Si può affermare che i mercati sono sovrani, e che l'UE governa in loro nome".

⁷ "Nel Trattato di Lisbona sono accresciute, attraverso una pluralità di disposizioni, le competenze del Parlamento europeo ed implementato il rapporto fra quest'ultimo ed i Parlamenti nazionali. [...] E ciò anche – se non soprattutto – al fine di colmare il residuo *gap* ovvero di sanare il deficit democratico ancora ricorrente fra Unione e popolazioni nazionali. È però evidente il paradosso del maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e del P.E. nell'ambito dei processi decisionali comunitari cui corrisponde, invece, una parallela crisi del parlamentarismo *tout court*". In tal senso, R. DI MARIA, *La vis espansiva del Governo nei confronti del Parlamento: alcune tracce della eclissi dello Stato legislativo parlamentare nel "ruolo" degli atti aventi forza di legge*, in *Diritto e Questioni pubbliche*, n. 10/2010, pp. 305-335, in particolare, il virgolettato è tratto dalle considerazioni espresse dall'Autore nella nota 98 (corsivi aggiunti). "Nel confronto politico europeo, sussidiarietà, proporzionalità, principio di attribuzione e ruolo dei Parlamenti nazionali sono stati storicamente evocati più come "argine" nei confronti della presunta tendenza espansiva delle competenze comunitarie che come criterio di ripartizione dei compiti fra livello europeo e nazionale". Così, N. VEROLA, *L'identità europea fra eredità e progetto*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 82-83. Sull'evoluzione in senso soprattutto degenerativo, cfr. C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Roma, Aracne Editrice, 2011. Il volume collettaneo raccoglie un insieme di saggi dai quali emerge un'analisi realistica riguardo alle attuali prassi confuse e disordinate, che stanno producendo ferite gravi alla nostra forma di governo parlamentare e, forse, alla nostra democrazia. Nonché, A. MANZELLA, *Il Parlamento: questione attuale*, in www.astrid-online.it. Sull'incapacità dell'attuale assetto parlamentare di realizzare un'effettiva democrazia, cfr. V. BALDINI, *la responsabilità politica nella forma di governo parlamentare italiana. Tra istanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decrittazioni della comunicazione pubblica*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2011. Con particolare riguardo al ruolo dei Parlamenti nazionali disegnato dalla Costituzione europea, cfr. F. BRUNO, *La Costituzione*

Per vero, è importante innanzitutto evidenziare “il ruolo dei Parlamenti e delle Camere nazionali nel *law making process*, processo di posizione delle norme costitutive degli ordinamenti giuridici, assumendolo come dimensione primaria del processo di governo in generale nella sua caratteristica qualificante: lo svolgersi con forme e caratteri democratici *non solo nel contesto nazionale ma anche in quello sovranazionale*⁸”.

Inoltre, non privo di altrettanto rilievo è che tale nuovo ruolo rivestito dai Parlamenti nazionali può declinarsi come *democraticamente orientato*, ponendosi, come si avrà modo di approfondire, quale possibile soluzione volta a colmare il *deficit* democratico, da sempre segnalato in dottrina quale grave – ma rimediabile – lacuna dell’ordinamento giuridico sovranazionale.

Secondo una brillante definizione resa in dottrina⁹, “i Parlamenti si pongono come tramite del pluralismo ideale e progettuale della società, interpretano tale pluralismo come evolve e si determina nella concreta dinamica politica e lo raccordano al paradigma dei principi costituzionali assicurandone la prosecuzione dei significati, la misura e la pregnanza della loro validità storica. [...] *I Parlamenti devono essere la sede ove rappresentare i bisogni, i progetti, gli ideali di vita degli esseri umani la cui dignità, la cui eguaglianza, le cui libertà, una volta riconosciute costituzionalmente vanno realizzate: materialmente, concretamente. La democrazia è questa. O non è. L’unità che i Parlamenti possono mirare a realizzare è l’unità di liberi e di eguali. O non è*”.

Con riguardo al primo profilo in esame, sebbene sia noto è opportuno ricordare che il processo di integrazione europea prese le mosse dalla Dichiarazione del ministro francese degli Affari esteri Robert Schuman del 9 maggio 1950. Tale Dichiarazione, traendo ispirazione da un’idea di Jean Monet, esponeva il progetto della creazione di un’organizzazione aperta all’adesione di tutti i Paesi europei e finalizzata a fondare le basi di una unificazione economica volta a realizzare i primi concreti strumenti di una federazione europea, indispensabili per la salvaguardia della pace. In tale Dichiarazione – che contiene l’appello alla costruzione

europea ed i Parlamenti nazionali, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2/2005, pp. 620-641.

⁸ Richiamando R. DICKMANN, *Per uno studio di diritto comparato sul processo legislativo*, in ID., A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci editore, 2011, p. 21 (corsivo aggiunto).

⁹ G. FERRARA, *Il Parlamento fattore di unità*, in *www.astrid-online.it* (corsivo aggiunto).

europea e che ne traccia le linee di sviluppo – si afferma che *“l’Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme, essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino innanzitutto la solidarietà di fatto”*.

Tale Dichiarazione costituì quello che è stato definito come il “primo passo” del lungo cammino del processo di costruzione e successiva integrazione europea¹⁰.

Oltre a vari profili di osservazione di tale processo, esistono anche diverse “filosofie” dell’integrazione che si sono negli anni contese il campo.

La filosofia “federalista”, secondo cui l’integrazione va letta sotto il profilo della trasformazione politico-statuale del vecchio continente che ha condotto a leggere l’integrazione nella forma della “Federazione europea”.

La filosofia “funzionalista” e “comunitarista”, a parere della quale l’integrazione sovranazionale è essenzialmente economico-giuridica, ovvero si caratterizza per essere uno spazio prevalentemente di mercato, disciplinato da un “diritto comune”. Ed infine, la filosofia “costituzionalista”, che propugna l’integrazione “identitaria”, ovvero nella forma di un catalogo, depositato in una costituzione di principi, di diritti e di valori fondamentali espressivi ed identificativi dell’identità collettiva europea¹¹.

Con particolare riguardo all’evoluzione della posizione del Parlamento italiano¹² in tale divenire si osserva in dottrina, che *“nel processo di integrazione europea tale posizione ha attraversato due fasi distinte. La prima, che dura fino alla fine degli anni ’80, nel corso della quale ha stentato più che in altri Paesi a farsi strada l’esigenza di provvedere all’introduzione di procedure atte a coinvolgere il Parlamento non solo nei meccanismi di produzione della normativa comunitaria, ma anche nella fase della sua attuazione sul piano interno. [...] È alla fine degli anni ’80 che si assiste ad una svolta decisa che pone fine a quella sorta di abdicazione che aveva caratterizzato l’atteggiamento del Parlamento. Questa seconda fase si apre, infatti con l’approvazione della legge n.183/1987, con la quale, per la prima volta, si affronta il tema del coinvolgimento*

¹⁰ Cfr. F. FERRARO, voce *Unione europea e comunità europee*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 6093-6103.

¹¹ In argomento, v. A. CANTARO, F. LOSURDO, *L’integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp. 53-85.

¹² Cfr. P. MASSA, voce *Parlamento*, in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 4101-4111.

delle Camere nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario¹³”.

Inoltre, a proposito della trasformazione del ruolo dei Parlamenti nazionali in conseguenza della partecipazione dello Stato italiano all’Unione europea, la medesima dottrina afferma che “le cessioni di sovranità, cui allude l’art. 11 Cost. [...] si sono tradotte [...] soprattutto, in cessioni di potere legislativo a favore delle istituzioni europee; un potere esercitato attraverso atti che, in presenza di determinate condizioni (l’essere, come si dice *self-executing*) si vedono riconosciuta [...] la diretta applicabilità nell’ambito degli ordinamenti degli Stati membri. È dunque il ruolo dei Parlamenti ad aver subito i contraccolpi più forti dal processo di integrazione in atto: una serie di settori materiali sempre più ampi sono stati sottratti alla sua competenza di regolatore per transitare sotto il dominio delle istituzioni europee¹⁴”.

¹³ In tal senso, P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *www.astrid-online.it*, pp. 2-4 (corsivo aggiunto).

¹⁴ Così P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit. Ed ancora, autorevole dottrina osserva che “i Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea hanno due ruoli: interdittivo e “democratizzante”. Esistono alcuni settori nei quali il Parlamento italiano non è molto intervenuto: occorrerebbe un controllo meno superficiale nel settore libertà e giustizia, dove è previsto che ci sia un controllo sui risultati di Eurojust ed Europol. In materia di cooperazione di procedura penale possono essere adottate delle direttive: qualora queste modificano norme fondamentali dell’ordinamento nazionale, sarebbe utile rendere espressamente obbligatoria, per questa tipologia di direttive, appunto, la riserva parlamentare (che già esiste per il mandato d’arresto europeo). Il ruolo dei Parlamenti nazionali dipende e dipenderà molto da come interpretato dai Parlamenti nazionali”. Così, C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali alla luce dell’ordinamento europeo*, in *Fuga dalla legge?*, Brescia, Grifo editore, 2011, pp. 258-260 (corsivo aggiunto). Sull’incidenza del processo di integrazione europea sul concetto di sovranità (parlamentare) – riconosciuta ma non tale da alterarne gli addentellati costituzionali – si è soffermata la Corte costituzionale che, in via incidentale, nella sentenza n. 102/2006, così asserisce: “Sebbene il nuovo orizzonte dell’Europa e il processo di integrazione sovranazionale nel quale l’Italia è impegnata abbiano agito in profondità sul principio di sovranità, nuovamente orientandolo ed immettendovi virtualità interpretative non tutte interamente predicibili, un apparato concettuale largamente consolidato nel nostro diritto costituzionale consente di procedere, proprio sui temi connessi alla sovranità, da alcuni punti fermi. L’articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità “appartiene” al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell’organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l’intera intelaiatura costituzionale: si

L'odierno assetto dell'Unione europea è dunque il risultato di un lungo cammino, caratterizzato da grandi spinte ideali che, in contrasto con interessi nazionali e settoriali, hanno prodotto, fra momenti di crisi – quello attualmente in corso ne è un esempio¹⁵ –, il raggiungimento di importanti risultati e di soluzioni eterogenee.

Nel processo di integrazione europea è possibile individuare la persistenza di alcuni fattori che sono riusciti a produrre risultati positivi, sia dal punto di vista della tutela del singolo sia da quello del raggiungimento di un assetto istituzionale progressivamente più rispondente ai principi di democraticità e di tutela dei diritti fondamentali.

Una delle principali difficoltà incontrate – se non la più importante – nel tentativo di circoscrivere ed individuare i profili più significativi del processo di integrazione europea affonda le sue radici nella natura non del tutto pacifica della qualificazione giuridica dello stesso sistema sovranazionale, frutto del processo di integrazione.

Diverse sono state le letture fornite a tal proposito: costituzionalistica, internazionalistica, multilivello¹⁶.

rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare". Corte cost., sent. 102/2006, punto 3 del *considerato in diritto*, in www.giurcost.org. Per un commento alla sentenza, cfr. B. DI GIACOMO RUSSO, *L'esclusività del nomen iuris Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁵“Le crisi, non solo per una questione etimologica, ma anche perché così ci insegna l'esperienza, non si risolvono mai con un ritorno allo *status quo ante*, ma hanno tutte in comune la caratteristica di produrre importanti - e frequentemente irreversibili – conseguenze negli ambienti sui quali si abbattono: la direzione di queste conseguenze dipende dalla capacità degli attori coinvolti di governare i processi. La gravosa contingenza che sta attraversando l'Europa in questo periodo non fa eccezione, ragion per cui è ragionevole affermare che il 2012 sarà un anno cruciale nel quale si giocheranno le sorti dell'intera Unione Europea". In tal senso, B. CARAVITA DI TORITTO, *La grande sfida dell'Unione Europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in www.federalismi.it, n. 1/2012, p. 1.

¹⁶ Cfr. F. VECCHIO, *Costituzionalismo multilivello e unità interpretativa dell'ordinamento giuridico*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4/2010, pp. 863-880. Nel suo contributo l'Autore passa in rassegna le diverse letture del processo di integrazione europea che sono emerse nel dibattito costituzionalistico europeo. In particolare, si

Tale ultima lettura qualifica l'Unione europea come un sistema integrato¹⁷ di *multilevel constitution*, che si caratterizza per il riconoscimento del primato del diritto dell'Unione europea¹⁸ su quello interno e per il principio della ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri¹⁹.

sofferma sulla concezione “realista” di Dieter Grimm, sulla concezione “apologetica” di Joseph Weiler e di Ingolf Pernice (sebbene le due posizioni non siano del tutto assimilabili), su quella “critica” di Francisco Balaguer Callejon. Si osservi ancora che “l’approccio [...] del costituzionalismo a più livelli (*multilevel constitutionalism*) suggerisce che l’unione europea formi un sistema costituzionale composto di un livello nazionale e di un livello sovranazionale di potere pubblico legittimo, i quali si influenzano reciprocamente, coinvolgendo a più dimensioni i singoli cittadini ovvero i medesimi soggetti di diritto”. *Amplius*, cfr. I. PERNICE, F. C. MAYER, *La Costituzione Integrata Dell’Europa*, WHI – Paper 7/03, in *www.whi-berlin.de*, p. 49. In argomento, v., anche M. MORLOK, *Introduzione. Il diritto costituzionale nel sistema europeo a più livelli*, in S. P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l’Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d’integrazione europea*, relazione presentata in occasione dell’Incontro sul tema “I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell’integrazione europea”. *Resoconto a cura di Gino Scaccia*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 507-528.

¹⁷ “La storia istituzionale della UE è complessa, deve essere composta e ricomposta varie volte prima di essere compresa; e quando si ritiene di essere giunti al traguardo, di avere tra le mani il bandolo della matassa, si scopre che c’è sempre un nuovo modo di scomporla e ricomporla”. M. PATRONO, *La forma di governo dell’Unione europea: una breve storia*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4/2003, p. 1767.

¹⁸ Cfr. *ex multis*, F. C. MAYER, *Supremacy – Lost?*, WHI – Paper 2/06, in *www.whi-berlin.de*. Con riguardo al rapporto tra diritto dell’Unione europea e diritto interno, l’Autore si sofferma sulla differenza tra il concetto di “primato” e quello di “supremazia”, traendo l’occasione di tale riflessione dall’art. I-5 della Costituzione europea che statuiva il primato del diritto dell’Ue su quello nazionale degli Stati membri. La problematica viene analizzata sia alla luce della giurisprudenza – sovranazionale e costituzionale – sia con riguardo alle principali posizioni rinvenibili in letteratura. Tra i due concetti in parola, l’Autore conclude per la prevalenza del “primato” e, richiamando quando emerge dalla giurisprudenza delle Corti costituzionali (segnatamente, spagnola e francese), afferma che “primacy simply describes the fact that European law takes precedence over National law, without the necessary implication of a hierarchy between European law and National law”. *Ibidem*, p. 5. “An intelligent primacy principle takes the concerns of the Member States seriously and accommodates them, but without undermining the integrity of the European legal order and the European Court of Justice”. *Ibidem*, pp. 8-9.

¹⁹ Un’impostazione dottrinale piuttosto severa nei confronti delle trasformazioni del concetto di Stato in conseguenza del processo di integrazione europea, sostiene che “lo Stato membro, anche se si è avuto cura di conservarne le apparenze, non è più sovrano, è un esecutore. Non è Stato nel senso della

In particolare, dal punto di vista della teoria del costituzionalismo multilivello²⁰ si difende l'idea dell'esistenza di distinti livelli costituzionali, ed al tempo stesso si afferma l'irrilevanza della questione della necessità di una Costituzione per l'Europa²¹ tenuto conto che, secondo tale ricostruzione dogmatica, l'Unione europea possiede già una Costituzione multilivello, che risulta essere composta dalle Costituzioni degli Stati membri collegate tra loro da un corpo costituzionale complementare rappresentato dai Trattati europei.

“La teoria del costituzionalismo multilivello propone per l'Europa un concetto funzionale di costituzione che non rimanda necessariamente alla formazione di un modello di Stato europeo, neanche federale, ma che, piuttosto, fa riferimento alla fondamentale funzione di giustificazione e limitazione del potere pubblico, ovvero a una funzione nei confronti della quale il costituzionalismo multilivello identifica l'elemento che storicamente ha dato alla nozione di costituzione valore giuridico oltre che contenuto politico e filosofico²²”.

La formula del costituzionalismo multilivello²³ – che si è scoperto possedere una notevole forza espansiva – ha incontrato

tradizione storica e giuridica. E' un guscio di cui lo strato di sostanza diventa sempre più sottile, esile”. Così si esprime, G. GUARINO, *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea. Criticità attuali e prospettive future (L'Unione Europea quale Stato federale)*, in www.constituzionalismo.it, 21/07/2008.

²⁰ Particolarmente copiosa è la letteratura sul costituzionalismo multilivello, precursore di tale teoria è il Prof. Ingolf Pernice che in un suo scritto così la definisce: “multilevel constitutionalism is an expression for a specific theoretical approach to the understanding of European integration. It is based on a “postnational” notion of constitution”. Così I. PERNICE, *The role of National Parliaments in the European Union*, cit., p. 9; ID., *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002, p. 511 ss.; ID., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1996, p. 36, p. 703 ss.; ID., *The Global Dimension of Multilevel Constitutionalism A Legal Response to the Challenges of Globalisation*, WHI – Paper 9/08, in www.whi-berlin.de. Nella letteratura italiana, cfr., *ex plurimis*, P. BILANCIA, F. G. PIZZETTI (a cura di), *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004; A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007. Si dà atto di tale chiave di lettura in E. DE MARCO, *Strumenti e criticità del governo degli ordinamenti sopranazionali: metodi intergovernativi, metodi “comunitari” e multilevel governance*, in www.giuripoli.unimi.it.

²¹ Cfr., F. BALAGUER CALLEJÓN, *Le Corti costituzionali e il processo di integrazione europea*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

²² P. SCARLATTI, *Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell'Europa del dopo-Lisbona*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2012, p. 5.

²³ “Multilevel constitutionalism describe the “constitution” of Europe as a process of progressive allocation, division, organization of powers at different

una crescente fortuna nel dibattito tra i costituzionalisti, soprattutto per la sua capacità di catturare un imponente processo di trasformazione del diritto e delle istituzioni non solo europee, ma anche nazionali e regionali²⁴.

La lettura offerta dal costituzionalismo multilivello consente, peraltro, di dare una nuova luce definitiva anche alla nozione di sovranità – da tempo ormai oggetto di studio da parte della dottrina giuspubblicistica²⁵ che ne cerca i nuovi “parametri” nel contesto sovranazionale – attraverso l’espressione “sovranità europea integrata”.

Segnatamente, “la proposta di una “sovranità europea integrata” elaborata dal costituzionalismo multilivello, peraltro, da una parte si apre ad un’accezione effettivamente flessibile e frazionabile, non più riconducibile in modo esclusivo ed esaustivo allo Stato nazionale, mentre dall’altra parte mantiene comunque una visione unitaria del sistema europeo, che sottende una impostazione inclusiva ed equilibrata del rapporto tra il processo di costituzionalizzazione dell’ordinamento europeo e gli ordinamenti costituzionali nazionali. In questo senso, tale idea di sovranità si adatta con coerenza a quella prospettiva di unità nella pluralità che accompagna la definizione teorica di una costituzione multilivello per l’Europa²⁶”.

In merito ai profili storici del processo di integrazione europea, in dottrina si ricostruisce la complessa vicenda che ha portato lentamente dalla nascita delle Comunità europee all’attuale assetto ordinamentale costituito dall’Unione europea, individuando i principali problemi sorti nelle varie fasi del suo sviluppo.

In particolare, si osserva che gli ultimi cinquat’anni di integrazione economica e politica nell’Europa occidentale dimostrano che gli Stati membri dell’UE hanno saputo “superare il

levels of competence and action, a process finally driven by the citizens concerned and through the procedures more or less clearly defined by the national constitutions involved. [...] Multilevel constitutionalism analyses these processes from the perspective of the individual, which as a member of the local, regional, national, European or even global community – as the case may be – is understood to organize his political life in agreement with the other members of the respective grouping, at different levels for different purposes”. Così I. PERNICE, *The Global Dimension of Multilevel Constitutionalism*, cit., p. 14.

²⁴ In argomento, v. C. PINELLI, *Multilevel Constitutionalism e principi fondativi degli ordinamenti sopranazionali*, in www.giuripol.unimi.it.

²⁵ V., per tutti, G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, n. 2/2006, p. 235 ss.

²⁶ P. SCARLATTI, *Costituzionalismo multilivello*, cit., pp. 6-7.

realismo” nelle loro relazioni reciproche, ovvero sono riusciti a soddisfare i loro interessi nazionali attraverso la condivisione di soluzioni comuni piuttosto che tramite l'impostazione unilaterale di decisioni nazionali²⁷.

Va osservato che il processo di integrazione in senso costituzionale va distinto da quello di europeizzazione. Con quest'ultimo, infatti, si vuole intendere il miglioramento intervenuto nell'integrazione europea successivamente al Trattato di Maastricht del 1992. Segnatamente, l'europeizzazione è un processo bidirezionale che prevede l'influenza dell'UE sugli Stati membri e viceversa. In particolare, per quanto attiene alle implicazioni interne essa viene “filtrata” dalle strutture istituzionali favorendo adattamenti e cambiamenti su diversi piani: quello delle strutture regolative, quello dei processi e quello dei risultati²⁸.

Uno degli aspetti più vitali dell'integrazione europea – a cui nel breve spazio di questa introduzione si può solo accennare – è quello che riguarda l'Europa dei diritti²⁹, aspetto che ha ricevuto un

²⁷ Cfr. M. GILBERT, *Il processo storico dell'Europa integrata*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 39-72

²⁸ Sul processo di integrazione in senso costituzionale, cfr. Y. MÉNY, *Una costituzione per l'Unione europea?*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 298-310. Sui vari profili e sugli effetti dell'europeizzazione, v. S. FABBRINI (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

²⁹ “Vale la pena di guardare al cammino degli ultimi sessant'anni di vita europea sotto un profilo che è stato troppo trascurato, rispetto a quello – certamente altrettanto necessario, ma a torto ritenuto predominante, se non addirittura esclusivo – dell'economia e del mercato. È il profilo rappresentato dall'aver saputo mettere al centro della convivenza europea i diritti fondamentali e la loro tutela: effettivamente, non soltanto a parole. Questo percorso è stato realizzato, prima, attraverso la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la relativa Corte a Strasburgo; poi, attraverso il percorso dell'unificazione europea e segnatamente grazie alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Quest'ultima, da Corte che tutelava le libertà del mercato, è diventata progressivamente una Corte che tutela anch'essa i diritti fondamentali. L'Europa ha saputo realizzare in tal modo uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, essenziale per il nostro presente e il nostro futuro; la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, richiamata dal Trattato di Lisbona nel 2007, è la testimonianza più significativa di quel percorso”. Così, G. M. FLICK, *La Costituzione: dall'Unità d'Italia all'Unione degli Italiani*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2011, p. 13. “La tutela dei diritti anche in sede dell'Unione risulta ampliata dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dell'attribuzione di efficacia giuridica alla Carta di Nizza. Con ciò, il quadro di tale tutela non può certo dirsi esaurito benchè le linee portanti ormai emergano con sufficiente chiarezza e

impulso decisivo in conseguenza dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona³⁰.

Il tema dei diritti³¹, sopra richiamato, peraltro è strettamente connesso al riparto di competenze tra Unione europea e Stati

denotino una crescita quantitativa della materia. Che risulta comunque da monitorare soprattutto nell'ottica – sempre determinata dall'entrata in vigore di Lisbona – del rispetto dell'identità nazionale, la quale comporta una nuova attenzione alle caratteristiche peculiari degli stati membri”. In tal senso, L. VIOLINI, *La dimensione europea dei diritti di libertà: politiche europee e case law nel settore della tutela dei diritti fondamentali. Sviluppi recenti.*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2012, p. 7.

³⁰ La bibliografia sul Trattato di Lisbona è ormai piuttosto vasta, cfr., *ex multis*, R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1/2008, p. 21 ss.; M. C. BARUFFI, *Il Trattato di Lisbona tra vecchio e nuovo*, in M. C. BARUFFI (a cura di), *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Padova, Cedam, 2008, pp. 3-35; F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010; E. CANNIZZARO, *La riforma costituzionale dell'Unione europea e il Trattato di Lisbona*, in *www.constituzionalismo.it*; C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *www.constituzionalismo.it*; C. CURTI GIALDINO, *Prime riflessioni sul Trattato di Lisbona*, in M. C. BARUFFI (a cura di), *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Padova, Cedam, 2008, pp. 37-69; G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Firenze, Passigli, 2008; G. MASSOLO, *Il nuovo profilo dell'Unione europea sulla scena internazionale dopo la riforma di Lisbona*, in *La Comunità Internazionale*, n. 1/2010, pp. 3-10; B. NASCIBENE, A. LANG, *Il Trattato di Lisbona: l'Unione europea a una svolta?*, in *www.forumcostituzionale.it*; nonché i contributi dell'intero n. 1/2008 di *www.sudineuropa.net*. In dottrina si sottolinea la difficoltà di rinvenire nel Trattato di Lisbona una chiara direzione di percorso, coerente con i principi e le dinamiche del costituzionalismo europeo, sviluppati nei decenni della travagliata esperienza dell'integrazione. In argomento, E. CANNIZZARO, *La riforma costituzionale dell'Unione europea*, cit. Una lettura critica del Trattato di Lisbona, soprattutto con riguardo alla tutela dei diritti sociali, si rinviene in A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e Trattato di Lisbona: l'insostenibile pesantezza del mercato*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2009, pp. 835-853. “Il Trattato di Lisbona non pare andare oltre una retorica delle belle frasi che mostra la propria vacuità nel confronto con le norme di dettaglio e le politiche concrete, segnando la distanza dalle conquiste, politiche e sociali, del costituzionalismo moderno; una distanza “pericolosa” in quanto suscettibile di revocare in dubbio la legittimazione e il contenuto di quelle costituzioni nazionali che invece appartengono a pieno titolo al percorso del costituzionalismo”. *Ibidem*, pp. 852-853.

³¹ Qualificando i diritti non già regole imposte ma come dimensione del vivere comune. Cfr., *amplius*, G. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge*, Torino, Einaudi, 2010.

membri e, di conseguenza, ai principi del federalismo³² e della sussidiarietà³³.

Osserva attenta dottrina che “lo “Stato di diritto” ed i diritti fondamentali esercitano [...] un duplice ruolo: all’interno dell’ordinamento europeo ne rappresentano il fondamento primario, creando le premesse di un nuovo senso di appartenenza dei cittadini europei; all’esterno, si pongono in modo propulsivo sia per i paesi interessati a far parte dell’Unione che per tutti gli altri che con essa hanno a che fare [...]. Occorre dunque che [...] si sottolinei all’opinione pubblica europea (la più avvertita e consapevole nel mondo) il ruolo cruciale dei diritti e dello Stato di diritto”³⁴.

Indubbiamente, uno dei meriti del processo costituente è stato quello di far emergere in modo chiaro i diversi fattori in concorso, quali: le “radici dell’Europa”, l’evoluzione della sua espressione politica, *i.e.*, l’UE, i punti di forza e quelli di debolezza dell’“edificio comunitario”³⁵ ed, infine, i fattori in grado di agevolarne o, al contrario, ostacolarne lo sviluppo³⁶. Si potrebbe

³² Per una prospettiva sul binomio “federalismo-sussidiarietà” nel diritto interno, cfr. R. DI MARIA, *Spunti per una riflessione (teorica) sulla reciproca interferenza fra federalismo “funzionale” e principio di sussidiarietà verticale, dalla riforma del Titolo V alla attuazione del federalismo fiscale*, in www.forumcostituzionale.it.

³³ In argomento, cfr. M. CARTABIA, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2010, pp. 221-226. Nel suo contributo, l’A. si sofferma soprattutto su tre aspetti: a) le novità che riguardano la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea; b) la strada verso l’adesione dell’Unione europea alla Convenzione dei diritti e delle libertà fondamentali; c) la preoccupazione di alcuni Stati membri.

³⁴ Così, M. P. CHITI, *Dalla “Comunità di diritto” alla Unione dei diritti*, in S. MICOSI, G. L. TOSATO (a cura di), *L’Unione europea nel XXI secolo. “Nel dubbio, per l’Europa”*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 272-273.

³⁵ Com’è noto, il termine “comunitario” – insieme a quello di “Comunità europea” – è stato espunto dal gergo relativo al diritto dell’Unione europea e sostituito dal termine “europeo” e dell’“Unione europea” – tuttavia ancora in alcuni contributi dottrinali si tende ad utilizzare in maniera promiscua entrambi i termini. Così, non sembra noncuranza o disattenzione il dato che anche nell’ambito di questo lavoro si continuerà ad utilizzare il termine “comunitario”, sebbene preferenza sarà accordata al termine “europeo” così come voluto dal Trattato di Lisbona.

³⁶ “La vera difficoltà *del processo di integrazione* [...] è determinata piuttosto dall’esistenza di diverse, e per certi versi antitetiche, concezioni sulla natura e sulle finalità della costruzione europea. [...] Le ragioni per cui queste concezioni divergono *poggiano* su un triplice “clivage”: “giuridico”, “storico” e “teleologico”. In questi termini si esprime N. VEROLA, *L’identità europea fra eredità e progetto*, cit., pp. 76-77 (corsivo aggiunto).

aggiungere anche all'elenco il diverso peso che rispettivamente i Paesi di *common law* e quelli di *civil law* attribuiscono alla centralità del legislatore comunitario e anche nazionale.

1.1. (segue) *L'evoluzione del ruolo democraticamente orientato dei Parlamenti nazionali nel divenire europeo*

In questo contesto si sono innestati con una gradualità via via crescente i Parlamenti nazionali, di cui è utile individuarne brevemente le radici storiche³⁷, prima di esaminarne la veste europeista (a cui sarà dedicata la prima parte del lavoro, *i.e.* capitoli I e II) e quella interna (su cui, invece, ci si soffermerà soprattutto nel capitolo III).

Con riferimento alle vicende storiche, appartenenti ad un passato ormai lontano che oggi non sembra trovare più riscontro e che del passato, per parafrasare Oscar Wilde, purtroppo ha conservato solo il fascino – sia consentito ricordare che il primato nello sviluppo delle istituzioni costituzionali e rappresentative spetta alla Sicilia³⁸. Peraltro, come acutamente osservato in una

³⁷ In argomento, cfr. l'analisi storica condotta in R. DICKMANN, *Profili di "continuità" costituzionale nell'esperienza parlamentare italiana*, in www.federalismi.it, n. 21/2011.

³⁸ Isola che fra il 1830 e il 1850 aveva prodotto un ceto intellettuale dotato di "una coscienza di respiro europeo". Sul pensiero degli insigni giuristi componenti quel ceto, quali: Giorgio Arcoleo, Gaetano Mosca e Vittorio Emanuele Orlando, cfr. la ricca bibliografia riportata in T. E. FROSINI, *L'antiparlamentarismo e i suoi interpreti*, in R. ORRÙ, L. C. SCIANCANELLA, A. CIAMMARICONI (a cura di), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa. Un cammino tra storia e diritto*, Napoli, ESI, 2008, pp. 81-103, in particolare, pp. 90-100. L'A. ne riporta soprattutto la loro sottile polemica antiparlamentare. Il Parlamento siciliano, infatti, è stato il primo a sorgere nella storia moderna d'Europa – le sue attività vengono datate al 1097, sotto i Normanni – precedendo addirittura anche il Parlamento inglese di Simone di Montford. L'Assemblea regionale siciliana pertanto rappresenta l'antesignano dell'odierno Parlamento nazionale; a tal proposito molto copiosa risulta essere la letteratura che attentamente se ne è occupata. Qui vi è spazio solo alcuni riferimenti bibliografici essenziali, quali: F. F. GALLO, *Il Parlamento siciliano del 1812: spunti per una riflessione*, in R. ORRÙ, L. C. SCIANCANELLA, A. CIAMMARICONI (a cura di), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa. Un cammino tra storia e diritto*, Napoli, ESI, 2008, pp. 105-125; M. IMMORDINO, F. TERESI, *La Regione Sicilia*, Milano, Giuffrè, 1988; I. LA LUMIA, *Breve guida al Parlamento siciliano*, in

lezione sul parlamentarismo³⁹ da un insigne costituzionalista, “il futuro ha sempre un cuore antico⁴⁰”.

Riguardo all'analisi dell'istituzione parlamentare e delle sue funzioni⁴¹, per circoscriverne il significato terminologico, ci si può avvalere di una brillante definizione resa in dottrina.

www.ars.sicilia.it; QUADERNI A CURA DEL SERVIZIO STUDI LEGISLATIVI E PROMOZIONE CULTURALE DELL'ARS, *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia, per il XLV anniversario della prima seduta dell'Assemblea regionale siciliana 25 maggio 1947*, Palermo, 1993; QUADERNI DEL SERVIZIO STUDI LEGISLATIVI DELL'ARS – NUOVA SERIE 2005 –, *Verso il nuovo Statuto della Regione. Le radici della memoria, le ragioni della speranza. Approfondimenti tematici*, ARS, XIII legislatura, vol. I, Palermo, 2006; SERVIZIO DOCUMENTAZIONE E BIBLIOTECA DELL'ARS, *L'Archivio storico del Parlamento regionale. Gli antichi Parlamenti regionali nel patrimonio della biblioteca dell'ARS*, in *www.ars.it*; F. TERESI, voce *Regione Sicilia*, in *Enciclopedia del diritto*, Roma, Treccani, 1990, pp. 386-413.

³⁹ Non è questa la sede per un adeguato approfondimento sul parlamentarismo e sulle principali opzioni dogmatiche rese sull'argomento da H. KELSEN e C. SCHMITT, pertanto si rinvia al saggio di R. DI MARIA, *La vis expansiva del Governo nei confronti del Parlamento*, cit. L'Autore analizza lo *status quo* del parlamentarismo italiano, in ordine alla ormai accertata rottura del necessario binomio parlamentarismo-democrazia, con particolare riferimento al progressivo scollamento fra formale titolarità della funzione legislativa e concreto esercizio della sovranità popolare. Inoltre, riassumendo il contributo ermeneutico della giurisprudenza costituzionale in tema di decreti legislativi e decreti legge, l'Autore si interroga sulla compatibilità con la presente forma di governo parlamentare italiana del tradizionale assunto “*lex est, quod populus jubet*”. “Nel contesto del parlamentarismo si consuma, ancora, la sorte dell'Europa, fausta se i Parlamenti sapranno ridefinire in radice le proprie funzioni. Non sembri allora troppo contrario alla mentalità del secolo affermare che l'Europa potrà vedere compiuto il processo di costituzionalizzazione, superando i terribili conflitti che lo contrastano, se sarà in ciò guidata dai Parlamenti. I quali, per essere all'altezza di questo nuovo compito storico dovranno saper ridefinire le proprie funzioni (e, in qualche caso anche la loro struttura), facendo opera di riforma e di autoriforma”. Così, S. STAIANO, *La Costituzione e il suo contesto: dimensione nazionale e dimensione europea*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2012, pp. 12-13. Sul parlamentarismo, in generale, D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione per il metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.

⁴⁰ A. MANZELLA, *Lo “stato” del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, in *www.astrid-online.it*, p. 2.

⁴¹ Come sostenuto da un insigne studioso dell'istituzione parlamentare, “se si vuole trovare un termine che indichi la specifica missione politico-culturale del parlamento, nella grande dispersione molecolare della “società liquida”, non vi è ancora migliore definizione di quello di parlamento federatore (che è qualcosa di diverso di “federale”: perché è un aggettivo di azione e non di descrizione). Federatore di comunità, di persone, di istituzioni: in una riproposizione di quel processo di “integrazione continua” – in autonomia dal potere di governo – che

“Il termine ‘parlamento’ comprende realtà spesso tra loro non coincidenti, che variano sia nel corso delle diverse epoche storiche sia, in una medesima epoca storica, nei diversi regimi politici. Alcuni elementi appaiono ricorrenti: un’assemblea permanente, più o meno ristretta, di rappresentanti; la sua collocazione intermedia fra la società e il vertice delle istituzioni; la progressiva specializzazione nella funzione legislativa; il metodo del dibattito e della conseguente deliberazione collegiale; la pubblicità dei dibattiti stessi; una tendenziale ma sempre contrastata autonomia nell’organizzazione e conduzione dei lavori dell’assemblea”⁴².

Siamo dinanzi, dunque, ad un’istituzione – quella parlamentare – che presenta aspetti poliedrici, tanto più sfaccettati quanto più si cerca di esaminare tale istituzione in prospettiva europeista⁴³.

Proseguendo nella lettura della riferita dottrina, il Parlamento⁴⁴ “è parte di un sistema, è il punto di incrocio di altri sottosistemi (rapporto partiti-elettori; relazione parlamento-governo) e di altri sistemi di relazioni (Stato-società; centro-periferia; comunità sovranazionali e Stato)”⁴⁵.

Ed invero, proprio dalla constatazione di tale *punto di incrocio* nasce l’idea della prospettiva metodologica che è stata scelta per la stesura di questa ricerca.

ebbe in Rudolf Smend il suo più persuasivo teorico”. A. MANZELLA, *Lo “stato” del Parlamento*, cit., p. 12. L’A. ha enucleato soprattutto le sue suggestive considerazioni in ID., *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, pp. 35-49.

⁴² Così A. BARBERA, *I Parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 5. Il Parlamento ha un duplice volto, “quasi un Giano Bifronte: volto dello Stato, di cui è organo, e volto della società, di cui è rappresentante”. *Ibidem*, p. 64.

⁴³ Negli Stati membri il parlamento nazionale è sempre meno sovrano poiché le sue leggi possono essere disapplicate (*rectius*, non applicate) qualora si pongano in contrasto con la normativa comunitaria direttamente efficace. Meccanismo che mette in crisi il principio – per lungo tempo intangibile – della sovranità parlamentare. In argomento, v. G. TESAURO, *Sovranità degli Stati*, cit., p. 235 ss.

⁴⁴ “L’organo parlamentare *rappresenta* dunque il vessillo di ogni sistema democratico di governo in quanto, soltanto “attraverso i meccanismi della responsabilità e della responsabilità”, è possibile assicurare realisticamente la corrispondenza fra le deliberazioni dello stesso e la sovranità popolare: se infatti l’applicazione del principio di rappresentanza democratica non può senz’altro assicurare la piena identità fra la volontà degli elettori e le successive decisioni degli eletti, tuttavia esso prevede quantomeno l’esercizio di un periodico controllo (i.e. le elezioni) finalizzato a saggiarne l’attuale consistenza”. In tal senso, R. DI MARIA, *La vis expansiva del Governo nei confronti del Parlamento*, cit., p. 333 (corsivo aggiunto).

⁴⁵ A. BARBERA, *I Parlamenti*, cit., p. 11.

La considerazione, cioè, di due profili di indagine, due *rivoli* che confluiscono in un unico *bacino* costituito dalla “funzione di indirizzo politico”⁴⁶ che guida il Parlamento nazionale⁴⁷ nei rapporti *interni* con il Governo ed in quelli *esterni* con l’Unione europea (in particolare con le altre Assemblee nazionali, da un lato, e con il Parlamento europeo, dall’altro).

Appunto, da un lato, la prospettiva esterna del diritto dell’Unione europea relativa al ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo normativo comunitario e al raccordo tra le assemblee legislative nazionali e il Parlamento europeo e, dall’altro lato, la prospettiva interna del diritto costituzionale relativa alla dialettica “Parlamento-Governo” nella determinazione della posizione comunitaria. Prospettive che nel processo di integrazione europea sono mutualmente interconnesse, nel senso che l’una finisce – si potrebbe dire, inevitabilmente – per influenzare l’altra. Come si può efficacemente esprimere prendendo in prestito le seguenti riflessioni: “l’integrazione è considerata possibile solo sul presupposto che ogni Stato abbia anzitutto “messo ordine in casa propria”, secondo il lessico, che, adoperato insistentemente in ambiente politico tedesco (*eigenes Haus in Ordnung*), trascorre nelle dichiarazioni degli organi UE⁴⁸”.

In particolare, per quanto attiene al ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo normativo europeo, in dottrina si registrano posizioni divergenti in ordine alla “centralità” parlamentare nelle fasi di tale processo. Al riguardo va incidentalmente precisato che in passato “la stessa nozione di centralità parlamentare che era vista come in concezione stellare, geometrica – rispetto ad un universo in movimento ma che aveva per necessità il suo punto gravitazionale nelle istituzioni rappresentative – si è fatta obsoleta. Nel senso che quella centralità non è più automatica, data una sola volta per tutte, ma deve essere di volta in volta ricercata,

⁴⁶ “La funzione di indirizzo *politico* consiste nell’indicare gli obiettivi che il governo è tenuto a perseguire e che il parlamento fissa anche come propri”. Così, A. BARBERA, *I Parlamenti*, cit., p. 69.

⁴⁷ Autorevole dottrina sottolinea “l’idea debole di Parlamento, composto da persone scelte per l’assoluta fedeltà al capo” che si è imposta nelle ultime legislature caratterizzate da uno strapotere dell’esecutivo che ha reso possibile qualificare l’Assemblea legislativa come “Parlamento di figuranti”. Le espressioni virgolettate si rinvencono in L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in www.constituzionalismo.it, 23/04/2008.

⁴⁸ L’espressione virgolettata è di S. STAIANO, *La Costituzione e il suo contesto*, cit., p. 2.

conquistata in un panorama policentrico, con tendenze a “fare a meno” della rappresentanza istituzionale, se non come residuale struttura di servizio⁴⁹”. Invero, tornando alla questione sopra richiamata, taluni sostengono che è quasi esclusivamente nella “fase ascendente” che, come hanno compreso da subito gli Stati membri più diffidenti nei confronti del processo di integrazione europea, ci sono i margini per concorrere a modellare le discipline *in itinere* e a bilanciare i diversi interessi in gioco⁵⁰.

Altri, invece, sottolineano che il tema del ruolo dei Parlamenti nazionali in relazione all’Unione europea rilevi soprattutto per quello che riguarda la cosiddetta fase discendente, in particolare per l’attuazione delle direttive comunitarie⁵¹.

Infine, altri ancora sottolineano la necessità di una posizione di rilievo delle Assemblee legislative in entrambe le fasi indicate. Ed invero, i due aspetti – quello dell’attuazione e quello della partecipazione al processo normativo europeo – sono tra loro strettamente connessi. Il Trattato di Lisbona valorizza la partecipazione dei Parlamenti nazionali nella formazione delle norme europee e questo non può essere disgiunto da un maggior ruolo dei Parlamenti nazionali anche in fase di attuazione di queste normative negli ordinamenti interni⁵².

Prospettive che saranno presentate più diffusamente nella seconda parte di questa introduzione, dedicata, infatti, alla metodologia⁵³.

⁴⁹ V. *amplius* A. MANZELLA, *Lo “stato” del Parlamento*, cit., p. 8.

⁵⁰ In argomento, N. LUPO, *L’adeguamento del sistema istituzionale italiano al Trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005*, Memoria presentata a seguito dell’audizione svoltasi giovedì 7 luglio 2011 presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, nell’indagine conoscitiva per l’istruttoria legislativa nell’ambito dell’esame in sede referente del disegno di legge n. 2646, approvato dalla Camera dei deputati, e del connesso disegno di legge n. 2254, in tema di normativa e politiche dell’Unione europea, in *www.senato.it*.

⁵¹ R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge?. Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grifo editore, 2011. Si precisa, comunque, che la maggiore importanza attribuita al ruolo dei Parlamenti nazionali nella fase discendente è delineata dal particolare punto di osservazione del Comitato per la legislazione.

⁵² A. ADINOLFI, *I Parlamenti nazionali di fronte al Trattato di Lisbona. Le ricadute a livello interno e dell’Unione europea: un’introduzione* in *Fuga dalla legge?, Seminari sulla qualità della legislazione*, cit., pp. 256-258.

⁵³ Interessanti spunti sulle metodologie di ricerca del Parlamento, si rinvencono in F. BONINI, *Considerazioni conclusive*, in R. ORRÙ, L. C. SCIANCANELLA, A. CIAMMARICONI (a cura di), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d’Europa. Un cammino tra storia e diritto*, Napoli, ESI, 2008, pp. 151-154. L’A. propone tre ipotesi di ricerca. La prima è quella relativa al lunghissimo arco di tempo che va

Il metodo utilizzato sarà quello diacronico che si presta a essere applicato sia ai fenomeni giuridici sia a quelli politico-istituzionali e che, quindi, è in grado di esaminare le dinamiche e i processi di trasformazione e di sviluppo dell'istituzione parlamentare⁵⁴.

Le considerazioni di carattere politologico saranno nell'economia generale del lavoro relativamente marginali, ma non saranno trascurabili proprio per l'intima connessione che le lega a quelle più squisitamente giuridiche soprattutto nel dopo-Lisbona. Infatti, tale ultima ed attuale fase appare caratterizzata da un percorso che è stato definito di "necessaria politicizzazione" del momento decisionale europeo⁵⁵. Caratteristica che si innesta peraltro nella volontà sottesa, soprattutto alla giurisprudenza costituzionale tedesca, di sostenere l'integrazione politica

– procedendo a ritroso – dal Parlamento europeo di Strasburgo fino al Parlamento siciliano del 1812. La seconda riguarda la modalità di studio dei Parlamenti che, ad avviso dell'Autore, va condotta secondo la "via prosopografica" da intendere in termini istituzionali e non sociologici. La terza attiene invece alla peculiarità della vicenda italiana. Ed a tale ultimo proposito l'A. afferma: "il Parlamento infatti è lo specchio della governabilità, il luogo istituzionale in cui questa si manifesta, in tutte le diversi fasi della storia costituzionale italiana, anche nei momenti di strutturale eclissi del Parlamento stesso, come potrebbe essere quella di questi ultimissimi anni dopo le riforme istituzionali ed elettorali dei primi anni novanta del secolo scorso". *Ibidem*, p. 153.

⁵⁴ Sui possibili aggiornamenti del modello parlamentare attualmente in vigore, cfr. R. DICKMANN, *A proposito di revisione del bicameralismo: questione solo politica o anche giuridica?*, in *www.forumcostituzionale.it*. L'A. osserva in particolare che "il bicameralismo italiano può essere utilmente modificato sul piano formale a condizione di introdurre differenziazioni solo procedurali tra le due Camere, a partire dall'*iter legis*. Pare preferibile agire nella dimensione dei regolamenti parlamentari, evitando di costituzionalizzare fasi essenziali del procedimento per evitare di creare nuove tipologie di vizi formali delle leggi sindacabili dalla Corte costituzionale". *Ibidem*, p. 5.

⁵⁵ "La natura delle decisioni da prendere, il profilo delle questioni in discussione è infatti tale da richiedere un vero e proprio arbitraggio politico europeo che affianchi, attualizzi e completi le mutevoli maggioranze registrate dai raggruppamenti degli Stati membri in Consiglio. In tale prospettiva, risulteranno determinanti le decisioni altamente politiche [...] sulle nuove cariche apicali dell'Unione, dalle quali dipenderà in parte il futuro assetto dei nuovi equilibri interistituzionali, mentre giocherà inevitabilmente un ruolo di primo piano il Parlamento europeo". Così, R. CANGELOSI, M. PERONACI, *La geografia istituzionale post-Lisbona e la posizione dell'Italia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 62.

segnatamente attraverso gli istituti di democrazia rappresentativa e i Parlamenti nazionali.

La ricerca tenderà a guardare al ruolo dell'organo parlamentare soprattutto nella sua proiezione evolutiva che, dalla dimensione nazionale ha varcato i confini statali fino a porre l'Assemblea rappresentativa quale (quasi) indiscussa protagonista della nuova realtà sovranazionale disegnata dall'assetto di Lisbona.

Nel condizionare tale percorso un ruolo di non indifferente rilievo va peraltro riconosciuto anche alle Convenzioni⁵⁶. In particolare, la Convenzione di Herzog che ha elaborato nel 2000 la Carta di Nizza e la Convenzione Giscard⁵⁷ che ha elaborato tra il 2002 e il 2003 il progetto di Trattato costituzionale⁵⁸.

Tali organi sono stati definiti "luoghi rappresentativi" di produzione normativa", e, precipuamente, di "produzione normativa costituzionale" di tipo innovativo. L'operare delle Convenzioni, infatti, si caratterizza per la capacità di coniugare

⁵⁶ A parere dei convenzionali, in particolare di coloro che elaborarono la Convenzione europea del 2003, un rafforzamento della natura democratica dell'Unione poteva realizzarsi per il tramite di vari strumenti: un'ampia espansione del ruolo del Parlamento europeo e della procedura di codecisione; una semplificazione sostanziale di tutte le procedure ed, infine, un rapporto più stretto tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali. Tale rapporto doveva basarsi su innovativi strumenti in grado di favorire un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nelle attività legislative dell'Unione. In argomento, v. F. CLEMENTI, *Il Trattato di Lisbona: dalla Convenzione europea del 2003 alla sua entrata in vigore*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 41-55.

⁵⁷ In argomento, cfr. C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e Parlamenti nazionali: quale ruolo?*, in *Rivista italiana diritto pubblico comunitario*, 2003, pp. 568-569. Nell'analisi dei lavori della Convenzione, l'A. si sofferma in particolare su tre tematiche: 1) come migliorare il controllo dei Parlamenti sui governi; 2) i rapporti interparlamentari; 3) il rispetto del principio di sussidiarietà. *Ibidem*, p. 566 ss.

⁵⁸ Cfr. V. SCARABBA, *Le "Convenzioni", luogo di incontro dei "Parlamenti d'Europa" e di sperimentazione sul piano strutturale e funzionale*, in R. ORRÙ, L. C. SCIANCANELLA, A. CIAMMARICONI (a cura di), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa. Un cammino tra storia e diritto*, Napoli, ESI, 2008, pp. 15-46. Il lungo e complicato "cantiere" per le riforme europee, che ha dato vita alla Costituzione si è concluso con l'accordo di Lisbona nell'autunno del 2007. È possibile distinguere quattro tappe: I) i lavori della Convenzione; II) la Conferenza intergovernativa (CIG) del 2004 e il progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa; III) il fallimento delle ratifiche e la successiva pausa di riflessione nel 2005-2006; IV) la ripresa del processo istituzionale con l'accordo nel giugno 2007 sul Trattato di riforma e la rapida CIG "attuativa" per redigere il testo tra il luglio e l'ottobre 2007.

l'elemento della "sovrnazionalità" con la ricerca – sul piano delle dinamiche decisionali – di metodi alternativi al principio della maggioranza e al principio dell'unanimità, quali quelli del "consenso"⁵⁹.

Si osservi che la sede convenzionale ha rappresentato un terreno elettivo per la valorizzazione del ruolo dei Parlamenti nazionali, i quali, dopo un'iniziale fase che li vedeva piuttosto distanti tra loro – eccetto per le questioni legate al controllo della sussidiarietà – hanno finito per assumere un ruolo addirittura propulsivo⁶⁰.

Le due Convenzioni si innestano peraltro nella intensa fase dei negoziati istituzionali europei che ha caratterizzato i due decenni a cavallo del Terzo millennio, fase che da Maastricht a Lisbona ha visto il disegnarsi di una linea pressoché ininterrotta di revisione sia delle regole sia degli assetti europei. Lisbona, dunque, chiude un "ciclo lungo" di riforme dell'Europa per via istituzionale e, a parere di molti osservatori, segnerebbe "un periodo di consolidamento e di assestamento dell'Unione"⁶¹. In particolare, con il Trattato di Lisbona si è posto fine alla crisi dell'Unione europea, durata più di due anni e iniziata dopo i "no" francese e olandese al Trattato che adotta(va) una Costituzione per l'Europa ("Costituzione europea").

La soluzione all'*impasse* è stata trovata grazie alla definizione di un mandato negoziale molto dettagliato, conferito dal Consiglio europeo ad una Conferenza intergovernativa (CIG)⁶², che ha

⁵⁹ *Ibidem*, p. 17.

⁶⁰ Dopo 16 mesi di lavoro della Convenzione Herzog – a cui si deve l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – "le posizioni dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo si sono avvicinate fino a coincidere sotto moltissimi aspetti. Questa "solidarietà parlamentare" ha contribuito non poco, nelle ultime battute della Convenzione, al superamento di alcuni "bloccaggi" imposti prevalentemente dai rappresentanti governativi". *Ibidem*, p. 38.

⁶¹ R. CANGELOSI, M. PERONACI, *La geografia istituzionale post-Lisbona*, cit., p. 62.

⁶² È opportuno fare qualche breve riferimento alle difficili premesse del negoziato che hanno preceduto la stipula del Trattato di riforma.

La Conferenza intergovernativa, che, sulla base del mandato, alquanto rigido, del Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007, era incaricata di elaborare un trattato di riforma di quelli esistenti, ha concluso in tempi abbastanza rapidi i suoi lavori. Così il testo da essa predisposto è stato approvato dai Capi di Stato o di governo il 19 ottobre 2007 a Lisbona e in tale città è stato sottoscritto il successivo 13 dicembre. Il nuovo Trattato, com'è noto, ha provveduto a modificare il Trattato sull'Unione europea e il Trattato sulla Comunità europea; quest'ultimo ha ricevuto la nuova denominazione di

facilitato l'accordo tra gli Stati e ha consentito di pervenire ad un risultato che salva la sostanza della Costituzione europea, pur depurandola di ogni espressione troppo carica di significati evocativi: il termine stesso "Costituzione", il riferimento alla "legge" e alla "legge-quadro", i simboli – quali la bandiera, l'inno, il motto – sono stati soppressi. Così, le principali novità che il Trattato di Lisbona introduce – la personalità giuridica unica dell'Unione, la parziale soppressione dei "pilastri", l'estensione del metodo comunitario e del voto a maggioranza qualificata, le riforme istituzionali, la classificazione delle competenze, il valore giuridicamente vincolante della Carta dei diritti fondamentali – non sono propriamente delle novità, perché già erano previste dalla Costituzione europea⁶³. Il risultato è stato raggiunto, tuttavia, al prezzo di deroghe o *status* particolari, anche se di rilevanza più politica che giuridica, che è stato necessario concedere ad alcuni degli Stati membri⁶⁴.

In conclusione, dal punto di vista terminologico, Lisbona potrebbe definirsi come "Nizza-*plus*" oppure "Costituzione-*minus*" in relazione al punto di osservazione dal quale ci si pone se

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e in esso alla Comunità europea si sostituisce l'Unione europea. Si è determinata, dunque, una identificazione tra la Comunità e l'Unione europea, la quale è subentrata alla prima. A differenza della tecnica usata per il Trattato che adotta(va) una Costituzione per l'Europa (sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2004 e il cui "abbandono" è stato ufficialmente decretato nello stesso Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007), il quale abrogava i precedenti Trattati sostituendosi integralmente ad essi, il Trattato di Lisbona inserisce le proprie modifiche e integrazioni nei Trattati già esistenti UE e CE. I due Trattati che risultano dal Trattato di Lisbona sono essenzialmente i testi, riveduti e corretti, dei Trattati UE e CE; essi hanno il medesimo valore giuridico (art. 1 TUE) e non vi è alcun rapporto di superiorità gerarchica del primo rispetto al secondo. Il Parlamento europeo già nel parere dell'11 luglio 2007, relativamente al mandato affidato alla Conferenza intergovernativa ha osservato che tale mandato dà "un'impressione di sfiducia nei confronti dell'Unione e delle sue istituzioni". Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 luglio 2007 sulla convocazione della Conferenza intergovernativa (CIG): parere del Parlamento europeo* (articolo 48 del trattato sull'Unione europea) (11222/2007 – C6-0206/2007 – 2007/0808(CNS)), in www.register.consilium.europa.eu.

⁶³ Tuttavia, nonostante tali somiglianze, la prima sensazione che si ricava dal Trattato di Lisbona, in un inevitabile raffronto con il precedente Trattato "costituzionale", è una decisa volontà di eliminare tutto ciò che, in qualche misura, possa evocare il progetto, o l'idea stessa di una costituzione europea.

⁶⁴Cfr. G. STROZZI, *Prime considerazioni sul Trattato di Lisbona*, in www.sudineuropa.net; U. VILLANI, *La riforma di Lisbona*, in www.sudineuropa.net.

europeista o euroscettico⁶⁵. L'oscillazione tra le due definizioni terminologiche potrebbe derivare dalla stessa natura sdoppiata o, se si preferisce, “a due livelli” che connota il Trattato di Lisbona. Composto, da un lato, da un trattato-base, il TUE, il quale costituisce con le sue disposizioni la legge fondamentale dell'Unione e, dall'altro lato, da un trattato applicativo, il TFUE che rappresenta una sorta di “legge organica”⁶⁶.

Tuttavia, a prescindere dalla “colorazione” della lente prospettiva, non può negarsi il duplice merito del Trattato di Lisbona, il quale, da un lato, ha posto fine ad un periodo di incertezza circa gli sviluppi futuri del processo di integrazione europea e, dall'altro, ha apprestato un quadro sufficientemente coerente di riforme.

⁶⁵ La terminologia usata si rinviene in G. L. TOSATO, *L'architettura del nuovo Trattato*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 59.

⁶⁶ In merito a tali aspetti, v. *amplius* G. L. TOSATO, *L'architettura del nuovo Trattato*, cit., p. 63.

“Il Trattato di Lisbona è oscuro e complesso, ma produce effetti di semplificazione e riordino del sistema dell'Unione e dei suoi trattati fondativi”. Tale Trattato “segna un sostanziale progresso sotto tre profili: l'unificazione soggettiva tra Unione e Comunità; l'articolazione dei trattati fondativi su due livelli; l'attribuzione di valore giuridico alla Carta dei diritti, in quanto autonomo e separato *Bill of Rights*”. *Ibidem*, p. 65 e 66. Cfr., altresì, C. PINELLI, *Il Preambolo, i valori, gli obiettivi*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 67-74.

Struttura e metodologia della ricerca

2. *La prospettiva esterna del diritto dell'Unione europea e la prospettiva interna del diritto costituzionale*

La sviluppo di questa ricerca, come già anticipato, muoverà da due distinte ma complementari prospettive: quella esterna del diritto dell'Unione europea e quella interna del diritto costituzionale.

Nella prima parte del lavoro, nel capitolo dedicato all'esame della posizione dei Parlamenti nazionali nella costituzione materiale dell'Unione europea, verranno analizzati alcuni profili rilevanti soprattutto dal punto di vista sovranazionale. In particolare, con riguardo al rapporto intercorrente tra i Parlamenti nazionali e l'Unione Europea, verrà dedicata attenzione a temi di indagine quali: il tasso di parlamentarizzazione, sia "esterno" sia "interno" dell'Unione europea nell'incedere del processo di integrazione, attraverso un *excursus* storico-normativo; le relazioni intercorrenti tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali; gli strumenti di cooperazione interparlamentare e la COSAC; il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'attuale assetto disegnato dal Trattato di Lisbona (art. 12 TUE); ed, infine, la struttura "multilivello" del procedimento decisionale europeo nel sistema territoriale "multilivello" dell'UE, con riferimento soprattutto alla pluralità delle istituzioni coinvolte ed al necessario consenso dei governi nazionali.

Sempre nell'ambito della prima parte, nel capitolo dedicato al controllo di merito dei Parlamenti nazionali sui progetti di atti legislativi relativamente al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, l'attenzione sarà rivolta innanzitutto ad un inquadramento sul piano funzionale del principio di sussidiarietà nel diritto dell'Unione europea, in seguito al meccanismo di controllo preventivo della sussidiarietà comunitaria. Si avrà cura di approfondire alcuni aspetti relativi al controllo del principio di sussidiarietà *ex ante* ed *ex post* da parte dei Parlamenti nazionali. In particolare, tale tematica verrà esaminata sotto due distinti profili. Il primo avrà riguardo al ruolo assunto dai Parlamenti nazionali nella materia della cooperazione giudiziaria civile. Si terrà in considerazione un'ipotesi peculiare di controllo del principio di sussidiarietà. Segnatamente, si esaminerà il potere di veto parlamentare *ex art. 81, par. 3 TFUE* nella "materia" del diritto di famiglia avente implicazioni transnazionali. Il secondo profilo

oggetto di analisi sarà di carattere giurisdizionale, ovvero attinente al ricorso dinanzi alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà, si cercherà di individuare le differenze e le analogie con il ricorso alla Corte costituzionale tedesca per il controllo *ultra vires*.

Infine, in una prospettiva comparatistica relativa alla disciplina e alla pratica dello *scrutiny* parlamentare si avrà riguardo all'accresciuto ruolo del Parlamento tedesco nelle questioni europee, così come emerso in conseguenza della pronuncia del BVG del 30 giugno 2009⁶⁷ e come si evince dal seguito che a tale pronuncia ha dato il legislatore tedesco.

L'idea di esaminare – in una prospettiva di comparazione – la reazione italiana e quella tedesca di fronte alle novità del Trattato di Lisbona è avallata dalla seguente considerazione: “mentre i Parlamenti che hanno già sviluppato nel proprio ordinamento costituzionale un'efficace attività di controllo⁶⁸ sui rispettivi Governi (tra tutti il Parlamento inglese e quelli dei Paesi nordici) tendono a ridimensionare molto le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, queste hanno invece proposto con una forza prima sconosciuta la questione del ruolo dei Parlamenti nella formazione del diritto dell'Unione in quei Paesi, come l'Italia e la Germania, che queste forme così intense di controllo non conoscevano. È in fondo questa una possibile chiave di lettura della celebre pronuncia del Tribunale Costituzionale tedesco del 30 giugno 2009”⁶⁹.

⁶⁷ “Partendo dalle premesse della “sentenza Lisbona” del tribunale costituzionale tedesco, i Parlamenti nazionali sono responsabili dell'integrazione europea attraverso percorsi di diritto interno. Occorre quindi modificare il quadro legislativo interno di riferimento per fare dei Parlamenti nazionali dei soggetti attivi e non antagonisti rispetto al processo di integrazione europea. Il parlamento nazionale deve assicurare maggiore legittimità all'Europa, non creare ostacoli di ordine nazionalistico all'integrazione”. Così, M. PESCANTE, *Un'Europa unita per le sfide del futuro*, in *Fuga dalla legge?*, cit., pp. 247-253.

⁶⁸ In dottrina si ritiene che la nozione di controllo oscilla tra due poli: da un lato, il controllo-ingerenza o controllo-direzione e dall'altro, il controllo-verifica. Nella prima accezione, il controllo è potestà direttiva, o almeno di codeterminazione, e risponde ai connotati dell'espressione anglosassone *control*. Con la seconda accezione, invece, si intende avvicinare il termine al concetto di *scrutiny*, costruito come notevolmente differenziato rispetto all'indirizzo, nonché dall'attività ispettiva e conoscitiva. In argomento, cfr. S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2002, pp. 961-988.

⁶⁹ L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il Trattato di Lisbona: un'opportunità o un problema?*, in *www.astrid-online.it*. L'A. prosegue precisando che “la pronuncia del Tribunale costituzionale finisce infatti per ribadire una

Nella seconda parte del lavoro, che dal punto di vista metodologico si connota per una visione, se così si può dire, *costituzionalmente orientata*, si esaminerà l'attuazione interna del Trattato di Lisbona ed il nuovo ruolo del Parlamento italiano che emerge dalle disposizioni di tale Trattato.

In primo luogo, si avrà riguardo alla dialettica "interna" Parlamento-Governo, da un lato, nella gestione della politica europea e, dall'altro all'incidenza dell'uropeizzazione sulle dinamiche istituzionali tra Governo e Parlamento.

In secondo luogo, verranno passate in rassegna le principali fonti del diritto interno volte a disciplinare la "fase ascendente" di formazione del diritto dell'Unione europea.

In terzo luogo, invece, si avrà riguardo all'intervento parlamentare nella definizione della "posizione italiana" e ai vincoli, politici e giuridici, che l'istituzione parlamentare può porre all'esecutivo che rimane anche nel post-Lisbona il principale co-legislatore europeo.

Soprattutto, si presterà attenzione all'istituto dalle potenzialità non ancora pienamente sviluppate della "riserva di esame parlamentare" disciplinato (ancora) dall'art. 4 della legge n. 11 del 2005, sviluppando, altresì, alcune riflessioni sulla sua prassi applicativa, che ha trovato un riferimento emblematico nell'art. 3 della legge n. 69 del 2005, ove si prevede una riserva d'esame parlamentare obbligatoria sugli atti in materia di diritti fondamentali, con immediati effetti interdittivi sul processo decisionale europeo.

Infine, nella parte conclusiva si cercherà di fornire alcuni spunti sulle questioni tuttora aperte quali la possibile revisione dei regolamenti parlamentari in conseguenza del recepimento delle ultime disposizioni dettate dal Trattato di Lisbona. Particolare attenzione sarà rivolta alle recenti proposte di modifica della legge n. 11 del 2005⁷⁰, alla luce delle necessitate revisioni dell'assetto

posizione da tempo sostenuta dal Parlamento europeo: il buon funzionamento dell'Unione richiede – per la struttura istituzionale che oggi la connota – un rafforzamento della funzione di indirizzo e controllo da parte dei Parlamenti nazionali sull'attività dei rispettivi Governi nel processo decisionale (segnatamente quello legislativo) dell'Unione per legittimarne le decisioni?". *Ibidem*, p. 5.

⁷⁰ Le ultime modifiche approvate ai d.d.l. in discussione al Parlamento, pongono in capo al Governo alcuni obblighi di informazione, al fine di permettere un più rapido esame parlamentare e in particolare del principio di sussidiarietà. È previsto che il Governo, tramite il Ministro per le politiche

istituzionale interno in conseguenza del nuovo ruolo attribuito ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona. Qui basti solo accennare che il progetto di legge unificato presentato in XIV Commissione alla Camera si propone di definire gli strumenti di concreta attuazione, sia per la “fase ascendente” che per la “fase discendente”, dell'art. 12 del TUE sul ruolo dei Parlamenti nazionali. In particolare, per la fase discendente, il progetto di legge prevede che siano approvati dal Parlamento due atti normativi: la “legge di delegazione europea” (che conferisce la delega al Governo per il recepimento di direttive ovvero per l'integrazione di regolamenti ed atti delegati dell'Unione europea) e la “legge europea” tesa all'attuazione di sentenze della Corte di giustizia, procedure di infrazione ed altre tipologie di obblighi per i quali non è utilizzabile il ricorso alla delega legislativa.

Tali questioni verranno esaminate alla luce, per un verso, del possibile ruolo dei Parlamenti nazionali quali interlocutori diretti degli organi comunitari per risolvere il problema del *deficit* democratico e, per altro verso, nella prospettiva, ormai in atto, dell'europeizzazione della funzione di indirizzo politico.

europee, fornisca entro tre settimane dall'inizio dell'esame parlamentare di progetti e contenuti legislativi dell'Unione, un'adeguata informazione sui contenuti e sui lavori preparatori relativi alle singole proposte, nonché sugli orientamenti che lo stesso Governo ha assunto o intende assumere in merito.

Si vedano il Ddl n. 2254/2010, «*Nuove norme in materia di partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*», nonché i testi della XIV Commissione permanente della Camera dei Deputati (Politiche dell'Unione europea) licenziati il 22 settembre 2010 e il 1 marzo 2011 e recanti entrambi «*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*».

PARTE PRIMA

Capitolo primo

Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella costituzione materiale-integrata dell'Unione europea

SOMMARIO: 1. – Prospettive di “parlamentarizzazione” dell’Unione europea nell’incedere del processo di integrazione. *Excursus* storico-normativo. 2. – L’evoluzione del ruolo del Parlamento europeo. 3. – Gli strumenti di cooperazione interparlamentare con particolare riferimento alla COSAC. 4. – Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell’attuale assetto disegnato dal Trattato di Lisbona (art. 12 TUE). 5. – La struttura “multilivello” del procedimento decisionale europeo nel sistema territoriale “multilivello” dell’UE. La pluralità delle istituzioni coinvolte ed il necessario consenso dei governi nazionali.

1. *Prospettive di “parlamentarizzazione” dell’Unione europea nell’incedere del processo di integrazione. Excursus storico-normativo*

Nel processo di costituzionalizzazione, soprattutto in senso materiale⁷¹ – o, se si preferisce, funzionale⁷² – dell’Unione europea,

⁷¹ Sul tema un insigne costituzionalista nell’*incipit* di un suo contributo osserva che “in tempi di preoccupazione per l’erosione della costituzione e della stessa democrazia [...] torna il discorso della contrapposizione tra costituzione materiale e costituzione formale. E torna in termini schmittiani, vedendosi nella costituzione materiale (globale, con le sue ramificazioni locali) il “sovrano politico”, e in quella formale (siano gli atti fondativi dell’ordinamento internazionale pattizio o degli ordinamenti sovranazionali, siano le costituzioni statuali) un insieme normativo esposto alla forza, in ultima istanza non costituzionalizzabile (non limitabile), di quel sovrano, cioè di quei poteri oligarchici. E’ vero che questa tesi non domina, solitaria, il campo del discorso costituzionalistico, dal momento che la contrapposizione materiale/formale viene proposta in termini del tutto diversi da quelle correnti che vengono raggruppate sotto il nome di “neocostituzionalismo”, secondo le quali il lato materiale della costituzione (ma, più ampiamente, del diritto) viene identificato non con principi che esprimono una situazione determinata dalla forza, ma con la morale sociale, intesa come un insieme diffuso e condiviso di principi di giustizia. In quest’ottica la costituzione formale [...] sarebbe una sorta di contenitore, sempre aperto alle innovazioni socialmente prodotte. L’una tesi e l’altra – quella schmittiana e quella neocostituzionalista – possono essere presentate in termini più o meno descrittivi o più o meno valutativi”. Cfr. M. DOGLIANI, *Costituzione in senso formale, materiale, strutturale e funzionale: a proposito di*

il rapporto tra principio democratico⁷³ ed elemento parlamentare⁷⁴ si presenta come uno degli snodi decisivi nella costruzione del diritto costituzionale europeo⁷⁵, definito anche, da uno dei più illustri studiosi del diritto comparato, “diritto costituzionale integrato dell’incompletezza⁷⁶”. Al fine di rendere più chiaro il

una riflessione di Gunther Teubner sulle tendenze autodistruttive dei sistemi sociali, in www.costituzionalismo.it, 17/11/2009.

⁷² L’importanza del concetto di costituzione in senso funzionale emerge con chiarezza da una recente riflessione resa in G. TEUBNER, *Il costituzionalismo della società mondiale. Cinque tesi sulle costituzioni proprie di spazi sociali transnazionali*, Relazione presentata al Seminario su *La sfida della transnazionalizzazione tra teoria delle fonti e dottrine della costituzione*, Enna 16 maggio 2009.

⁷³ Ovviamente, sono numerosissimi i contributi resi sul tema “Democrazia” e “principio democratico”, tra questi, cfr. M. COTTA., voce *Democrazia*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1988, pp. 1-3; R. A. DAHL, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 48-66; 74-126; D. HELD, *Modelli di democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1989; P. RIDOLA, *Il principio democratico nell’Unione europea*, resoconto redatto da E. LEHNER, P. OLIVIERI, in www.luiss.it. Secondo Robert Dahl oggi ci troviamo di fronte alla terza trasformazione nella storia della democrazia. *Amplius*, R. A. DAHL, *Efficienza dell’ordinamento “versus” effettività della cittadinanza: un dilemma della democrazia*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, Laterza, 1994.

⁷⁴ Sul concetto di “parlamentarizzazione” ha scritto benissimo R. ORRÚ, *Prospettive di “parlamentarizzazione” dell’Unione. Assemblee nazionali e Assemblea europea*, in *diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, IV, pp. 1753-1754. L’Autore sostiene che “il potenziamento dell’elemento parlamentare rafforza indubbiamente l’europesismo e il suo carico di posizioni ideologiche, ma apre ad una sorta di paradosso: nelle democrazie contemporanee [...] si assiste ad una profonda trasformazione della funzione parlamentare. A partire dalla seconda metà del secolo scorso, infatti, le Assemblee parlamentari tendono a perdere la propria centralità istituzionale a tutto vantaggio degli organi esecutivi. La parlamentarizzazione necessitata in funzione della legittimazione dell’ordine giuridico(-politico) europeo appare come un movimento in controtendenza storica, ma di essa non si può fare a meno”. *Ibidem*, p. 1761.

⁷⁵ V. M. MORLOK, *Il diritto costituzionale nel sistema europeo a più livelli*, cit. Nel discorso tenuto dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano in occasione della visita al Parlamento di Strasburgo il 14/02/2007, si sottolinea come la strada della *parlamentarizzazione* e della *costituzionalizzazione* dell’Unione europea sia una prospettiva obbligata, al fine di rafforzare le basi democratiche del processo d’integrazione, di garantire i diritti e le possibilità di partecipazione dei cittadini. Il testo integrale del discorso è reperibile in www.quirinale.it.

⁷⁶ La brillante espressione è del Prof. Francesco Palermo che in un suo scritto definisce in tal guisa il diritto costituzionale europeo. F. PALERMO, *Premessa. Verso il diritto costituzionale integrato dell’incompletezza*, in R. TONIATTI, F. PALERMO (a cura di), *Il processo di costituzionalizzazione dell’Unione europea. Saggi su valori e prescrittività dell’integrazione costituzionale sovranazionale*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2004, pp. 1-11.

significato dell'ultima locuzione citata, la riferita dottrina così si esprime: “il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea [...] è caratterizzato da un elevato grado di complessità istituzionale e fondato su ordinamenti costituzionalmente integrati, che si presuppongono l'un l'altro nella consapevolezza (esplicita in ambito comunitario, mascherata a livello statale) della propria incompletezza e non autosufficienza, esso coinvolge uno spazio costituzionale più ampio rispetto a quello monodimensionale dato dall'analisi di singoli ordinamenti⁷⁷”.

Appare possibile adattare il tradizionale concetto di costituzione materiale che, com'è noto, si deve a Costantino Mortati, anche al processo di costituzionalizzazione⁷⁸ dell'UE. Con tale concetto si intende, infatti, “il nucleo di valori, interessi e finalità politiche che si pongono come fondanti di un determinato assetto costituzionale e al quale devono risultare funzionali tanto le norme regolanti l'organizzazione e l'attività dello Stato, quanto la disciplina dei rapporti tra Stato e cittadino⁷⁹”. Definizione che si ritiene mutuabile anche per il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea. Tale definizione può, altresì, arricchirsi qualificando la costituzione materiale dell'Unione europea⁸⁰ come

⁷⁷ F. PALERMO, *Premessa. Verso il diritto costituzionale integrato dell'incompletezza*, cit., p. 1 (corsivo aggiunto).

⁷⁸ Interessante la definizione secondo cui “la costituzionalizzazione può essere intesa come il riorientamento e la messa in sicurezza di una condizione complessiva, nazionale e planetaria”. M. DOGLIANI, *Costituzione in senso formale, materiale, strutturale e funzionale*, cit. (corsivo aggiunto).

⁷⁹ Così, F. GIUFFRÈ, *La costituzione materiale della transizione: dalla democrazia consensuale alla democrazia competitiva*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2009, p. 33. Ivi, cfr. i riferimenti bibliografici contenuti nelle note 25 e 26.

⁸⁰ Sul nesso di “dipendenza” tra Costituzione materiale dell'Ue e integrazione flessibile – concetto, quest'ultimo, di cui si è trattato nella parte introduttiva dello scritto – si osserva che “le condizioni e i limiti di una flessibilità virtuosa si possono in qualche modo sintetizzare nel rispetto dei principi fondamentali dell'Unione. Sono quei principi che caratterizzano l'ordine costituzionale europeo; ne rappresentano il nucleo essenziale, la costituzione materiale (con espressione mutuata dalla dottrina italiana del diritto costituzionale). La Corte di giustizia li ritiene così importanti da non ammetterne la modifica nemmeno con la procedura solenne di revisione dei Trattati. Il punto è controverso; ma quale che sia l'opinione al riguardo, non par dubbio che la costituzione materiale dell'Unione vada considerata come un limite insuperabile per qualsiasi iniziativa di integrazione flessibile”. G. L. TOSATO, *Per un rilancio dell'Europa*, cit. pp. 10-11.

“integrata” o “composita”. Secondo autorevolissima dottrina⁸¹, l’idea di una Costituzione composita o integrata⁸² consente di rispondere alle tipiche obiezioni e reticenze da sempre mosse nei confronti della Costituzione europea. Tali obiezioni fanno riferimento al concetto di Stato, alla sovranità nazionale, alla salvaguardia del principio democratico e, infine, ai valori costituzionali e alle identità nazionali. Si aggiunga, inoltre, che la tematica del metodo costituente europeo simboleggia uno degli aspetti più dibattuti tra i giuristi. Tale tematica sembra disegnare, quantomeno nelle linee essenziali, il contrasto tra “l’esigenza di una legittimazione e partecipazione democratica che passi anche attraverso il momento costituente, di cui peraltro il modello convenzionale [...] è stato portatore, [...] e la realtà di una vicenda sovranazionale che si è soprattutto caratterizzata per il metodo intergovernativo [...] definibile quale motore, principale sebbene non esclusivo, del cammino costituente europeo⁸³”.

La sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 30 giugno 2009 – su cui si dirà più diffusamente nel prosieguo – segna, come è stato rilevato, “con la forza del giudicato”, uno spartiacque fondamentale tra uno sviluppo “costituzionalmente possibile” del processo di integrazione europea ed un altro che, invece, realizza un “salto in avanti” di

⁸¹ I. PERNICE, F. C. MAYER, *La Costituzione Integrata Dell’Europa*, cit, p. 62. “Il significato più profondo del concetto di Costituzione integrata dell’Europa è il seguente: si tratta dell’idea che ogni cittadino possa provare sia nei confronti dell’entità politiche più vicine, sia verso quell’entità più grande che si chiama Europa, il sentimento di essere “a casa propria”, ovvero – per usare un termine tedesco – che possa trovarvi la propria *Heimat*”.

⁸² L’idea di un sistema costituzionale integrato è ripreso anche da altra dottrina, secondo cui “quello che chiamiamo lo Stato costituzionale, sviluppatosi sull’onda del costituzionalismo contemporaneo, non sarebbe, quindi, soltanto una delle tante forme di Stato, ovvero la più recente fra esse, ma sarebbe già qualche cosa di diverso e di nuovo per il venir meno della sovranità in senso tradizionale, ossia per l’esaurimento, in particolare, di quella connotazione di esclusività un tempo propria degli ordinamenti statali. Il che non significa che all’ipotetica trasfigurazione dello Stato nella sua configurazione tradizionale debba succedere l’emergere dello Stato dell’Unione europea. Ciò che per ora abbiamo di fronte è una entità integrata, le cui componenti hanno un’identità che non si riconosce nella sovranità tradizionale, anche perché si reggono in un rapporto di mutuo sostegno, di reciproca interdipendenza, se è vero che l’una non può fare a meno delle altre e viceversa”. S. BARTOLE, *Costituzione e costituzionalismo nella prospettiva sovranazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2009, p. 590.

⁸³ In tal senso si esprime P. SCARLATTI, *Democrazia e istituzioni nell’Unione europea: il Trattato di Lisbona*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2011, p. 4 (corsivi aggiunti).

una volontà diretta alla creazione di un nuovo soggetto europeo, condizionata e resa manifesta da decisioni dirette del popolo costituente. Infatti, qualunque evoluzione che avesse per effetto una sostanziale trasfigurazione in senso federale dell'ordinamento comunitario non potrebbe essere più compresa e declinata secondo il diritto costituzionale vigente⁸⁴”.

Si osservi che il processo di formazione di una Costituzione europea ha subito una decisiva accelerazione, in sede politica, in conseguenza della formulazione della teoria del costituzionalismo multilivello⁸⁵, a cui si è fatto già cenno nell'introduzione. Dal punto di vista storico-politico, si fa riferimento alla Dichiarazione di Laeken⁸⁶ del 2001 che ha condotto alla stipulazione del “Trattato

⁸⁴ Così V. BALDINI, *Il Trattato di Lisbona e il rispetto dell'identità costituzionale. La “sentenza-Lisbona del Bundesverfassungsgericht ed i limiti ad uno sviluppo secundum Constitutionem dell'ordinamento sovranazionale*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n.2/2010.

⁸⁵ Cfr. I. PERNICE, “Coalition of the Willing” and European Integration: Different Speed? A Core Europe?, WHI – Paper 2/08, in *www.whi-berlin.de*. “In the light of multilevel constitutionalism, only the citizens of the Union can decide upon progress in the process of integration”. *Ibidem*, p. 7. Secondo P. SCARLATTI, *Costituzionalismo multilivello*, cit., pp. 5-6, “la teoria del costituzionalismo multilivello elabora la menzionata nozione di *Europäischer Verfassungsbund*, ovvero interpreta lo spazio costituzionale europeo come un sistema complesso, al tempo stesso unitario e plurale, che si compone delle costituzioni degli Stati membri e dei Trattati consolidati dell'Unione, e che incontra nella contaminazione dialettica tra le giurisprudenze delle corti costituzionali nazionali e della Corte di giustizia europea una fonte determinante del suo continuo mutamento. Tale modello costituzionale europeo integra gli ordinamenti nazionali con quello dell'Unione europea sulla base di un rapporto di complementarità e reciproca influenza che non si esaurisce esclusivamente in una dinamica d'integrazione verticale, contraddistinta da una comune fonte di legittimazione democratica e dall'applicazione del principio di sussidiarietà, ma coinvolge anche, coerentemente, una dimensione orizzontale del sistema multilivello europeo basata sulla cooperazione e sul riconoscimento reciproco tra gli Stati membri. La complessità dei livelli ordinamentali e delle loro reciproche implicazioni rende gli Stati membri e l'Unione europea tra loro sostanzialmente speculari, così delineando un'idea di costituzione europea definita da un insieme stratificato ed interdipendente di piani costituzionali ancorché riconducibile nel quadro di un sistema unitario”.

⁸⁶ Cfr., G. DE MINICO, *Dall'incontro di Laeken alla Costituzione europea*, in *www.forumcostituzionale.it*. L'A. riflette sulla insufficienza dell'art. 11 Cost come viatico per l'ingresso della Carta costituzionale – progetto che com'è noto non ha trovato l'unanime condivisione da parte degli Stati membri – della Comunità europea (ora Unione europea). L'A. nello scritto propone di considerare la ratifica dei Trattati dell'UE come “materia costituzionale”, pertanto di utilizzare la disposizione dell'art. 138 Cost. tale scelta, peraltro, sarebbe anche risolutiva in

che istituisce una Costituzione per l'Europa" (ottobre 2004), il quale dopo la ratifica della maggior parte degli Stati membri, ha subito un decisivo arresto in seguito all'esito negativo delle consultazioni referendarie che si sono svolte in Francia e in Olanda. Tale situazione ha condotto ad un profondo stato di incertezza che ha reso difficile riprendere il dialogo sulla Costituzione⁸⁷.

Pertanto, è dall'analisi dai principi sopra richiamati – *i.e.* democratico e parlamentare – che è necessario prendere l'avvio.

Due essenzialmente i livelli di studio del principio democratico: il livello degli Stati e quello dell'Unione europea, con particolare riferimento al loro rapporto e all'autonomia, o meno, di quello europeo rispetto al principio democratico statale. Non priva di rilevanza appare poi la tendenza ad un rafforzamento/sviluppo del principio democratico attraverso il canale giurisprudenziale creato dal circuito delle Corti costituzionali.

Il dibattito sulla democrazia nel contesto europeo è troppo ampio e quasi impossibile da circoscrivere⁸⁸.

A proposito di tale tematica, qui basti dire che è difficile non cadere nella trappola che tende ad identificare tale dibattito solo nell'ambito del c.d. *deficit* democratico. Ed invero, altre e distinte sono le problematiche ad esso sottese, quali la tendenza a trasferire il rendimento democratico oltre i confini degli Stati nazionali.

Per completezza è importante richiamare, comunque, i diversi profili attraverso cui è possibile esaminare la questione del *deficit* democratico.

ordine alla disposizione costituzionale attraverso cui consentire l'ingresso delle modifiche ai Trattati originari.

Il testo della Dichiarazione di Laeken è disponibile sul sito: www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/file/laekendichiarazione.html

⁸⁷ In argomento, C. PINELLI, *Multilevel Constitutionalism*, cit.

⁸⁸ Offre interessanti spunti per tale dibattito un'osservazione resa in dottrina: "il processo di integrazione europea costituisce una straordinaria assicurazione per la pace e lo sviluppo del continente. Ma ciò finisce anche per ridimensionare la rilevanza delle democrazie nazionali. Due terzi circa delle decisioni legislative degli Stati membri sono condizionate da decisioni comunitarie, ma la prospettiva politica di classi dirigenti e cittadini continua ad essere nazionale. Si produce così una "schizofrenia democratica" derivante dal fatto che la "lotta politica" rimane nazionale, mentre molte scelte politiche sono diventate europee". In questi termini si esprime G. NAPOLITANO, *Sul futuro delle scienze del diritto pubblico: variazioni su una lezione tedesca in terra americana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2010, p. 8.

In primo luogo, tale tematica può essere analizzata sotto il profilo della tendenza dei Governi degli Stati membri dell'Unione a non tener conto delle minoranze parlamentari nelle sedi normative e decisionali comunitarie.

In secondo luogo, il *deficit* democratico è stato inteso quale assenza di partiti politici transnazionali ed è stato utilizzato per affermare che l'UE e le sue istanze soffrono per tale ragione di una mancanza di legittimità democratica risultando, peraltro, inaccessibili al cittadino a causa della complessità del suo funzionamento.

In terzo luogo, è stata messa in dubbio la stessa sostenibilità di un problema di democraticità per l'UE, tenuto conto che essa ha una natura giuridica che non può essere assimilata a quella di uno Stato.

La questione della legittimità democratica si è posta comunque ad ogni tappa che ha segnato il processo di integrazione europea⁸⁹.

Il dibattito sulla democrazia nel contesto sovranazionale può configurarsi, altresì, come attinente alle modalità di adattamento di un sistema politico – quello europeo – che nel corso degli anni ha notevolmente ampliato i suoi compiti e che, proprio in virtù di tale ampliamento, richiede un equivalente rafforzamento degli spazi del controllo democratico⁹⁰.

Ugualmente, lo sviluppo del principio parlamentare negli assetti istituzionali dell'Unione ha incontrato resistenze e difficoltà.

Anche la giurisprudenza del Tribunale federale costituzionale tedesco⁹¹ all'inizio aveva confinato il principio parlamentare soltanto nel terreno dei c.d. controlimiti, manifestando, peraltro, un atteggiamento di chiusura alla coesione europea. Atteggiamento che, nel momento in cui si scrive, si ritiene superato da una chiara, sebbene non conclamata, apertura all'ordinamento sovranazionale⁹².

⁸⁹ In argomento, S. DE BELLIS, *L'interazione fra i Parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2010, pp. 609-610. E. GRECO, *L'anello mancante della democrazia europea*, in www.affarinternazionali.it, 19/03/2009.

⁹⁰ In argomento, cfr. S. MICOSI, *Un laboratorio di democrazia*, in S. MICOSI, G. L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. "Nel dubbio, per l'Europa"*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 277-278.

⁹¹ Cfr. *Maastricht-Urteil*.

⁹² Cfr. *Lissabon-Urteil* e *Manglod-Urteil*.

Com'è stato chiarito, la “parlamentarizzazione degli assetti istituzionali ha rappresentato un passaggio obbligato e una necessaria conquista” di tale processo che si è caratterizzato per il susseguirsi di diverse tappe⁹³.

Dapprima il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, soprattutto a cominciare dal 1979, anno in cui fu sancita la sua elezione diretta. In seguito, la previsione degli istituti del controllo politico sull'operato della Commissione, lo sviluppo della procedura di codecisione e il “modello convenzione” che è stato prescelto per l'elaborazione della Carta di Nizza e del Trattato costituzionale.

Nel contesto che si sta cercando di definire, si è posta la sfida dei Parlamenti che, com'è stato osservato, è innanzitutto quella di “parlamentizzare” le nuove dimensioni del potere, in altri termini, di ricreare contropoteri parlamentari in grado di rapportarsi ai “nuovi poteri” di fatto o di diritto. Tale processo si articola per il tramite di due percorsi. Il primo è volto ad istituire assemblee parlamentari nel contesto sovranazionale, ne è l'esempio il Parlamento europeo. Il secondo mira a stabilire procedure presso i Parlamenti nazionali per il controllo dell'attività comunitaria dei rispettivi governi, segnatamente, la riserva di esame parlamentare, i controlli sulla fase ascendente e discendente della produzione normativa comunitaria. I due percorsi sono tra loro reciprocamente complementari tali da condurre alla costituzione di un “sistema parlamentare” composto dal Parlamento europeo e dai Parlamenti nazionali⁹⁴.

⁹³ Cfr. P. RIDOLA, *Brevi note sui rapporti tra principio democratico e principio parlamentare nell'Unione europea: il difficile cammino della “democrazia federalistica”*, in R. ORRÙ, L. C. SCIANCANELLA, A. CIAMMARICONI (a cura di), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa. Un cammino tra storia e diritto*, Napoli, ESI, 2008, p. 131. Altra dottrina osserva, altresì, che “il ruolo dei Parlamenti nazionali viene sì ad incrociarsi, allargandolo, con la prospettiva della “parlamentarizzazione” dell'Unione Europea, ma si proietta in una dimensione più vasta, essendo considerato (anche se non certo l'unico) un importante rimedio per una più ampia e plurima gamma di problemi che la affliggono e che devono essere assolutamente affrontati”. S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione Europea e Parlamenti nazionali: integrazione o contrapposizione?*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2005. L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali. Atti del XX Convegno Annuale, Catania, 14-15 ottobre 2005*, Padova, 2007. Il contributo è reperibile in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁹⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, cit., p. 45.

In dottrina da ultimo si è sostenuta – a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁹⁵ – l’avvenuta cristallizzazione del “diritto parlamentare sovranazionale”⁹⁶, che si fonda precipuamente su alcune disposizioni del Trattato (art. 12 TUE) e

⁹⁵ Una importante direttiva d’azione nel panorama europeo quale si presenta all’indomani di Lisbona potrebbe consistere nel sostenere l’evoluzione attualmente in corso del sistema politico europeo verso un regime parlamentare, invece di favorire un sistema presidenziale incentrato su un Presidente del Consiglio europeo non eletto e, di conseguenza, non responsabile nei confronti del Parlamento. Seguendo tale suggestione, la crescita costante dei poteri del Parlamento europeo, dovrebbe portare ad una significativa valorizzazione del suo ruolo nella *governance* dell’Unione. Ed invero, “la vera scommessa è dunque portare la “politica” al cuore del processo di costruzione dell’UE, dando visibilità alle grandi opzioni programmatiche, ricercando e costruendo maggioranze politiche nell’arena europea, sostenendo l’azione dei gruppi e dei partiti continentali e operando per recuperare consenso e attrattiva popolare alle elezioni dell’Europarlamento, anche con modifiche *ad hoc* delle disposizioni elettorali europee”. Così, R. CANGELOSI, M. PERONACI, *La geografia istituzionale post-Lisbona*, cit., p. 69.

⁹⁶ Ne fa menzione nel suo contributo P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit., in particolare cfr. *ivi* nota n. 9. L’eterogeneità delle disposizioni concernenti il nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali sembra essere sintomo di incertezza del legislatore europeo. “Da un lato, infatti, si ha l’impressione che si siano intesi i Parlamenti come soggetti volti ad accrescere la legittimazione politica delle decisioni dell’Unione, operando come soggetti esterni dotati di poteri autonomi da esercitare in continua dialettica con i Governi nazionali [...]. Dall’altro si ha l’impressione che invece si intendano i Parlamenti come soggetti autonomi, ma inseriti in quanto tali in una dialettica diretta con le istituzioni europee, accrescendone così il tasso di legittimazione interna [...]. Si tratta di un’incertezza-ambiguità che rende difficile immaginare secondo quale delle due prospettive tenderà a svilupparsi il c.d. “parlamentarismo sovranazionale “ e che si riflette anche sulle possibili conseguenze che le novità descritte sono in grado di produrre sul piano istituzionale interno ai singoli Stati. Tali conseguenze saranno probabilmente diverse da Stato a Stato in relazione ad una serie di variabili. La prima attiene ai diversi modelli di forma di governo e, più in particolare, all’assetto dei rapporti Parlamento-Governo, nonché ai diversi modelli di formazione della rappresentanza parlamentare [...]. La seconda, attiene all’esperienza sin qui maturata in questa materia: così, probabilmente, in alcuni Stati membri le conseguenze saranno rappresentate da un ulteriore rafforzamento dei poteri già assai rilevanti dei Parlamenti [...], in altri si potrebbe avviare, invece, un processo volto a ricostruire su basi più equilibrate il tessuto delle relazioni tra assemblee elettive ed Esecutivo [...]. In sintesi, si tratterà di vedere quale atteggiamento intenderanno assumere i Parlamenti nazionali di fronte alle novità descritte: se sfruttarle in una partita tutta interna, giocata sul piano dei rapporti con i rispettivi Esecutivi, ovvero se intenderanno davvero porsi come interlocutori autonomi e diretti delle istituzioni comunitarie”. Cfr. *Ibidem*, p. 12.

sui due protocolli annessi: uno dedicato al ruolo dei Parlamenti nazionali e l'altro dedicato al controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità.

Nell'ambito della visione "parlamentarista" vanno considerati anche altri due aspetti.

In primo luogo, per bilanciare il rafforzamento del Parlamento si è proposto di introdurre "misure correttive in forma di *checks and balances*: si può immaginare una clausola di dissoluzione in caso di voto di sfiducia o forme più morbide di limitazione del voto e dell'ordine del giorno parlamentare"⁹⁷.

In secondo luogo, andrebbero pienamente valorizzate tutte le potenzialità offerte ai Parlamenti nazionali dall'innovativo meccanismo di controllo politico *ex ante* (c.d. *early warning*, o allerta precoce) previsto nel Protocollo sull'applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà (art. 3 *ter*, par. 1 TUE), allegato al Trattato di Lisbona.

In particolare, il Protocollo di Lisbona sull'applicazione del principio di sussidiarietà contiene significative novità che riguardano sia gli obblighi delle istituzioni dell'UE sia la posizione dei Parlamenti nazionali coinvolti nel sistema di allarme preventivo.

Va osservato, inoltre, che la proceduralizzazione del principio di sussidiarietà esprime un modello di cooperazione che viene ampliato nel Protocollo di Lisbona: esso, difatti, non è più limitato al rapporto tra le istituzioni – come era previsto nella disciplina previgente – ma viene esteso in modo da includere nel sistema di controllo preventivo diversi livelli di governo (europei e nazionali, centrali e locali)⁹⁸, realizzando così un'interazione governativa multilivello che consentirà un più efficace controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà.

La centralità del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali⁹⁹ sembra innestarsi quale colonna portante nella nuova

⁹⁷ R. CANGELOSI, M. PERONACI, *La geografia istituzionale post-Lisbona*, cit., p. 70.

⁹⁸ O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il Trattato di riforma e la ripartizione delle competenze*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2010, p. 642.

⁹⁹ In dottrina si osserva che "la natura di sistema complesso parlamento europeo-Parlamenti nazionali ha trovato la sua più famosa teorizzazione nella sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 12 ottobre 1993. Dove appunto emerge la visione di un sistema di vasi comunicanti tra parlamento europeo e Parlamenti nazionali. In base ad esso ogni affievolimento di potere dei Parlamenti nazionali per processi di sovrastatalità, deve essere compensato da un corrispondente aumento dei poteri del parlamento europeo. Si è così

fase di “necessaria politicizzazione” della vicenda europea, poiché l’istituzione parlamentare appare lo strumento più adeguato a cui fare ricorso nell’attuale tappa dell’integrazione europea¹⁰⁰, essendone il “laboratorio politico naturale”¹⁰¹.

definito un tipo di sussidiarietà parlamentare (che si accompagna alle procedure di controllo-mandato che ciascun parlamento nazionale ha istituito nei confronti del proprio esecutivo). Per questa circolarità il parlamento europeo rappresenta per i cittadini dell’Unione una parte del “legislatore rilevante”, accanto ai rispettivi Parlamenti nazionali. Questo concetto circolare di rappresentanza come elemento di equilibrio costituzionale, da non affievolire di fronte alla crescita di poteri sovra statuali, è una caratteristica fondamentale della parlamentarizzazione dei sistemi comunitari”. In tal senso, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 17.

¹⁰⁰ “L’esigenza di “parlamentarizzare” l’assetto istituzionale comunitario è stata avvertita, sia a livello comunitario sia a livello dei singoli ordinamenti nazionali, con sempre maggiore nettezza e che essa si sia essenzialmente declinata lungo un duplice versante: quello “esterno” al circuito decisionale comunitario, rappresentato essenzialmente dal ruolo dei Parlamenti nazionali e, in seconda battuta, da quello delle assemblee legislative substatuali nell’ambito del processo di integrazione comunitaria; quello “interno”, incentrato sull’evoluzione delle prerogative del Parlamento europeo”. Così, P. GAMBALE, *Le “garanzie parlamentari” nella fase ascendente del diritto comunitario: cenni di diritto comparato e novità dell’ordinamento italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2006, pp. 835-836.

¹⁰¹ R. CANGELOSI, M. PERONACI, *La geografia istituzionale post-Lisbona*, cit., p. 70. Gli A. osservano che “è proprio dai Parlamenti, sia nazionali che europeo, che occorrerà ripartire se si vuole ridare respiro e stabilità alla vocazione federatrice e unitaria del progetto europeo”. *Ibidem*, p. 70.

2. L'evoluzione del ruolo del Parlamento europeo

Il Parlamento Europeo¹⁰² (di seguito, PE) è certamente l'istituzione che nell'incedere del processo di integrazione europea ha subito l'evoluzione più significativa¹⁰³ anche se tale evoluzione è ancora incompleta ed insufficiente¹⁰⁴, soprattutto a causa della

¹⁰² N. LUPO, A. MANZELLA, voce *Parlamento europeo*, in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 4112-4124. "Il PE si colloca come arena di raccordo della democrazia europea: un sistema politico sovra statale "in costruzione" destinato a convivere con sistemi politici nazionali consolidati". *Ibidem*, p. 4113. Con riguardo al PE non bisogna guardare, come sottolineato anche dalla giurisprudenza della Corte EDU, soltanto ai poteri strettamente legislativi, ma anche al suo ruolo complessivo nel sistema istituzionale, in tale direzione è stato definito come "lo strumento principale del controllo democratico e della responsabilità politica nel sistema comunitario". *Ibidem*, p. 4118. In argomento, cfr. altresì G. VILELLA, *Il Parlamento europeo e il Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, ESI, 2009, pp. 463-476.

¹⁰³ Autorevole dottrina osserva che "il quadro istituzionale europeo delineato dal Trattato di Lisbona propone una riforma del sistema di poteri nel quale al Parlamento europeo sono, in parte, riconosciute le prerogative fondamentali proprie delle assemblee parlamentari nei regimi di democrazia rappresentativa, e che tende pertanto ad accostare il ruolo di tale istituzione sovranazionale, pur nella diversità delle singole esperienze costituzionali, a quello tipico dei Parlamenti nazionali. Più in particolare, il favore nei confronti di un rinvigorimento del ruolo istituzionale del Parlamento europeo coerente all'idea della democrazia rappresentativa si muove essenzialmente, nell'architettura istituzionale disegnata con il Trattato di Lisbona, nell'ambito di due profili fondamentali del sistema di governo dell'Unione europea. Il primo profilo riguarda la funzione legislativa europea e coinvolge un'impostazione di base che mira a definire un rapporto di tendenziale parità tra Parlamento europeo e Consiglio nell'esercizio del potere normativo dell'Unione europea, mentre il secondo si riferisce specificatamente alla emersione di un più stretto legame di natura politica tra la sede parlamentare europea e la Commissione. Così P. SCARLATTI, *Democrazia e istituzioni nell'Unione europea*, cit., pp. 15-16.

¹⁰⁴ "Si esclude che il ruolo del Parlamento europeo, per ciò che concerne la legge, corrisponda a quello di un Parlamento sovrano. Il Trattato distribuisce le competenze per "settori" (v. artt. 1 bis, 2A TF). Una attribuzione di carattere generale, estesa a tutti indistintamente i settori, è presente solo per l'attività esecutiva e per quella giurisdizionale. La base giuridica dell'attività legislativa è costituita dall'attribuzione di un insieme di competenze, ciascuna delle quali è relativa ad un settore, ad oggetti specifici o a parti specifiche di una materia. Non esiste una attribuzione di competenza legislativa di carattere generale, che conferisca la capacità di disciplinare qualsiasi oggetto o rapporto nel momento e nel modo in cui il titolare dell'organo giudichi utile o necessario. Una "funzione legislativa" di carattere pari a quella dei Parlamenti degli Stati membri non esiste

conferma della tradizionale esclusione del PE dalla fase di iniziativa legislativa, che continua ad essere riservata espressamente alla Commissione (art. 17 TUE¹⁰⁵).

“Una assemblea parlamentare priva del potere di iniziativa legislativa è tuttora lontana dalle prerogative tipiche degli organismi rappresentativi dei popoli, e questa esclusione appare ancora più grave se si considera che il potere in questione viene riservato ad un’istituzione, la Commissione, che, a differenza di quanto solitamente avviene negli ordinamenti nazionali, non condivide necessariamente il medesimo indirizzo politico dell’assemblea legislativa”¹⁰⁶.

I problemi a cui l’attività del PE deve far fronte sono stati efficacemente sintetizzati nella persistenza del c.d. *deficit* democratico – espressione la cui paternità si attribuisce a David Marquand, che l’ha inventata per criticare l’elezione (all’epoca) a suffragio indiretto del PE – e nella scarsa capacità di rappresentare i cittadini europei. La gravità di tali problemi appare ancora più evidente in conseguenza dell’attuale processo in corso volto alla costituzionalizzazione degli assetti dell’ordinamento europeo¹⁰⁷.

a livello di Unione, né per il Parlamento, né per qualsiasi altro organo”. In tal senso si esprime, G. GUARINO, *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea*, cit., (corsivo aggiunto).

¹⁰⁵ Art. 17, n. 2, TUE dispone quanto segue: “Un atto legislativo dell’Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i Trattati non dispongano diversamente. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono”. In dottrina si osserva che “l’effettiva portata del potere di iniziativa della Commissione si è venuta, però, progressivamente diluendo [...] nella sostanza ed erodendo a vantaggio di altri organi o istituzioni e si è stemperata nella necessità del continuo dialogo tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo, implicito nelle procedure di adozione degli atti a cui fa riferimento l’art. 295 TFUE”. U. DRAETTA, *La funzione legislativa ed esecutiva dell’Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, fasc. n. 4/2008, pp. 680-683.

¹⁰⁶ Così R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i Parlamenti nazionali*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 191-199.

¹⁰⁷ In argomento, v. P. IGNAZI, L. S. ROSSI, *Il Parlamento Europeo*, in S. FABBRINI (a cura di), *L’Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 151-170. Sul nuovo ruolo, sulla composizione e sui poteri del Parlamento europeo, cfr. L. CARBONE, L. COZZOLINO, L. GIANNITI, C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 240-248. Propone un’interessante lettura del Trattato di Lisbona da parte del Parlamento Europeo D. GOTTARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel nuovo trattato*, in M. C. BARUFFI (a cura di), *Dalla Costituzione europea al Trattato di*

Peraltro, nonostante tale evoluzione ne abbia sensibilmente accresciuto il ruolo¹⁰⁸ ed i poteri, comparando l'assemblea rappresentativa europea con i modelli forniti dalle tradizionali esperienze costituzionali si avverte una *deminutio* di rappresentatività da parte del PE, per diverse ragioni.

In primo luogo, il PE non costituisce, nell'ambito dell'organizzazione istituzionale, l'organo centrale del circuito decisionale europeo. Anche se il suo nuovo ruolo – che va letto alla luce della visione della democrazia rappresentativa, quale emerge dal Titolo II del Trattato di Lisbona, del regime degli atti giuridici dell'Unione¹⁰⁹ contemplato nel TFUE e delle attribuzioni delle altre

Lisbona, Padova, Cedam, 2008, pp. 71-80. Traccia un breve ma esaustivo *excursus* delle tappe evolutive del PE attraverso le modifiche dei Trattati, A. COSSIRI, *L'esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale: "Europa di stati" o Parlamento protagonista?*, in *www.forumcostituzionale.it*, pp. 10-13. "L'ordinamento dell'Unione ha rappresentato, per decenni, una sfida concettuale rispetto all'idea, tipica del costituzionalismo contemporaneo, secondo la quale ogni singolo esercizio di potere politico abbisogna di legittimazione democratica. Secondo questa concezione, alla costruzione dell'Unione come entità che esercita potere politico dovrebbe contestualmente accompagnarsi il corrispondente sviluppo, al suo interno, di un principio democratico. Se questo assunto è correntemente affermato, assai più controversa appare la determinazione del contenuto del principio democratico in un ordinamento sopranazionale. Correntemente, quanto semplicisticamente, si tende a ritenere che il tasso di democraticità dell'Unione si misuri in relazione ai poteri del Parlamento europeo. Difatti nei vari procedimenti di revisione dei trattati istitutivi, succedutisi nel tempo, l'attribuzione di nuove competenze all'Unione si è costantemente accompagnata all'aumento dei poteri del Parlamento europeo, dando così l'idea di un legame necessario fra i due fenomeni. La questione dello sviluppo democratico dell'Unione ha avuto un ruolo centrale anche nel tormentato processo di redazione del Trattato costituzionale. Le soluzioni adottate in quella sede sono state quindi sostanzialmente recepite, con qualche modifica, dal Trattato di Lisbona". Così, E. CANNIZZARO, *La riforma costituzionale dell'Unione europea*, cit.

¹⁰⁸In dottrina si osserva che "il ruolo del Parlamento europeo appare assai diverso dal ruolo normalmente assolto dalle assemblee parlamentari nei moderni Stati federali. In particolare, è assente una delle caratteristiche tipiche dei Parlamenti nazionali, e cioè lo sviluppo di dinamiche politiche interne fra maggioranza e minoranza". Così, E. CANNIZZARO, *La riforma costituzionale dell'Unione europea*, cit.

¹⁰⁹Si osservi che il nuovo testo del TFUE – con una terminologia differente rispetto a quella utilizzata nel Trattato costituzionale, ovvero "legge europea", "legge quadro europea" e "regolamento" – mantiene il concetto di atti giuridici dell'Unione. Cfr. V. CERULLI IRELLI, F. BARAZZONI, *Gli atti dell'Unione*, in F.

istituzioni – potrebbe far mutare l'equilibrio istituzionale e dar luogo ad “alleanze a geometria variabile”¹¹⁰.

In secondo luogo, comparando l'istituzione europea a quella nazionale, si può affermare che sia dal punto di vista strutturale sia da quello funzionale, essa non appare idonea a rappresentare la dimensione sovranazionale e democratica dell'ordinamento europeo.

Se da un lato il PE, come evidenziato, soffre di una *deminutio* di rappresentatività, dall'altro lato, invece, sembra in grado di procedere nella direzione di un rafforzamento dell'esigenza di legittimazione democratica dell'Unione. Tale esigenza, infatti, sarebbe soddisfatta dalla confluenza di una molteplicità di istanze che vedono, accanto al ruolo del PE anche l'operare di altre forme di parlamentarizzazione indiretta¹¹¹.

Un brevissimo richiamo storico induce a ricordare che il PE ha assunto tale denominazione ufficiale nel 1962 – prima infatti la denominazione era quella di “Assemblea parlamentare europea” – inoltre, dal 1979 è eletto a suffragio universale e diretto secondo una procedura elettorale rimessa alla determinazione degli Stati membri¹¹².

Il PE, dunque, nonostante i rilievi critici mossi, rappresenta l'istituzione che sembra aver tratto i maggiori guadagni dal disegno istituzionale emerso con il nuovo Trattato¹¹³.

Per avallare ulteriormente quanto appena reso va osservato – sebbene qui vi sia solo lo spazio per un accenno – che il rafforzamento del ruolo del PE quale co-legislatore si può evincere anche da un suo sempre più incisivo interesse su tematiche

BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 325-341.

¹¹⁰ La locuzione si rinviene in L. CARBONE, L. COZZOLINO, L. GIANNITI, C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, cit., p. 248.

¹¹¹ In argomento nella manualistica, v., tra gli altri, G. GUZZETTA, F.S. MARINI, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, 2006, pp. 394-401.

¹¹² Sulle caratteristiche del sistema elettorale attraverso il quale si forma il PE, sulle sue ricadute applicative in merito alla sua stessa rappresentatività e sull'opportunità di introdurre il collegio trans-europeo anche al fine di garantire l'effettiva partecipazione dei cittadini europei ai processi politici dell'Unione, cfr., da ultimo, F. RASPADORI, *Il deficit di rappresentatività del Parlamento europeo: limiti e soluzioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1/2009, pp. 121-132.

¹¹³ Particolarmente interessanti le considerazioni del contributo collettaneo sul nuovo assetto istituzionale che ne mettono in luce sia i “risultati raggiunti” sia “quelli mancati”, per le quali v. L. CARBONE, L. COZZOLINO, L. GIANNITI, C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, cit. pp. 283-288.

strettamente aderenti alla produzione normativa in senso stretto, ovvero su quelle relative alla “migliore regolazione”, in ordine alle quali il PE si è pronunciato più volte soprattutto in tempi recenti. È possibile distinguere due aspetti su cui si è concentrata l’attenzione del PE in materia di qualità della regolazione. Il primo riguarda la sua estromissione dalle procedure decisionali volte a prevedere forme alternative di regolazione. Il secondo riguarda carenze strutturali da colmare per rispettare i criteri della c.d. *better regulation*¹¹⁴.

Chiuso questo brevissimo inciso sul ruolo del PE in materia di qualità della regolazione del diritto dell’Unione europea, è possibile ritornare sul tema principale di cui ci stiamo occupando, ovvero l’evoluzione del ruolo del PE attraverso le modifiche dei Trattati.

In merito all’attuale disciplina, si osservi che essa è contenuta nell’art. 14 TUE¹¹⁵ secondo cui il Parlamento è composto “di rappresentanti dei cittadini dell’Unione”. La formula utilizzata – che differisce dalla pregressa contenuta nell’art. 189 TCE dove si indica un Parlamento composto da “rappresentanti dei popoli degli Stati” – contiene in sé un più forte legame con il *demos* europeo, da cui l’assemblea parlamentare trae legittimazione.

L’accrescimento dei poteri e del ruolo dell’istituzione in esame è dovuto soprattutto alla previsione della procedura di

¹¹⁴ In argomento, cfr. E. BROGI, *La “migliore regolazione” secondo il Parlamento europeo, tra rivendicazioni e abdicazioni del ruolo “legislativo”*, in *www.federalismi.it*, n. 12/2007.

¹¹⁵ Articolo 14 TUE

1. Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elege il presidente della Commissione.

2. Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell’Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi.

Il Consiglio europeo adotta all’unanimità, su iniziativa del Parlamento europeo e con l’approvazione di quest’ultimo, una decisione che stabilisce la composizione del Parlamento europeo, nel rispetto dei principi di cui al primo comma.

3. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni.

4. Il Parlamento europeo elegge tra i suoi membri il presidente e l’ufficio di presidenza.

codecisione¹¹⁶ – che verrà analizzata più avanti – come procedura ordinaria per l’approvazione degli atti normativi comunitari, nel cui ambito il PE riveste la posizione di co-legislatore insieme al Consiglio. Va osservato che la parità di funzioni fra Consiglio e Parlamento dovrebbe realizzare, a livello europeo, una “forma di bicameralismo, espressione di legittimazione duale, popolare e di Stati”, secondo le dinamiche politiche che afferiscono all’ordinamento europeo¹¹⁷.

Tuttavia, il maggiore protagonismo del PE non è legato soltanto alle materie affidate alla procedura legislativa ordinaria, poiché, invero, anche nelle altre tale istituzione vede accresciuti i propri poteri, da un lato, attraverso l’attribuzione di un potere di consultazione per quanto attiene ad alcune materie sulle quali il suo intervento era pressoché inesistente e, dall’altro, per il tramite dell’applicazione della procedura di “parere conforme” in merito ad una serie di decisioni del Consiglio particolarmente rilevanti (v. art. 352 TFUE in merito alla c.d. “clausola di flessibilità”).

Infine, un ruolo significativo viene attribuito al PE nella procedura di revisione dei Trattati (art. 48 TUE) e nella procedura di bilancio (art. 310 TFUE), nelle quali l’organo assume la veste di partecipe a tutti gli effetti.

3. *Gli strumenti di cooperazione interparlamentare con particolare riferimento alla COSAC*

Nell’ambito della complessa architettura *multilivello* che caratterizza l’attuale assetto ordinamentale europeo, si prospetta, come si è già accennato, per le Assemblee nazionali *il ruolo di “stazioni” di coordinamento*, in altri termini, *di punti nevralgici all’interno delle “reti” istituzionali del mondo contemporaneo, nella prospettiva di conferire a tali reti miglior ordine e raccordo*¹¹⁸.

In particolare, “i Parlamenti nazionali possono costituire, assieme al Parlamento europeo, un sistema parlamentare nel quale le forme di leale collaborazione istituzionale siano il presupposto

¹¹⁶ Tale procedura corrisponde all’idea di un bicameralismo perfetto.

¹¹⁷ Così, E. CANNIZZARO, *La riforma costituzionale dell’Unione europea*, cit.

¹¹⁸ In argomento, cfr. S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione Europea e Parlamenti nazionali*, cit. (le espressioni in corsivo sono tratte letteralmente dal contributo).

per il pieno dispiegarsi delle reciproche attribuzioni”. [...] Ed invero, “solo una cooperazione parlamentare euro-nazionale [...] appare, nell’attuale momento storico, in grado di rendere meno velleitarie le pur legittime pretese delle singole assemblee parlamentari nazionali di influenzare efficacemente e con qualche possibilità di successo i processi decisionali europei e di contrastare da posizioni di maggior forza il perdurante predominio dei Governi (e, quindi, del Consiglio) nel processo legislativo comunitario¹¹⁹”.

Il fenomeno della cooperazione interparlamentare, altrimenti definibile quale rete europea di raccordo istituzionale, costituisce indubbiamente una delle dinamiche meno note, e forse anche meno indagate, del processo di integrazione europea.

Lo scarso interesse finora dimostrato con riguardo a tale tema deriva probabilmente dal fatto che si tratta di “una dinamica piuttosto eccentrica¹²⁰” rispetto a quella tradizionale del processo di integrazione.

Va osservato, comunque, che gli strumenti e le occasioni di cooperazione interparlamentare si sono moltiplicate nel corso dello sviluppo del richiamato processo e hanno proprio nel contesto sovranazionale ricevuto anche alcuni riconoscimenti normativi ufficiali (soprattutto attraverso Protocolli allegati ai Trattati). In molti casi si è trattato di disposizioni che assumono una funzione strumentale, di carattere informativo e organizzativo, rispetto all’esercizio di altri poteri riconosciuti ai Parlamenti nazionali singolarmente considerati.

In particolare, tra gli strumenti di cooperazione interparlamentare, la COSAC è certamente quello che ha ormai raggiunto il maggiore livello d’istituzionalizzazione in ambito europeo.

La COSAC¹²¹ (la Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei) fu istituita il 16-17 settembre 1989 a Parigi –

¹¹⁹ A. MENCARELLI, *Quale ruolo per i Parlamenti nazionali nell’Unione europea?*, in www.federalismi.it, pp. 14-15.

¹²⁰ Così la definisce M. ARMANNI, *Il Parlamento italiano*, cit., p. 43.

¹²¹ In argomento, cfr. A. ESPOSITO, *La COSAC e il controllo di sussidiarietà: un caso di (parziale e problematica) anticipazione degli effetti del trattato costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it. Nel suo contributo, l’A. sottolinea soprattutto le preoccupazioni che il Parlamento italiano – prima della stesura della Trattato di Lisbona – ebbe a manifestare in ordine all’opportunità di dare applicazione in sede sperimentale da parte della COSAC alla procedura di “allerta precoce”. La posizione, avanzata dal Parlamento italiano e sostenuta in parte dal Parlamento europeo, ha ribadito che nell’ambito della COSAC si dovrebbe effettuare non

dove ha tenuto anche la sua prima riunione – ad opera della Conferenza dei Presidenti delle assemblee parlamentari¹²². Essa si riunisce a cadenza semestrale, con la partecipazione di rappresentanti del Parlamento europeo, ed ha sostanzialmente due compiti: il primo è quello di mettere a punto le “migliori pratiche” nell’esercizio delle funzioni attinenti alle questioni dell’Unione europea, che spettano a tali organi, l’altro è quello (previsto dal Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione Europea, allegato al Trattato di Lisbona) di trasmettere alle Istituzioni europee ogni utile contributo per migliorare l’attività normativa dell’Unione.

Segnatamente, l’art. 12 TUE e il Protocollo sull’applicazione del principio di sussidiarietà prevedono l’organizzazione di una regolare cooperazione interparlamentare e la possibilità che l’attuale COSAC¹²³ diventi una sorta di *forum* con il compito di approfondire alcuni temi e curare lo scambio di informazioni e *best practices* tra Parlamenti nazionali¹²⁴ tra queste e il Parlamento europeo.

un esercizio sostanzialmente collettivo del controllo di sussidiarietà, ma uno scambio di informazioni e migliori pratiche in merito ai metodi e alle procedure in materia. Inoltre, il Parlamento italiano ha affermato la netta contrarietà a qualsiasi anticipazione, diretta o indiretta, del meccanismo di allerta precoce.

¹²² La COSAC verrà poi istituzionalizzata dal Protocollo n. 9, allegato al Trattato di Amsterdam (1997).

¹²³ La COSAC, l’organo che riunisce i rappresentanti degli organismi specializzati negli affari comunitari di ciascuna Camera di ogni Parlamento nazionale e del Parlamento europeo, ha provato a condurre degli esperimenti di controllo coordinato della sussidiarietà. E’ stata un’esperienza che ha mostrato tutte le difficoltà di un esercizio collettivo di tale controllo ed ha evidenziato profonde differenze nell’approccio tra i vari Parlamenti. In argomento, cfr. R. DICKMANN, *La diplomazia parlamentare*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari e non legislative e forma di governo. L’esperienza dell’Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 629-631.

¹²⁴ Dal sito della Camera dei Deputati emerge che il Parlamento italiano partecipa attivamente alle iniziative di cooperazione interparlamentare nell’ambito dell’Unione europea e ne ha sempre sostenuto la razionalizzazione e il rafforzamento in tutte le sedi. La cooperazione si svolge soprattutto attraverso riunioni tra rappresentanti di tutti i Parlamenti dell’Unione (nazionali ed europeo), su temi di comune interesse, e attraverso iniziative comuni. Le riunioni interparlamentari hanno conosciuto negli ultimi anni un costante sviluppo. In particolare, il Trattato di Lisbona prevede che “il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali definiscono insieme l’organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all’Unione”, riconoscendo in tal modo i principi di autonomia e parità dei

Infatti, con sempre maggiore intensità si pone l'esigenza di sviluppare in tutte le sue sfumature il sistema della "cooperazione interparlamentare". Infatti, appare chiaro che soltanto una "rete di assemblee elettive" una sussidiarietà parlamentare – che finalisticamente connetta le assemblee territoriali locali con i Parlamenti nazionali, con il Parlamento europeo – potrà condurre ad un grado soddisfacente di democrazia rappresentativa¹²⁵.

L'importanza della cooperazione interparlamentare¹²⁶ può cogliersi soprattutto se si è d'accordo nel qualificarla alla stregua di una delle più feconde innovazioni contro il *deficit* democratico¹²⁷.

Com'è stato osservato, la cooperazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo si è svolta, e continua a svolgersi, secondo il modello del partenariato.

Parlamenti che sono alla base della cooperazione interparlamentare. Cfr. www.camera.it.

¹²⁵ Richiamando A. MANZELLA, *Il Parlamento: questione attuale*, cit. Sul futuro ruolo della COSAC in seguito alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, cfr. *Thirteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, Prepared by the COSAC Secretariat and presented to: XLIII Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union 31 May - 1 June 2010, Madrid, in www.cosac.eu/en/documents/biannual/.

¹²⁶ "La formula istituzionale della cooperazione parlamentare si articola in tre tipi di relazioni: mediante comunicazione-attivazione, mediante il "metodo Cosac", mediante il "metodo Convenzione. La comunicazione-attivazione è quella relazione che intercorre tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali [...] La cooperazione parlamentare con il "metodo Cosac" è la diffusione del modello che dal 1989 vede riunire in una "Conferenza" le presidenze delle Commissioni per gli affari comunitari dei Parlamenti di ciascun Paese membro, nonché rappresentanti della presidenza del PE. [...] La cooperazione interparlamentare con il "metodo Convenzione" è quella che ha visto il formarsi di una vera e propria prassi nell'elaborazione dei testi dell'Unione europea di valore costituzionale, attraverso organismi collegiali composti da membri del PE e dai Parlamenti nazionali". In argomento, cfr. N. LUPO, A. MANZELLA, voce *Parlamento europeo*, cit., pp. 4122-4123. Ed ancora, altra dottrina sostiene che "il controllo/partecipazione dei Parlamenti nella costruzione europea sembra piuttosto rimodellarsi nelle strutture e nei procedimenti di coordinamento e di cooperazione interparlamentare in cui, alla centralità dell'imputazione soggettiva della funzione ad una determinata assemblea, si sostituisce l'oggettiva funzione di contropotere condivisa tra parlamento europeo, Parlamenti nazionali e assemblee regionali nell'equilibrio costituzionale dell'Unione". Così G. RIVOCCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 3/2009, p. 10.

¹²⁷ Cfr. A. MANZELLA, *Lo "stato" del Parlamento*, cit.

In particolare, nel tempo essa si è concentrata su tre distinti profili. In primo luogo, sull'aspetto relativo al controllo parlamentare in ordine al principio di sussidiarietà. In secondo luogo, sull'associazione dei Parlamenti nazionali alla definizione del programma legislativo annuale dell'Unione europea. Infine, tale cooperazione si è manifestata altresì sulla semplificazione e sul miglioramento della qualità della legislazione¹²⁸.

¹²⁸ In argomento, cfr. L. VIOLANTE, *Raccordo legislativo fra Unione europea e Parlamenti nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, n.3/1999, pp. 728-732. Sugli strumenti per la qualità della legislazione nel nostro sistema costituzionale, v., P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della formazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in *www.tecnichennormative.it*; L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 66-75; pp. 124-130. Il Comitato ha la funzione di valutare, tra gli altri suoi compiti, la compatibilità della legislazione nazionale proposta con la normativa dell'Unione europea. In particolare, tale valutazione presuppone lo svolgimento di un'attività conoscitiva da parte delle Camere. Peraltro nelle Relazioni semestrali relative ai turni di Presidenza del Comitato per la legislazione una parte è dedicata agli strumenti di recepimento e di attuazione degli obblighi comunitari, consultabili in *www.camera.it*. Sulla semplificazione e qualità della legislazione, cfr. altresì, B. MALAISI, *Il ruolo del Governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2009; B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi – Molte, oscure, complicate*, Bologna, Il Mulino, 2011; A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovvero della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in *www.federalismi.it*, n. 19/2009; G. SAVINI, M. P. C. TRIPALDI, *Italia. Il processo legislativo e la semplificazione normativa tra Governo e Parlamento*, in R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci editore, 2011, pp. 29-67. A livello sovranazionale, interessanti spunti possono rinvenirsi nelle relazioni "Legiferare meglio" della Commissione europea, la 18a relazione riguardante l'anno 2010 è consultabile in *www.eur-lex.europa.eu*, In dottrina, cfr. E. BROGI, *La "migliore regolazione" secondo il Parlamento europeo*, cit.; A. ESPOSITO, *Introduzione ad uno studio sulla qualità della regolazione comunitaria*, in *www.iussit.it*. Nell'ultimo contributo citato si osserva che "le questioni connesse alla qualità della legislazione presentano, peraltro, a livello europeo contenuti e problemi del tutto peculiari rispetto al livello nazionale, in considerazione delle caratteristiche strutturali dell'ordinamento giuridico comunitario e della forte complessità che caratterizza la maggior parte delle materie oggetto dell'attività regolativa europea. In primo luogo, la ricerca della qualità della legislazione si configura quale strumento essenziale per la riduzione, alla luce soprattutto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, dell'eccesso di regolazione (*Normenflut*), inteso come eccesso di intensità e di complessità del sistema normativo comunitario. Sotto tale profilo, il perseguimento di una buona legislazione coincide, per un verso, con la riallocazione dinamica dei poteri di regolazione relativi a ciascun settore tra i diversi livelli di governo e, per l'altro, con la semplificazione della stratificazione normativa esistente. In secondo luogo, la qualità della legislazione europea presuppone, una volta accertata la necessità dell'intervento comunitario,

In merito agli strumenti di cooperazione in senso stretto, va osservato che la COSAC, sebbene sia stata istituita per altri e più limitati scopi – in particolare quello di fare da organo di raccordo tra gli organi parlamentari competenti per le politiche comunitarie e di mettere a punto le pratiche migliori soprattutto sul piano dell’attuazione della normativa europea – ha assunto, per la prima volta, con il Trattato di Lisbona, un riconoscimento a livello dei Trattati. Infatti, il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali ha attribuito, a questo organismo il compito di dare suggerimenti alle istituzioni europee, *i.e.* al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione per il miglioramento dell’azione dell’Unione.

Alla luce di quanto appena reso, si tratterebbe di sviluppare questa indicazione e di rendere la COSAC un organismo prettamente politico, sede di formazione di posizioni comuni (non necessariamente caratterizzate dall’unanimità) non solo sul controllo dell’attuazione del principio di sussidiarietà, ma su tutte le questioni strategiche che coinvolgono l’esercizio di poteri in sede europea¹²⁹, in modo da realizzare, insieme all’estensione dell’ambito di operatività della COSAC, un miglioramento dei processi decisionali dell’UE.

l’individuazione delle forme di regolazione e dei procedimenti decisionali più adeguati alla complessità della materia da disciplinare e alla natura degli interessi coinvolti. Al riguardo, rilevano, da un lato, le questioni connesse alla distinzione tra atti comunitari di natura “legislativa” o “esecutiva” e alla definizione di una gerarchia delle fonti, e, dall’altro, gli strumenti di acquisizione e valutazione delle opinioni delle categorie produttive interessate e delle informazioni tecnico-scientifiche rilevanti per la decisione politica. In terzo luogo, emerge il profilo della “conoscibilità” e della chiarezza della normazione comunitaria, sia sotto l’aspetto della qualità redazionale che della pubblicità degli atti giuridici in senso stretto e della *c.d. soft legislation*. Un indice particolarmente significativo della latitudine e della complessità del tema in oggetto può essere ravvisato nella scelta della Commissione europea di includere, a partire dal 1995, in un unico documento annuale “Legiferare meglio”, l’analisi dell’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, e quella dei profili inerenti alla qualità redazionale, alla semplificazione e alla pubblicità della legislazione”.

¹²⁹ P. CARETTI, *La cooperazione interparlamentare*, in *Fuga dalla legge?*, cit., pp. 267-269.

4. *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'attuale assetto disegnato dal Trattato di Lisbona (art. 12 TUE)*

Sulla questione piuttosto articolata del ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea¹³⁰, con riguardo anche alle possibili interazioni fra i Parlamenti nazionali e le istituzioni dell'UE¹³¹, si sono confrontate due posizioni che traggono ispirazione da concezioni antitetiche di tale processo¹³².

Come osserva attenta dottrina, “*il primo orientamento* è quello che tende a concepire l'integrazione europea come una forma di cooperazione, assai stretta, fra comunità politiche organizzate¹³³.”

Una diversa concezione, di tipo “autonomista”, tende invece a concepire l'ordinamento dell'Unione come politicamente autonomo e giuridicamente autosufficiente, il quale non ha quindi necessità di integrare il proprio processo politico con organi e procedure degli Stati membri¹³⁴.

¹³⁰ In argomento, cfr., *ex multis*, L. VIOLANTE, *Raccordo legislativo fra Unione europea e Parlamenti nazionali*, cit., pp. 725-735. “L'ingresso dei Parlamenti nazionali nel contesto istituzionale dell'Unione ha indubbiamente diversi aspetti positivi. Intanto sottolinea la natura peculiare della costruzione europea, allontanandola ulteriormente dal modello delle organizzazioni internazionali (ma anche dal modello federale). [...]. Il problema è che un processo di riforma non è un gioco a somma zero. L'ingresso dei Parlamenti nazionali deve quindi avere un “contrappeso” nel significativo rafforzamento delle attribuzioni del Parlamento europeo”. In tal senso, F. PETRANGELI, *Sussidiarietà e Parlamenti nazionali: I rischi di confusione istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 175.

¹³¹ Su tale peculiare aspetto cfr. S. DE BELLIS, *L'interazione fra i Parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, cit., pp. 609-630.

¹³² Occorre dar conto anche di una terza posizione secondo la quale i Parlamenti nazionali costituirebbero una articolazione del parlamentarismo europeo, una sorta di luogo tipico della rappresentanza politica. *Amplius* v. E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il diritto dell'unione europea*, fasc. n. 2/2009, p. 461.

¹³³ “In questa prospettiva, l'ordinamento dell'Unione è concepito come un ordinamento giuridicamente dipendente da quello degli Stati membri e politicamente tributario delle forme di legittimazione della decisione politica statale. Ne consegue che il fattore di legittimazione politica dell'azione dell'Unione è dato dal consenso degli Stati e, quindi, dal controllo esercitato sulle attività del governo dai Parlamenti nazionali”. Così E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, cit., p. 461.

¹³⁴ In tale concezione, non dovrebbe quindi esservi spazio alcuno per organi degli Stati, agenti in tale qualità. L'azione di organi statali può essere semmai incorporata nel processo politico dell'Unione e, quindi, nell'ambito delle

È evidente che il ruolo del Parlamento nazionale – che, citando Hegel¹³⁵, può definirsi quale “porticato tra lo Stato e la società civile” – muta in relazione alla prospettiva scelta in ordine al processo di integrazione europea, così come mutevoli sono i rapporti tra le Assemblee elettive e gli altri organi costituzionali interni, da un lato, e le stesse Assemblee e le istituzioni europee, dall’altro.

In dottrina, pressoché unanimemente, si sostiene che la scelta di inserire, nell’ambito del Titolo II del TUE dedicato ai principi democratici, l’articolo 12¹³⁶, che riguarda il ruolo dei Parlamenti nazionali¹³⁷ in vista del “buon funzionamento

dinamiche istituzionali tipiche di tale ordinamento”. Così E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, cit., p. 461.

¹³⁵ Richiamato da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 19. “Porticato”: non più “palazzo” ma neppure ancora “strada”. Per dare conto, insomma, della natura bifronte della rappresentanza. A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, cit.

¹³⁶ “I Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell’Unione:

- a) venendo informati dalle istituzioni dell’Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell’Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea;
- b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
- 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, in conformità dell’articolo 70 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato;
- d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell’articolo 48 del presente trattato;
- e) venendo informati delle domande di adesione all’Unione in conformità dell’articolo 49 del presente trattato;
- f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea”.

¹³⁷ “Al livello degli stati membri, assume rilievo l’adeguatezza dei controlli dei Parlamenti nazionali sull’azione svolta dal proprio governo e dall’amministrazione in sì un importante seno al Consiglio (europeo e dell’Unione): si tratta evidentemente di un importante canale di controllo democratico *indiretto* sulle deliberazioni dell’Unione”. In questi termini si esprime S. MICOSSI, *Un laboratorio di democrazia*, cit., p. 288. Il nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali, oltre ad essere tracciato dall’art. 12 TUE si definisce attraverso i due protocolli allegati allo stesso, ovvero, il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali e quello dedicato all’applicazione del principio di

dell'Unione", sia stata quanto mai opportuna ed aderente alle dinamiche in atto nella prassi europea¹³⁸; tale scelta sembra riflettere la consapevolezza dello stretto nesso sussistente fra democratizzazione e potenziamento dell'efficienza delle procedure decisionali europee¹³⁹. Peraltro, attraverso tale prassi è stato possibile evincere quanto sia necessario che le assemblee legislative nazionali¹⁴⁰ siano rese in maniera sempre crescente partecipi delle dinamiche istituzionali dell'UE¹⁴¹, svolgendo così un ruolo che da

sussidiarietà e di proporzionalità. Si tratta, nel complesso di una serie di disposizioni piuttosto eterogenee che disegnano una funzione di tipo collaborativo. In particolare, "il primo protocollo ha ad oggetto l'informazione dei Parlamenti ed assicura loro la *trasmissione diretta* da parte della Commissione di tutti i documenti di consultazione (i noti libri bianchi e libri verdi), del programma legislativo annuale e ogni atto di programmazione dell'azione dell'Unione. preparatori e dei progetti di atti legislativi dell'Unione, nonché di ogni progetto di atto legislativo. [...] Il secondo protocollo contiene la disciplina della procedura di controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità (sulla base dei quali, come è noto, l'Unione può intervenire, con atti legislativi, anche in settori nei quali non può vantare l'attribuzione di specifici poteri, nelle ipotesi in cui si ritenga che la natura e la dimensione dei problemi da affrontare ne consenta la migliore soluzione con un'azione sovranazionale, senza per altro ledere più di quanto non sia necessario le competenze degli Stati membri)". Il virgolettato è di P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit., pp. 8-11.

¹³⁸ "Il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali è senza dubbio uno degli elementi più significativi del nuovo assetto istituzionale assunto dall'Ue con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Con il nuovo articolo 12 del Trattato Ue, i Parlamenti nazionali, finora menzionati solo nei Protocolli allegati, entrano a far parte a pieno titolo dell'architettura istituzionale e dello spazio politico europeo. Il loro ruolo - contribuire attivamente al buon funzionamento dell'Unione europea - si sostanzia in tre direttrici principali: l'esercizio diretto di poteri propri, in particolar modo di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà nella legislazione europea; il rafforzamento del ruolo di indirizzo e controllo nei confronti dei rispettivi governi; il più generale potere di intervento nelle fasi preliminari di consultazione ed elaborazione degli orientamenti della legislazione europea". Così, E. CIARLI, *L'impatto del Trattato di Lisbona sul Parlamento italiano*, in www.affarinternazionali.it, 9/12/2009.

¹³⁹ C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2008, p. 927.

¹⁴⁰ Una lettura particolare relativa a tali assemblee, soprattutto a quelle bicamerali, è presente in J. M. BUCHANAN, G. TULLOCK, *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 315-332.

¹⁴¹ Cfr. C. PINELLI, *Le "Disposizioni relative ai principi democratici"*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 141.

secoli già appartiene loro in conseguenza dell'esercizio della funzione di integrazione nazionale e sociale, naturale corollario della "politicalità della rappresentanza"¹⁴². Quella in atto, dunque, può considerarsi una sorta di *trasfusione* sul piano dell'integrazione europea di quanto da secoli accade sul piano dell'integrazione nazionale.

Si tratta di una disposizione nuova¹⁴³ che rappresenta una delle più significative novità frutto della Conferenza Intergovernativa di Lisbona che ha considerato il ruolo dei Parlamenti nazionali per il "buon funzionamento" dell'Unione, attribuendo loro la qualità di uno dei principi informatori della democrazia europea.

¹⁴² Cfr. A. BARBERA, *I Parlamenti*, cit., p. 66.

¹⁴³ La Spagna, con la *ley* 24/2009, si colloca virtuosamente tra i primi Paesi europei ad aver dato attuazione alla disposizione di cui all'art. 12 TUE. Tale provvedimento, entrato in vigore il 23 dicembre 2009, modifica la precedente *ley* 8/1994, rispondendo all'esigenza di adeguare le procedure parlamentari nazionali al nuovo ruolo che il Trattato di Lisbona ha attribuito ai Parlamenti nazionali. "Particolarmente significative appaiono in particolare tre innovazioni contenute nella *ley* 24/2009. Per prima cosa, la nuova legge ha dato attuazione al meccanismo di *early warning* previsto dall'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. [...] In secondo luogo, l'art. 6 del Protocollo attribuisce «a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna camera dei Parlamenti nazionali» la possibilità di «consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi». A tal fine la *ley* 24/2009 ha previsto che le *Cortes* siano tenute a trasmettere ai Parlamenti delle Comunità autonome i progetti di legge comunitari. Entro quattro settimane, le singole Assemblee regionali, a loro volta, possono inviare alle *Cortes* un parere motivato circa la violazione del principio di sussidiarietà. Qualora la Commissione mista decida di emettere anch'essa un parere motivato relativo alla violazione del principio di sussidiarietà, deve allegare altresì i pareri dei Parlamenti delle Comunità autonome. [...] Infine, la Commissione mista, sulla base dei nuovi poteri ad essa affidati dal legislatore nazionale, potrà sollecitare il Governo alla presentazione di un ricorso alla Corte di giustizia entro sei settimane dalla pubblicazione ufficiale di un atto legislativo europeo. Il Governo potrà decidere di non aderire alla richiesta del Parlamento solamente in forma motivata. In questo caso, su sollecitazione della Commissione mista, il Governo dovrà comparire di fronte alla Commissione stessa allo scopo di giustificare il diniego. La *ley* 24/2009 conferma e rafforza dunque il ruolo di impulso della Commissione mista per l'Unione europea. Tale organo, istituito con la precedente *ley* 8/1994, è formato da un numero di deputati e senatori stabilito dagli Uffici di Presidenza delle due Camere in sede congiunta all'inizio di ciascuna legislatura". In argomento, R. IBRIDO, Spagna. *Varata la nuova disciplina volta ad adeguare le procedure nazionali ai nuovi poteri attribuiti dal Trattato di Lisbona ai Parlamenti nazionali*, in www.dcp.e.it/online. (corsivo aggiunto).

L'inserimento dei Parlamenti nazionali nell'ambito della democrazia europea costituisce, dunque, il riconoscimento dell'esistenza di un sistema parlamentare europeo.

In dottrina si sottolinea la collocazione del *principio di riserva di democrazia parlamentare nazionale*¹⁴⁴ accanto al *principio di eguaglianza democratica*¹⁴⁵, di *democrazia rappresentativa*¹⁴⁶ e di *democrazia partecipativa*¹⁴⁷. Individuando di tal fatta le quattro direttrici che compongono il Titolo relativo ai “principi democratici” del TUE¹⁴⁸.

Il risultato conseguito con la disposizione risulta, ad una attenta lettura, addirittura più ambizioso del suo stesso oggetto che era quello di racchiudere – in una sola previsione – un insieme di regole sparse nei Trattati.

Tale risultato si sostanzia nella “trasformazione” dei Parlamenti nazionali in *interlocutori diretti delle istituzioni dell'Unione*, assumendo un ruolo – qui il segno di maggiore rilievo – indipendente, dal punto di vista formale, dal Governo dello Stato membro di appartenenza¹⁴⁹.

Ciò ha già permesso, e permetterà in futuro, un coinvolgimento diretto dei Parlamenti nazionali nelle procedure decisionali dell'UE attraverso il quale potrà giungersi ad un innalzamento delle esigenze di garanzia della democrazia come tentativo di soluzione dell'annosa questione del *deficit*, proprio in ragione del fatto che le assemblee legislative godono della legittimazione popolare, a differenza degli esecutivi, salvo talune

¹⁴⁴ Il principio in oggetto è legato, in via generale, al concetto-guida di sussidiarietà e proporzionalità e, in maniera più specifica, a determinate procedure di co-decisione in materia di definizione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia; di revisione costituzionale e di valutazione delle domande di adesione da parte di nuovi stati membri.

¹⁴⁵ Nel TUE tale principio è emblematicamente rappresentato dalla formula “uguale attenzione” per tutti i cittadini da parte delle istituzioni.

¹⁴⁶ Il nucleo del principio che si annota è contenuto nella locuzione “diretta rappresentanza” dei cittadini nel Parlamento europeo.

¹⁴⁷ Gli strumenti di democrazia partecipativa nell'ambito dell'UE sono costituiti: dall'iniziativa normativa, dalla consultazione e dal dialogo dei cittadini con le istituzioni dell'Unione.

¹⁴⁸ V. A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in S. MICCOSSI, G. L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. “Nel dubbio, per l'Europa”*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 333.

¹⁴⁹ L'espressione in corsivo è di L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 171.

eccezioni legate alla forma di governo nazionale e/o al sistema elettorale. Ne conseguirà quasi inevitabilmente una ripercussione sulla forma di governo, che secondo un'efficace espressione adoperata in dottrina può sintetizzarsi come *alterazione della forma di governo nazionale attraverso i trattati comunitari*¹⁵⁰. Per vero, tale rafforzamento delle assemblee legislative¹⁵¹ ha già indotto i Governi a essere più inclini a tener conto degli indirizzi delle Camere nel momento in cui si tratta di determinare la posizione nazionale nella fase ascendente di formazione del diritto dell'UE¹⁵².

In conclusione, le ragioni del rafforzamento dei Parlamenti nazionali possono rinvenirsi, in primo luogo, nell'opportunità di affidare al "vecchio e familiare potere parlamentare nazionale" la ricerca di una valida soluzione per aumentare il tasso di democraticità dell'ordinamento europeo e, in secondo luogo, "per

¹⁵⁰ La locuzione in corsivo si rinvia in S. TUCCIARELLI, *Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea al termine della XV legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2008, p. 628.

¹⁵¹ La quasi totalità della comunità scientifica ha interpretato positivamente il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali così come delineato dalle novità di Lisbona, ritenendolo come una sorta di recupero di democraticità della decisione comunitaria, anche se è opportuno dar conto che qualche voce dottrinale si è posta fuori dal coro asserendo che tale "soluzione, se proposta come rimedio al mancato coinvolgimento del Parlamento europeo, non appare del tutto convincente: oltre all'irrigidimento del negoziato che il controllo preventivo dei Parlamenti nazionali inevitabilmente comporterebbe, sembra non tenersi in sufficiente considerazione come ciò mini la dimensione europea della decisione, screditando il ruolo del Parlamento transnazionale e riportando la questione nella dimensione politica nazionale". Il virgolettato è di A. COSSIRI, *L'esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale*, cit., p. 10.

¹⁵² Per quanto attiene in particolare al rafforzamento del ruolo del parlamento italiano nella trattazione degli affari comunitari, si segnala la presenza di "una serie di adattamenti incrementali in proprio favore sulla forma di governo, attraverso sia il nuovo Trattato sia le più recenti modificazioni della legge 11. Si tratterebbe di una potenziale controtendenza, almeno sul piano dell'enunciazione dei principi, rispetto ad una prassi e ad un contesto politico-istituzionale che continuano invece a registrare un generale predominio del peso specifico governativo. [...] 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 nel nuovo e complesso quadro di riferimento e ad interrogarsi sul proprio ruolo all'interno dell'Unione europea riformata. Tutto ciò potrà produrre ulteriori ripercussioni sulla forma di governo nazionale, sulla legislazione ma anche sui regolamenti e la prassi parlamentare" Così, S. TUCCIARELLI, *Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea al termine della XV legislatura*, cit., p. 631.

ridurre, con la “parlamentarizzazione”, la portata delle innovazioni istituzionali “consentite”¹⁵³.

Nella prospettiva metodologica che si sta cercando di rispettare – composta da due linee interconnesse: quella esterna del diritto dell’Unione europea, relativa al ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo normativo comunitario e al raccordo tra le assemblee legislative nazionali e il Parlamento europeo e quella interna del diritto costituzionale relativa alla dialettica “Parlamento-Governo” nella determinazione della posizione comunitaria – è chiaro che l’efficacia delle previsioni contenute nell’art. 12 TUE – al pari di quelle racchiuse nel Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali – ha una portata non indifferente sul piano dell’ordinamento interno, in particolare sulla forma di governo nazionale, e dipende altresì dalla scelta della fonte di recepimento¹⁵⁴. Al riguardo, non particolarmente “coraggiosa”, come si osserverà nel prosieguo, si è rivelata la scelta del legislatore italiano¹⁵⁵.

¹⁵³ A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali nella vita dell’Unione*, cit., p. 334.

¹⁵⁴ “Le previsioni sui Parlamenti nazionali *sono* state oggetto in *alcuni* Stati membri di intervento da parte delle Corti costituzionali a tutela della funzione che veniva loro assegnata dai Trattati – è stato questo il caso della sentenza della Corte costituzionale polacca del 12 gennaio 2005 con cui si è censurata la norma che non consentiva al Senato di esprimere un parere sui progetti legislativi europei – e per rafforzarne il ruolo sul piano interno, a garanzia della rappresentanza democratica (in questo senso, si veda la sentenza del 30 giugno 2009 del Tribunale costituzionale tedesco). Inoltre, alcune Costituzioni sono state significativamente modificate sotto questo profilo. Basti pensare che nel nuovo Titolo XV della Costituzione francese, dedicato all’Unione europea, di otto articoli ben quattro sono dedicati alle nuove prerogative del Parlamento ed è stata costituzionalizzata la Commissione parlamentare per gli affari europei, che ha sostituito la precedente delegazione. L’art. 23 della Legge fondamentale tedesca, non solo è stato oggetto di un ampio dibattito in diversi Stati membri, prima e dopo la pronuncia del Tribunale costituzionale – che ha previsto, in specifiche ipotesi (in particolare quella di revisione semplificata del Trattato), l’approvazione di leggi costituzionali a protezione dei poteri del Parlamento –, ma è stato riformato nel senso di stabilire puntualmente le modalità di coinvolgimento delle due Camere nella “fase ascendente” e ai fini del ricorso alla Corte di giustizia. In Italia, invece, dopo quasi un anno dall’entrata in vigore del Trattato ci si è limitati ad apportare delle marginali modifiche alla l. n. 11 del 2005 e ad adottare delle procedure sperimentali all’interno delle due Camere”. C. FASONE, *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui Parlamenti nazionali?*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2010, p. 6 (corsivo aggiunto).

¹⁵⁵ “In Italia, sebbene l’attività del Parlamento si sia da tempo orientata nel senso di una partecipazione costante e attiva al procedimento legislativo

5. *La struttura “multilivello” del procedimento decisionale europeo nel sistema territoriale “multilivello” dell’UE. La pluralità delle istituzioni coinvolte ed il necessario consenso dei governi nazionali*

Il procedimento che conduce all’adozione degli atti normativi dell’Unione europea¹⁵⁶ si caratterizza, anche dopo l’entrata in vigore del nuovo Trattato, per la sua particolare complessità¹⁵⁷ e per una struttura che, secondo un termine ormai

europeo (invero, prima che questo abbia ufficialmente inizio), manca nell’ordinamento italiano una sanzione normativa [...] che assicuri a questa e alle altre previsioni del Trattato di Lisbona sui Parlamenti una stabile tenuta nel tempo. Allo stesso modo, sarebbe importante che la disciplina nazionale sulle forme e i modi di partecipazione del Parlamento al processo di integrazione europea fosse ampiamente condivisa dalle forze politiche, ad esempio attraverso la modifica dei regolamentari parlamentari per la quale è richiesta una maggioranza qualificata”. In tal senso, C. FASONE, *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona*, cit., p. 7.

¹⁵⁶ Un interessante approccio ai processi decisionali, che può estendersi analogicamente anche a quelli europei, si rinviene in J. M. BUCHANAN, G. TULLOCK, *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*, cit., pp. 61 ss. Nell’opera gli A. costruiscono deduttivamente una *Teoria delle scelte pubbliche*, avente ad oggetto “l’insieme dei modelli che applicano l’approccio individualista e razionale alle decisioni politiche post-costituzionali, allorché il contratto sociale ha reso operanti i contesti normativi e informativi delle scelte, le *regole del gioco*”. Così, P. MARTELLI, *Introduzione all’edizione italiana*, in J. M. BUCHANAN, G. TULLOCK, *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 18. Non è possibile applicare alla nozione di atto legislativo nell’UE i criteri che generalmente vengono adottati per gli ordinamenti interni, poiché il diritto dell’UE ha scelto di adottare una nozione *sui generis* di atto legislativo. In argomento, cfr. U. DRAETTA, *La funzione legislativa ed esecutiva dell’Unione europea nel Trattato di Lisbona*, cit., p. 679.

¹⁵⁷ “Il diritto parlamentare europeo manifesta una peculiare caratteristica: l’apertura verso livelli istituzionali diversi, intrecciati in un complesso gioco di contrappesi, le cui interazioni cerca di governare secondo forme, se non coerenti, almeno non contraddittorie fra loro. Riconosce, pertanto, fonti di provenienza esterna al Parlamento europeo – norme e prassi di altri Parlamenti – e addirittura non parlamentari, come gli accordi interistituzionali. A ciascuna delle istituzioni coinvolte nel processo decisionale si assegnano funzioni commisurate alle proprie potenzialità ed allo scopo per il quale sono state create, a fronte delle quali le altre posseggono una determinata capacità di contrappeso. La Commissione, sola amministrazione sovranazionale in grado di raccogliere e metabolizzare dati su scala europea, è *domina* della fase di iniziativa: le consultazioni precedenti alla redazione materiale del testo e la stesura delle varie parti nei dettagli tecnici sono compiti tagliati su misura per le sue caratteristiche”. Così, G. VOSA, *“Legiferare con intelligenza” fra contenuto e forma: le procedure di codificazione e rifusione nel diritto parlamentare europeo*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2011, p. 5 (corsivo aggiunto).

invalso nella dottrina costituzionalistica e che può essere mutuato per descrivere il coinvolgimento istituzionale europeo, può definirsi “multilivello”¹⁵⁸.

Prima di addentrarci nell’esame di tale procedimento – meglio sarebbe comunque utilizzare fin d’ora il termine al plurale, visto che esiste una costellazione di procedimenti di formazione degli atti normativi dell’UE¹⁵⁹ – è opportuno svolgere alcune considerazioni di carattere preliminare.

La preferenza per la declinazione del termine al plurale si giustifica, come è stato giustamente rilevato, “*per* la varietà e ricchezza di processi decisionali *che* rispecchia un ordinamento strutturalmente ricco, policentrico, flessibile, “a differenti velocità” e in continuo sviluppo¹⁶⁰”.

¹⁵⁸ Particolarmente copiosa è la letteratura sull’argomento, cfr., *ex plurimis*, P. BILANCIA, F. G. PIZZETTI (a cura di), *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, cit.; A. D’ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, cit.,

¹⁵⁹ Attraverso la consultazione della banca dati istituzionale *Prelex*, curata dalla Commissione europea – disponibile alla pagina web <http://www.europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm?CL=it> – è possibile accedere all’archivio (in tutte le lingue ufficiali dell’Unione) che dà conto della legislazione comunitaria in preparazione dal 1976, purché sottoposta ad una procedura decisionale interistituzionale. Tale archivio consente di ripercorrere l’intero processo decisionale seguendo, avvenimento per avvenimento, le procedure aperte da documenti ufficiali (proposte, raccomandazioni, comunicazioni, ecc.) inviati dalla Commissione ai legislatori (il Consiglio e il Parlamento) e agli altri organi coinvolti nella procedura decisionale.

¹⁶⁰ A. COSSIRI, cit., p. 13 (corsivo aggiunto). Nel suo scritto, l’A. articola le sue osservazioni in base ad una ricerca empirica che, muovendo dalla prassi, le ha consentito di individuare tendenze ed orientamenti del *decision making* dell’UE. *Ibidem*, pp. 15-30. Segnatamente, nella parte conclusiva del suo contributo, l’A. asserisce che “il Parlamento, facendo passi da gigante nell’ultimo ventennio, ha conquistato un ruolo centrale nel sistema decisionale comunitario proprio a partire dall’opportunità offerta dai Trattati con la codecisione. Dove c’è codecisione sembra acquisita la capacità del Parlamento di imporre i “propri” contenuti: stando ai dati emersi, sembrano superati persino i limiti derivanti dalla natura condivisa del potere legislativo. Dove invece non c’è codecisione, il problema della democraticità della decisione ovviamente esiste. Tuttavia, non si può non considerare che il Parlamento, negli ultimi anni, ha conquistato una voce autorevole e un peso importante nei negoziati interistituzionali, tracimando ben oltre quanto in discussione nelle singole procedure di codecisione dalle quali il potere nasce. L’incremento delle funzioni di controllo conseguenti ad ogni revisione dei Trattati e l’effettivo e condizionante esercizio delle stesse (v. il caso “Buttiglione”), la capacità di rigettare compromessi politici ritenuti importanti dal Consiglio e di imporre contenuti agli atti normativi, costituiscono un potere contrattuale che non può essere non

L'Unione europea agisce, com'è noto, nei limiti delle competenze che sono ad essa conferite dagli Stati membri attraverso il Trattato istitutivo e le sue successive modificazioni, l'ultima delle quali è costituita dal Trattato di Lisbona. Proprio per tale ragione, ogni atto dell'UE deve indicare la propria "base giuridica"¹⁶¹, ovvero la disposizione del Trattato che attribuisce all'UE la competenza a regolamentare un determinato ambito disciplinare.

Segnatamente, le basi giuridiche hanno il compito di individuare le istituzioni competenti a regolare una particolare materia, gli organi da consultare obbligatoriamente e la natura del parere, quale sia il *quorum* deliberativo in Consiglio e quali gli strumenti normativi utilizzabili (regolamenti, direttive, etc.) e ogni altra condizione per l'adozione dell'atto.

In particolare, l'obbligo di motivazione dell'atto normativo è da ricondurre alla natura "derivata" e non "originaria" dell'ordinamento dell'Unione europea e, più concretamente, alla preoccupazione degli Stati membri di una eccessiva e incontrollata espansione delle competenze; ed invero, attraverso questa via, si rende controllabile (ed eventualmente sanzionabile) il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità dell'azione dell'UE¹⁶².

Va osservato che, in generale, l'esistenza di una molteplicità di procedure decisionali è stata spesso criticata come causa di opacità dei processi decisionali. In realtà, tale molteplicità consente di riflettere i diversi equilibri tra gli attori e gli interessi coinvolti

considerato dalle altre istituzioni, anche quando si tratta di valutare un parere consultivo o una risoluzione politica dell'Assemblea". *Ibidem*, p. 30.

¹⁶¹ Si osservi che "la scelta del fondamento giuridico è effettuata dalla Commissione, all'atto della presentazione della proposta. Sebbene il Consiglio, il Parlamento o la stessa Commissione possano modificare la proposta nel corso dell'*iter* (e quindi anche cambiare la base giuridica), la prima scelta, effettuata con l'iniziativa, detta, nella maggior parte dei casi, la procedura da seguire. In applicazione del principio di leale collaborazione tra le istituzioni, la scelta, così come l'eventuale modifica, richiede, secondo i codici di condotta, la previa informazione delle altre istituzioni coinvolte nel processo decisionale e una motivazione compiutamente espressa. La Corte di giustizia ha precisato che tale determinazione non può dipendere solo dal convincimento dell'istituzione circa lo scopo perseguito, ma deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, in particolare quando si tratti di stabilire se applicare o meno una procedura decisionale a partecipazione parlamentare". A. COSSIRI, *L'esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale*, cit., pp. 5-6.

¹⁶² In argomento, A. COSSIRI, *L'esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale*, cit.

nelle decisioni in particolari settori e campi di attività, negoziati nel momento di avvio o in successivi aggiustamenti nella gestione delle politiche comuni. Quindi, essa finisce per svolgere un'importante funzione legittimante che non può essere trascurata¹⁶³.

Ciò significa che la molteplicità dei processi decisionali europei¹⁶⁴ e la loro complessità¹⁶⁵ non dovrebbe essere letta, come spesso è accaduto, soltanto attribuendogli un'accezione negativa.

¹⁶³ Così, S. MICOSI, *Un laboratorio di democrazia*, cit., p. 294.

¹⁶⁴ “L’art. 289 (ex 249 A) definisce la procedura legislativa ordinaria distinguendola da quella speciale. La procedura legislativa ordinaria coincide con quella che oggi *era* nota con il nome di procedura di co-decisione. Le procedure legislative speciali dovrebbero essere quelle nelle quali il potere legislativo spetta al Parlamento con partecipazione di Consiglio o, più spesso, al Consiglio con la partecipazione di Parlamento. Non sempre, peraltro, la procedura ordinaria si presenta con carattere di uniformità. Talvolta ad essa si accompagnano delle variazioni significative. [...]. A propria volta, la procedura speciale non è una procedura uniforme. Sotto questa formula si cela infatti una miriade di procedimenti legislativi speciali. Il termine procedura speciale indica sovente l’attuale procedura di consultazione [...]. Ma le modalità di intervento dei vari organi in questo modello procedurale di base sono assai varie [...]. Talvolta con la formula della procedura legislativa speciale si indica un procedimento rafforzato. L’art. 86, par. 1 (ex 69), prevede infatti, per l’istituzione di una procura europea un procedimento che richiede l’unanimità del Consiglio e l’approvazione del PE, i cui risultati possono peraltro essere alterati da una decisione adottata in consultazione con la Commissione (art. 86, par. 4 (ex 69, par. 4) [...]. Insomma, non solo procedura speciale e procedura ordinaria non sono fungibili fra loro. Ma inoltre, nessuna di esse vale a definire una tipologia legislativa unitaria. Né è ravvisabile un rapporto di regola ed eccezione fra di esse. Di conseguenza gli atti adottati sulla loro base non sono fungibili né rappresentano categorie di fonti unitarie. Né è chiara, nel trattato di Lisbona, la distinzione fra atti legislativi e atti non legislativi [...]. Ha natura di atto legislativo l’atto adottato secondo la procedura legislativa. Ha natura di atto non legislativo l’atto adottato secondo altre procedure. È ragionevole presumere che a questa differenza formale si debba però accompagnare anche una diversità di regime giuridico. Negli ordinamenti nazionali la relazione fra atti legislativi è una distinzione che rileva del rispettivo grado gerarchico. Gli atti non legislativi sono subordinati agli atti legislativi. Non è questa tuttavia la relazione fra atti legislativi e atti non legislativi adottata dal trattato di riforma [...]. L’analisi del Trattato mostra quindi come vi siano atti non legislativi che attuano atti legislativi, ai quali si accompagna tuttavia l’esistenza di una serie di atti non legislativi autonomi ed aventi effetti di vario tipo. Il Trattato prevede anche l’esistenza di atti non legislativi tesi ad attuare atti legislativi che tuttavia possono derogare a questi ultimi. Insomma, sulla base della lettura delle disposizioni del nuovo trattato assai difficile individuare una chiara distinzione di regime giuridico fra atti legislativi e atti non legislativi. Le considerazioni svolte inducono quindi a ritenere che il tentativo di razionalizzare il sistema delle fonti dell’Unione, e di ricondurre le varie figure di fonti ad un disegno

Anzi, la complessità¹⁶⁶, se, per un verso, potrebbe ostacolare la speditezza di una decisione, per altro verso, consente di addivenire alla stessa con una maggiore e più esaustiva avvedutezza che proviene dai soggetti coinvolti, i quali possono svolgere reciprocamente una funzione di legittimazione dei contenuti della decisione stessa.

Nella prospettiva di uno studio condotto in parallelo tra le fonti del diritto costituzionale interno e le fonti del diritto “costituzionale” europeo¹⁶⁷, un’attenta dottrina¹⁶⁸ mette in luce la

unitario, non può dirsi del tutto riuscito. Nel nuovo Trattato permane infatti una pluralità di sistemi e sottosistemi di fonti normative, assai difficili da coordinare nei loro rapporti reciproci. Come accennato, l’attuale stato di frammentazione del sistema di fonti normative non è casuale, ma risponde ad un particolare modo d’essere dell’ordinamento giuridico dell’integrazione, fondato sulla identificazione di settori specifici di competenza nei quali l’Unione può agire con strumenti rigorosamente predeterminati dagli Stati membri nel Trattato istitutivo. In ciascuno di questi settori, l’azione dell’Unione finisce con il costituire dei microsistemi normativi autonomi e privi, in astratto, di interazione con gli altri. L’esistenza di una pluralità di sistemi e sub-sistemi di fonti normative non costituisce quindi frutto del caso ma è la conseguenza logica dell’asimmetria del processo di integrazione nei vari settori, e della volontà degli Stati membri di vincolare l’azione dell’Unione in ciascuno di questi al perseguimento di scopi e all’utilizzazione di strumenti espressamente predeterminati dal Trattato. Fino a quando questa struttura concettuale, nota con il nome di principio dei poteri attribuiti, costituirà la forma giuridica fondamentale dell’integrazione europea, la creazione di un sistema unitario delle fonti normative dell’Unione non sarà un risultato agevole da raggiungere”. Così, E. CANNIZZARO, *Il sistema delle fonti dell’Unione nel nuovo Trattato di riforma*, in *www.sudineuropa.net* (corsivo aggiunto).

¹⁶⁵ In dottrina, per descrivere il processo di produzione normativa dell’UE si utilizza la locuzione di “intricato groviglio”. In argomento, A. COSSIRI, *L’esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale*, cit., p. 2.

¹⁶⁶ Come sostenuto in dottrina, “le modifiche che il Trattato di Lisbona ha apportato al procedimento legislativo ne hanno meglio chiarito la natura *circolare*: dalla prospettiva della formazione del diritto, legislazione, esecuzione e giurisprudenza, più che in una concatenazione rettilinea logico-cronologica, si dispongono in circolo. Il procedimento legislativo si cala nel tempo e nello spazio: sgretolatosene i presupposti teorici, la singolarità aoristica del momento decisionale si disarticola nella continua interazione di attori diversi, variamente legittimati all’intervento, che per un verso costituiscono i soggetti di una decisione contrattata, per l’altro si atteggiano ad altrettante “arene” per la negoziazione fra interessi in precario equilibrio”. In tal senso, G. VOSA, *“Legiferare con intelligenza” fra contenuto e forma*, cit., p. 10 (corsivo aggiunto).

¹⁶⁷ Peraltro, è opportuno evidenziare l’influenza dell’ordinamento dell’Unione europea su quello interno ribadendo, altresì, che tale condizionamento

possibilità di utilizzare il ragionamento analogico. Ovvero, così come esiste¹⁶⁹ uno stretto legame tra il sistema delle fonti del diritto interno e la forma di stato¹⁷⁰ e di governo, allo stesso modo è possibile individuare un nesso tra le fonti dell'ordinamento dell'UE e la peculiare natura giuridica di tale ordinamento¹⁷¹ che, com'è

evidentemente incide non solo sui contenuti, ma anche sui metodi e sui caratteri della legislazione italiana. Si rinvencono accenni sull'argomento in N. LUPO, *Gli atti normativi del Governo tra legalità costituzionale e fuga dai controlli*, in www.osservatoriosullefonti.it.

¹⁶⁸ S. BARONCELLI, *Le fonti del diritto nell'UE dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona: verso un'accresciuta complessità del sistema*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 3/2008.

¹⁶⁹ La funzionalità di un sistema delle fonti può comprendersi solo se si lega tale sistema alla forma di Stato e di governo e, quindi, se si tengono in considerazione le inevitabili trasformazioni da loro subite nel corso del tempo. Ed invero, le fonti del diritto, come è noto, sono i *canali naturali* attraverso cui trova espressione la volontà politica per mezzo di regole nell'ambito di un determinato assetto costituzionale. La modalità attraverso cui le fonti si articolano in concreto costituisce pertanto l'effetto diretto degli equilibri che si innescano tra gli organi e le istituzioni che hanno il compito di manifestare tale volontà. In argomento, v., tra gli altri, G. TARLI BARBIERI, *Appunti sulle fonti del diritto italiano. Parte generale*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 25-27. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996. In merito alle disfunzioni e alle patologie, autorevole dottrina evidenzia che il "sistema" delle fonti, "sottoposto a tensioni in grado di innescare processi di trasformazione della prassi o, al limite, di elusione e rottura dello stesso modello costituzionale", sta vivendo una fase di difficoltà che ha portato come conseguenza tangibile anche il "tramonto della stessa nozione di "sistema". Così, E. CHELI, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro "sistema" delle fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 2/2010; Cfr., altresì, A. RUGGERI, *È rimediabile il disordine delle fonti?*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 2/2010; ID., *Verso un nuovo ordine delle fonti?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2000, p. 396 ss.

¹⁷⁰ In argomento, F. PALERMO, *La teoria delle forme di stato e la sua verifica comparata. Quale attualità per il diritto costituzionale dell'Unione europea?* in R. TONIATTI, F. PALERMO (a cura di), *Il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea. Saggi su valori e prescrittività dell'integrazione costituzionale sovranazionale*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2004, pp. 13-67.

¹⁷¹ In dottrina sono state altresì esaminate le interconnessioni tra fra il processo di attuazione delle riforma del Titolo V, parte II della nostra Costituzione e il processo di riforma dell'ordinamento dell'Unione attualmente in atto, e che ha avuto il suo "centro" nell'attività della già più volte citata Convenzione di Laeken. Sul tema, cfr. F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/2002, pp. 221-257. L'A. sostiene con fermezza – e il lasso di tempo intercorso tra la pubblicazione del suo contributo e lo stato attuale del processo di integrazione europea ed "insinuazione" delle dinamiche europee negli assetti ordinamentali interni non può che dargliene atto – che "il legame fra l'attuazione della riforma

noto, per la maggior parte degli studiosi si colloca a metà strada tra l'organizzazione internazionale e lo Stato federale.

Tra le procedure "legislative"¹⁷² già disciplinate dal Trattato CE, la prassi ha fatto registrare un'applicazione piuttosto frequente della c.d. procedura di codecisione¹⁷³ (art. 251 TCE), definita in

costituzionale italiana e il processo in corso a livello europeo sia particolarmente forte". *Ibidem*, p. 37. Cfr., altresì, ID, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹⁷² Come osserva A. COSSIRI, *L'esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale*, cit., p. 1, "parlare di esercizio della funzione legislativa in ambito comunitario e di *law-making* non sarebbe del tutto corretto: va infatti tenuto presente che, nel sistema comunitario, non esiste il principio di separazione dei poteri nei termini in cui è vigente negli ordinamenti di tipo statale. Conseguentemente, con le stesse procedure, le istituzioni possono adottare atti di natura legislativa e atti di natura esecutiva. E' dunque più corretto, in riferimento ai processi decisionali comunitari, parlare, in generale, di *decision-making*". Sempre in relazione al dibattito sull'utilizzo del termine "legge" in ambito europeo, autorevole dottrina sostiene che "il principio della sovranità della legge del Parlamento a livello di Unione non è rispettato. Non esiste alcuna fonte normativa a livello di Unione, di carattere primario, cui possa riconoscersi in modo certo una competenza di carattere generale. Sicuramente non lo è la legge del Parlamento (di procedura ordinaria o speciale), che può disporre solo nei casi espressamente considerati. Non lo è più la legge dello Stato membro, divenuta minoritaria nel suo stesso territorio per effetto della prevalenza quantitativa della normazione dell'Unione con efficacia diretta". Così, G. GUARINO, *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea*, cit.

¹⁷³ "Sul piano procedurale, la procedura di codecisione può comportare sino a tre letture e caratteristica peculiare è la previsione, nel caso in cui non si riesca a raggiungere un accordo tra Parlamento e Consiglio, di una sede di dialogo e negoziazione istituzionalizzata in cui si svolge l'ultima fase, preliminare alla terza lettura parlamentare. Si tratta del Comitato di conciliazione che riunisce un ugual numero di rappresentanti di Parlamento e Consiglio. La Commissione partecipa ai suoi lavori, attraverso un proprio rappresentante, che adotta tutte le iniziative necessarie a favorire un accordo tra i due colegislatori. Il complesso meccanismo previsto sulla carta viene sensibilmente semplificato nella prassi: quasi sempre le delegazioni ufficiali si limitano ad approvare, nelle riunioni del Comitato, testi di compromesso redatti nella sede informale del cd. "trilogo"". A. COSSIRI, *L'esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale*, cit., p. 4. Altra dottrina osserva che "la procedura di codecisione promette di assicurare al Parlamento Europeo una posizione formalmente paritaria rispetto al Consiglio. [...]. Tale procedura mostra tra le sue pieghe i segni di una nuova cultura legislativa, anzi co-legislativa, che rappresenta un modello misto fra i paradigmi tipici del diritto internazionale e costituzionale. [...]. Nessun dubbio che il Parlamento, per ossequio al nome che porta ed alla storia che rievoca, sia atteso al conferimento di un *aliquid novi*, antitodo al *deficit*

dottrina quale espressione di tendenziale “bicameralismo¹⁷⁴”. Tale definizione si collega alla posizione di formale parità rivestita da Parlamento e Consiglio: invero, l’atto non può essere adottato se entrambe le istituzioni non deliberano favorevolmente sul medesimo testo.

L’art. 294 TFUE stabilisce i dettagli della procedura legislativa ordinaria, che si svolge in quattro fasi e che si caratterizza per alcuni elementi fondamentali. In primo luogo, i provvedimenti sottoposti a tale procedura possono essere adottati solo con il consenso di entrambe le istituzioni – cioè il Consiglio e il PE – a ciascuna delle quali compete un diritto di veto. In secondo luogo, nell’ipotesi di un dissenso tra PE e Consiglio, viene convocato un comitato di conciliazione paritetico che ha il compito di raggiungere un accordo, necessario per l’adozione del provvedimento. In terzo luogo, se sussiste l’accordo del PE, nelle ultime fasi della procedura il Consiglio può adottare anche a maggioranza qualificata un atto che contenga emendamenti sui quali la Commissione ha espresso parere negativo. Infine, deve prendersi atto che il ruolo della Commissione è quello di mediatore tra Consiglio e PE, nel quadro di una cooperazione tra i tre organi che rappresenta l’indispensabile presupposto della procedura legislativa ordinaria¹⁷⁵.

Essa indubbiamente si caratterizza per un elevato tasso di “democraticità”, poiché è attribuito un ruolo di primo piano al Parlamento europeo. Tuttavia, a fronte di tale vantaggio sul versante della legittimazione democratica, la procedura presenta uno svantaggio legato alla sua stessa durata che risulta piuttosto lunga in ragione, da un lato, della molteplicità delle istituzioni coinvolte e, dall’altro, della doppia lettura del testo da parte del Parlamento.

democratico di cui soffre la Comunità, stretta nella morsa degli accordi fra i Governi”. In tal senso G. VOSA, *Tra le pieghe del procedimento legislativo nel Parlamento europeo la codecisione nella revisione generale del regolamento fra procedura e negoziati*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2009, pp. 511-512.

¹⁷⁴ V. A. COSSIRI, *L’esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale*, cit., p. 3 e ss. L’A. osserva come nell’attuazione della procedura di codecisione il Parlamento abbia assunto pienamente il ruolo di colegislatore, imponendo, talvolta, la propria volontà al Consiglio. In particolare, la casistica della codecisione dimostra che a casi di “bicameralismo di tipo cooperativo” si siano affiancati casi di “bicameralismo competitivo”, in cui la volontà parlamentare è riuscita a prevalere sulla volontà degli Stati. *Ibidem*, p. 9.

¹⁷⁵ Cfr. U. DRAETTA, *La funzione legislativa ed esecutiva dell’Unione europea nel Trattato di Lisbona*, cit., pp. 683-685.

Come attentamente rilevato¹⁷⁶, “nell’Unione europea, il Parlamento ha un ruolo di partecipazione ad un equilibrio istituzionale complesso, partecipazione la cui massima espressione è appunto la procedura di codecisione. Il *framework* in cui si inserisce il Parlamento è destinato irrimediabilmente ad incidere sul funzionamento interno dell’istituzione: se il suo ruolo si gioca in un complesso equilibrio di istituzioni, è chiaro che la sua voce potrà assumere un qualche peso solo nella misura in cui si esprima in maniera unitaria o fortemente compatta”.

Come accennato, anche secondo le disposizioni del nuovo Trattato, la procedura sopra richiamata mantiene intatta la sua complessità strutturale¹⁷⁷, la novità introdotta invece è stata quella – secondo quanto si legge nell’art. 294 TFUE – di elevarla a “procedura legislativa ordinaria¹⁷⁸” per l’adozione degli atti legislativi¹⁷⁹.

¹⁷⁶ A. COSSIRI, cit., p. 15.

¹⁷⁷ “Nonostante i miglioramenti apportati con le varie revisioni dei Trattati, la procedura legislativa ordinaria resta articolata e laboriosa, frutto della necessità di trovare difficili equilibri tra l’esigenza di conferire qualche maggior potere ad un organo democraticamente eletto, quale il Parlamento europeo, senza, però, privare nella sostanza il Consiglio (e, quindi, gli Stati membri) delle sue prerogative”. U. DRAETTA, *La funzione legislativa ed esecutiva dell’Unione europea nel Trattato di Lisbona*, cit., p. 685.

¹⁷⁸ In dottrina si afferma che “il sistema risultante dal Trattato di Lisbona risente delle difficoltà insite nella decisione di rendere la procedura di codecisione, rinominata procedura legislativa ordinaria, la chiave di volta del nuovo sistema normativo, in ragione del coinvolgimento del Parlamento europeo su un piano di parità con il Consiglio. Ciò appare evidente se si considera che gli atti legislativi che occupano la categoria delle fonti secondarie, sono tali solo se adottati in procedura di codecisione, laddove il loro “plusvalore” deriva appunto dalla necessaria partecipazione dell’assemblea legislativa europea a fianco del Consiglio, che decide a maggioranza qualificata. Gli atti secondari che si trovano in posizione di supremazia sono, dunque, quelli presi con una procedura che potenzia il ruolo del Parlamento europeo e riduce il peso dell’interesse nazionale riconducibile agli Stati, ovvero quelli adottati in base ad una procedura legislativa speciale disciplinata nello stesso Trattato di Lisbona. Giusta questa interpretazione, parrebbe che gli atti adottati in base a una procedura legislativa ordinaria debbano prevalere su quelli presi in una materia ove è richiesta l’unanimità [...]. Ma in realtà così non è, perché ogni volta che il Trattato prevede l’obbligo del voto all’unanimità si premura altresì di specificare che si applica la procedura speciale; si rientra dunque nel caso delle eccezioni al principio generale, che danno luogo anch’esse ad atti legislativi. Dato il gran numero di procedure speciali previste, ci si chiede allora se non fosse meglio confermare il principio della base giuridica usato attualmente, ove ogni articolo specifica in modo puntuale le istituzioni

Anche dopo le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, è possibile sostenere che la procedura legislativa in senso tecnico non è che una delle fasi del ciclo di produzione normativa, ove Parlamento e Consiglio fanno da “stanze di compensazione” di posizioni spesso contrapposte, operando sulla base dei dati e delle proposte che la Commissione europea ha la funzione di produrre e rielaborare. Nessuno degli organi coinvolti può decidere da solo. Ed invero, è il condensato dell'*accordo* tra i “co-legislatori”, *i.e.* “il compromesso tra i compromessi” che vengono raggiunti in seno a ciascuna istituzione, a diventare atto giuridico¹⁸⁰.

A proposito di complessità strutturale del processo di produzione normativa dell'UE derivante dalle dinamiche interistituzionali, con le loro inevitabili ricadute anche in termini di qualità del “prodotto” normativo, un interessante contributo mette in luce sia i profili relativi alle peculiarità del procedimento normativo europeo, sia quelli attinenti alla ricerca della qualità della legislazione europea, frutto delle procedure legislative, in generale e di quella ordinaria, in particolare, e all'apporto fornito dalle Istituzioni europee – soprattutto in tempi recenti – in tale direzione.

Segnatamente, si afferma che “il forte impegno profuso dalle Istituzioni europee *per migliorare la qualità della legislazione* è testimonianza di una sempre più diffusa consapevolezza della valenza democratica dei principi sulla legislazione¹⁸¹”.

responsabili, le procedure e gli atti, invece di creare un principio generale che concorre con numerose procedure specifiche che si trovano sullo stesso piano”. Cfr. S. BARONCELLI, *Le fonti del diritto nell'UE dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona*, cit., pp. 43-44.

¹⁷⁹ Tale procedura è stata inizialmente introdotta nel Trattato di Maastricht per un numero alquanto limitato di materie. In seguito con i Trattati di Amsterdam e di Nizza è stata estesa ad altri settori. Nell'ultimo Trattato si applica a gran parte delle materie, tra le quali: la politica agricola comune e lo spazio di libertà, sicurezza, giustizia; nonché alle nuove competenze che il Trattato di Lisbona conferisce all'Unione, tra le quali si segnalano: lo sport (art. 176B TFUE), la protezione civile (art. 176H TFUE), lo spazio (art. 172 *bis* TFUE).

¹⁸⁰ Le locuzioni virgolettate sono di G. VOSA, “*Legiferare con intelligenza*” *fra contenuto e forma*, cit., p. 11.

¹⁸¹ La richiamata dottrina prosegue osservando che “da un lato, chiarezza e trasparenza nella preparazione del *background* di una misura normativa, con l'illustrazione dei benefici apportati e degli effettivi destinatari di tali benefici; dall'altro, una visione lucida della complessità del processo di emanazione di una norma, che comporta uno sforzo condiviso e coordinato, e soprattutto protratto nel tempo. Dirigendosi a ogni livello della contrattazione politica, tali principi accompagnano la costruzione dell'ordinamento europeo e si caricano di

L'importanza della qualità della legislazione europea si avverte con particolare pregnanza tenuto conto della prevalenza quantitativa della normazione dell'Unione su quella interna. L'Unione, dunque, *prevale* sugli Stati membri in questo fondamentale aspetto. In conclusione, si consideri che tanto più elevata sarà la qualità del “prodotto” normativo europeo, tanto maggiore sarà auspicabilmente, a cascata, quella interna di recepimento.

un forte significato integrazionista sotto il profilo del metodo, del *come* legiferare: questione essa stessa di altissima rilevanza costituzionale, poiché si rifà ad un'idea ben precisa del rapporto tra governanti e governati. La dialettica tra forma e contenuto si snoda lungo i poli della leggibilità da un lato, della facoltà d'intervento dall'altro, dispiegandosi lungo il circuito decisionale e costituendo il punto di sintesi tra i due momenti democratici della partecipazione e della rappresentanza”. Così, G. VOSA, *“Legiferare con intelligenza” fra contenuto e forma*, cit., p. 16 (corsivo aggiunto).

Capitolo secondo

Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità con particolare attenzione alla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*

SOMMARIO: 1. – Il principio di sussidiarietà nel diritto dell’Unione europea. 2. – Il controllo del principio di sussidiarietà *ex ante* ed *ex post* da parte dei Parlamenti nazionali. Considerazioni generali. 2.1. – Un’ipotesi peculiare di controllo del principio di sussidiarietà. La “materia” del diritto di famiglia avente implicazioni transnazionali e il potere di veto dei Parlamenti nazionali. 2.2. – Il ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà. 2.3. – Un caso particolare: il ricorso alla Corte costituzionale tedesca per il controllo *ultra vires*. 3. – La disciplina e la pratica dello *scrutiny* parlamentare. Considerazioni generali. 3.1. – Una prospettiva comparatistica con particolare riferimento all’accresciuto ruolo del Parlamento tedesco nelle questioni europee.

1. *Il principio di sussidiarietà nel diritto dell’Unione europea*

Il principio di sussidiarietà (art. 5 TUE¹⁸²) – introdotto a livello europeo per la prima volta nel Trattato di Maastricht¹⁸³ –

¹⁸² L’art. 5 TUE ribadisce i principi fondamentali che regolano il sistema delle competenze: i principi di attribuzione delle competenze, di sussidiarietà e di proporzionalità.

¹⁸³ Con il Trattato di Maastricht la sussidiarietà diventa uno dei principi fondamentali dell’Unione Europea: un esplicito principio di costituzione materiale che dovrebbe regolamentare gli sviluppi futuri del processo di integrazione. In argomento, v. F. VECCHIO, *Il principio di sussidiarietà nel Trattato Costituzionale: procedimentalizzazione vs giustiziabilità*, in www.forumcostituzionale.it. L’Autore focalizza l’attenzione del suo lavoro sulla scarsa giustiziabilità del principio di sussidiarietà, in particolare, rileva come “malgrado la particolare rilevanza strategica delle questioni che si intendono regolare con la sussidiarietà e malgrado l’attenzione che le istituzioni comunitarie e la società civile europea hanno dedicato al principio, la Corte di Giustizia Europea ha incontrato parecchie difficoltà nel darvi applicazione pratica. C’è il rischio che un’idea che aspira a diventare uno dei principi cardine dell’ordinamento costituzionale europeo finisca per trovare poco riscontro nella giurisprudenza”. *Ibidem*, p. 5. L’Autore indaga sulla tematica relativa alla giustiziabilità del principio giungendo, con l’avallo di altra dottrina, ad un possibile approdo. “Secondo l’orientamento dottrinale maggioritario, le difficoltà incontrate dalla Corte di Giustizia Europea nel dare applicazione pratica al principio di sussidiarietà sono legate all’imbarazzo della Corte ad entrare nel merito di alcune questioni che inevitabilmente richiedono una valutazione in senso lato politica. Effettivamente, in assenza di criteri normativi ben definiti e di un sentire

trova le sue origini nella filosofia aristotelico-tomistica, nella dottrina sociale della Chiesa¹⁸⁴ e negli ordinamenti federali, infine, è stato successivamente reinterpretato dalla teoria economica della scelta pubblica.

Le implicazioni possibili a cui può dar luogo il principio di sussidiarietà – strumento ritenuto utile per temperare l'esercizio di nuove e maggiori attribuzioni a favore delle istituzioni europee – ha dato luogo a profondi dissensi nel campo della letteratura giuridica.

Vi è chi ha sostenuto che “potenzialmente” potrebbe trattarsi “di un’arma a doppio taglio¹⁸⁵”, poiché l’applicazione di tale principio richiede “un bilanciamento di interessi diversi e contrapposti”, cioè, da un lato, l’interesse generale, che il diritto dell’UE è, per definizione, in grado di soddisfare pienamente e, dall’altro lato, gli interessi di ciascuno Stato membro, che potrebbero venire sacrificati da una disciplina europea che, se troppo puntigliosa, finirebbe con il sottovalutare le particolarità delle singole situazioni nazionali.

comune condiviso, nel tentativo di dare un contenuto concreto al principio, la Corte potrebbe trovarsi nella difficoltà oggettiva di enucleare criteri di giustiziabilità immuni da valutazioni extragiuridiche ed una decisione sulla sussidiarietà potrebbe addirittura trasformarsi in una decisione sulla *Kompetenz-Kompetenz*. *Ibidem*, p. 7. “The concept of subsidiarity is at the heart of federalism, it governs the sharing the competencies in each divided power system”. La definizione tra virgolette è di J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, I. PERNICE, *European union law and National constitutions. Conclusions*, WHI – Paper 18/02, in *www.wbi-berlin.de*, p. 4.

¹⁸⁴ “Il termine sussidiarietà deriva dal latino *subsidium* che nella terminologia militare romana stava ad indicare le truppe di riserva che rimanevano dietro al fronte, pronte a intervenire in aiuto alle *coorti* che combattevano nella prima *acies*. In relazione alla sua applicazione sociale, i primi cenni di una riflessione su un principio analogo sono già presenti nel pensiero aristotelico e vengono poi ripresi e rielaborati da San Tommaso come elemento di una netta concezione del bene comune, come risultato di una pluralità di apporti in un contesto comunitario, solidaristico e non conflittuale, all'interno del quale alla personalità umana è offerta la possibilità di svilupparsi. Tale principio viene espressamente enunciato solo nel corso del XIX secolo ad opera della dottrina sociale della chiesa, e culmina nell'enciclica “Quadragesimo anno” di Pio XI (1931)”. Cfr. *Amplius*, N. CARDONE, A. JANNELLI, L. MATTEO, F. MEZZAPESA, F. PALLANTE, *Il principio di sussidiarietà nell'evoluzione giuridica europea*, in *www.consiglioregionale.piemonte.it*, p. 4.

¹⁸⁵ La locuzione virgolettata è di L. PALADIN, *Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario*, in *Le Regioni*, n. 4/1996, p. 1035.

Tale principio si presta ad un'applicazione bidirezionale¹⁸⁶, ovvero sia di contenimento sia di propulsione dell'azione del livello centrale rispetto a quello più prossimo ai cittadini, da qui la stretta connessione con il principio di prossimità¹⁸⁷. Nello specifico consente che l'azione dell'UE, nei limiti delle competenze che le sono attribuite dai Trattati, sia estesa laddove le particolari circostanze lo richiedano e, invece, ristretta e/o sospesa nelle ipotesi in cui non sia più giustificata.

In ordine all'evoluzione del principio di sussidiarietà¹⁸⁸, in dottrina si osserva che “sia a livello nazionale che comunitario,

¹⁸⁶ Bidirezionale, così definisce l'applicazione del principio di sussidiarietà F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della comunità e dell'unione europea*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 295.

¹⁸⁷ “Il principio di sussidiarietà/prossimità opera anche nel senso di attribuire competenze a livello regionale o locale, con una corrispondente contrazione delle competenze a livello dello Stato nazionale centrale”. U. DRAETTA, *Le competenze dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, fasc. n. 2/2008, pp. 254-255.

¹⁸⁸ In ordine al legame tra frammentazione dei livelli di governo e funzionamento del principio di sussidiarietà, in dottrina si osserva che “sta venendo progressivamente meno una struttura unitaria dell'esercizio del potere a livello statale: la frammentazione dei livelli di governo cresce all'interno di quasi tutti i Paesi comunitari e si sovrappone ad essa una struttura di *governance* sopranazionale: l'Unione europea. Si tratta di un fenomeno generale nella misura in cui la maggior parte dei cittadini europei sono ormai governati con sistemi multilivello: ciò accade in Italia in maniera crescente anche se con le difficoltà che conosciamo, ma anche negli altri Paesi europei dove o si sperimentano forme nuove di divisioni del potere pubblico o dove anche strutture tradizionalmente accentrate conquistano nuovi orizzonti in tema di devoluzione o organizzazione strutturale del potere. La presenza di una pluralità di centri di governi è diventata la normalità in quasi tutta l'Europa. Questa frammentazione del potere ha delle conseguenze rispetto al funzionamento del principio di sussidiarietà: 1) considerato che sono molteplici i soggetti titolari del potere pubblico, non è possibile dividere con un taglio netto le competenze di ciascuno e, anzi, per l'esercizio del potere si costruisce un clima di interferenza e integrazione. I diversi livelli di governo non si rapportano in termini di distinti e indipendenti centri decisionali (sul modello molto teorico e poco realistico del federalismo duale o competitivo), ma tra loro sono in necessaria interazione (più o meno cooperativa e collaborativa). Senza la necessaria distinzione delle competenze tra i diversi livelli di governo il principio corre (e scivola) lungo una scala senza solidi gradini sui quali attestarsi e, dunque, non opera più sul piano della scelta del livello di governo competente, quanto invece su quello dell'esercizio della competenza (amministrativa o normativa); 2) questa nuova situazione comporta una declinazione crescente del principio in termini verticali e istituzionali a scapito della “versione” orizzontale”. In tal senso, v. A. STERPA, *Il principio di sussidiarietà*

dunque, il principio di sussidiarietà è declinato in maniera diversa rispetto all'impostazione originaria e tradizionale: una novità che incide sul piano assiologico del principio. *Siamo di fronte alla mutazione del codice genetico del principio di sussidiarietà* che è nato idealmente, sia nel mondo individualista liberale che in quello cattolico, in difesa della persona, dell'individuo e delle comunità primarie ad esso legate e non per condizionare le modalità di esercizio del potere.

Vi è sempre meno traccia oggi dell'approccio assiologico del principio per cui "più piccolo è meglio, per forza" [...]. L'attenzione non è più centrata sulla scelta del soggetto che deve esercitare il pubblico potere in quanto più vicino alla comunità o sulla azione di una parte della comunità stessa, ma sul *migliore esercizio del potere; miglior esercizio che non coincide a priori con l'assegnazione al livello di governo più basso delle funzioni*".

In altri termini, l'obiettivo perseguito è che *la funzione sia meglio esercitata*, pertanto vengono introdotti altri criteri – dell'efficienza, dell'efficacia, del buon andamento, del contenimento dei costi, dell'esercizio unitario – diversi da quello che dispone che le funzioni devono essere svolte a livello più basso. In tale contesto, dunque, il principio di sussidiarietà opera anche come strumento di centralizzazione delle competenze; mentre, il principio di ragionevolezza e quello di proporzionalità operano sul piano dell'esercizio concreto della funzione. In questo modo, quindi, può sostenersi che il principio di sussidiarietà è declinato rispetto al *parametro del miglior esercizio della funzione*¹⁸⁹.

Sulla base di questo principio, in linea generale e di prima approssimazione, può dirsi che l'allocazione delle competenze, ai vari livelli del sistema comunitario (o meglio, dell'Unione europea), deve essere determinata secondo il criterio della "migliore efficienza". Secondo tale meccanismo, una competenza si

nel diritto comunitario e nella Costituzione, in www.federalismi.it, n. 15/2010, pp. 5-6. In argomento, cfr., altresì M. ARMANNO, *Il principio costituzionale di sussidiarietà. Premesse teoriche. Modelli operativi. Esperienza dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2010. Per quel che riguarda il rapporto tra sovranità e sussidiarietà si rinvia a N. MAC CORMICK, *La sovranità in discussione: diritto, stato e nazione nel "commonwealth" europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 195-241.

¹⁸⁹ In tal senso, A. STERPA, *Il principio di sussidiarietà*, cit., pp. 9-10. In argomento, v. altresì A. M. POGGI, *Principio di sussidiarietà e autonomie funzionali*, in www.astrid-online.it.

trasferisce da un livello inferiore ad un livello superiore soltanto nel caso in cui il primo non sia in grado di esercitarla adeguatamente¹⁹⁰.

Si osservi che l'istituzione europea, per prima chiamata a dare applicazione al principio in parola, è la Commissione, poiché è quella che esercita l'iniziativa legislativa. Da qui con tutta probabilità la scelta di legare il controllo del principio di sussidiarietà ai Parlamenti nazionali – costituzionalmente detentori, sebbene non esclusivi, dell'iniziativa legislativa negli assetti ordinamentali interni – in stretta collaborazione proprio con la Commissione europea¹⁹¹, la quale dal settembre del 2006 ha assunto l'onere di trasmettere i progetti normativi ai Parlamenti nazionali, in modo da evitare il “filtro rallentatore¹⁹²” degli esecutivi.

In letteratura si osserva che l'attuazione del principio di sussidiarietà a livello sovranazionale, dal punto di vista applicativo presenta degli inconvenienti¹⁹³. Ed invero, la Corte di giustizia – a differenza della Corte suprema americana – non dispone di un

¹⁹⁰ Sulla rilevanza del principio di sussidiarietà specie sotto il profilo amministrativo, cfr. G. VESPERINI, G. SGUEO, *Il governo decentrato dell'Unione*, in www.astrid-online.it.

¹⁹¹ Nella lettera di José Manuel Barroso e di Margot Wallström del 1° dicembre 2009, già citata, a proposito della necessità di uno stretto connubio Commissione europea-Parlamenti nazionali, si legge: “*we would like to emphasise that the Commission sees this mechanism as part of a wider political relationship between the Commission and national Parliaments, to be applied alongside the political dialogue, which will of course be pursued in the future. It is a welcome opportunity to improve the process of policy formulation and the effective application of this central principle of the Treaty*”.

¹⁹² La locuzione è di F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà*, cit., p. 304.

¹⁹³ Per uno sguardo d'insieme sul tema, cfr. M. ARMANNO, *Il principio costituzionale di sussidiarietà. Premesse teoriche. Modelli operativi. Esperienza dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2010; N. CARDONE, A. JANNELLI, L. MATTEO, F. MEZZAPESA, F. PALLANTE, *Il principio di sussidiarietà nell'evoluzione giuridica europea*, in www.consiglioregionale.piemonte.it; P. DE PASQUALE, A. PATRONI GRIFFI, *Principio di sussidiarietà e dimensione territoriale*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, ESI, 2009, pp. 329-351; L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, Cacucci editore, 2006; F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà*, cit.; F. PIZZETTI, G. TIBERI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 143-169; O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze?*, cit., pp. 631-651.

criterio certo per giudicare gli eventuali conflitti di attribuzione delle competenze tra Unione europea e Stati membri¹⁹⁴.

In generale può dirsi che il principio di sussidiarietà riveste una decisiva valenza nel riparto delle competenze tra UE e Stati membri.

Per essere più precisi, dal Trattato di Lisbona si evince che il principio di sussidiarietà – insieme a quello di proporzionalità – regolano l'esercizio delle competenze e non il loro riparto tra Unione e Stati membri. Le competenze dell'UE – delimitate dalle previsioni dei Trattati – trovano il loro fondamento nel principio di attribuzione, in base al quale, l'UE “agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti” (art. 5, n. 2, TUE).

Tali competenze dell'UE sono classificate dal TFUE in esclusive, concorrenti e di sostegno/coordinamento/completamento dell'azione degli Stati membri¹⁹⁵.

Sia il principio di sussidiarietà sia quello di proporzionalità¹⁹⁶ – che costituiscono il fondamento dell'esercizio delle competenze stesse – sono caratterizzati da una natura intrinsecamente politica,

¹⁹⁴ In tal senso, S. FABBRINI, *Introduzione. Le istituzioni dell'Unione europea in prospettiva comparata*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 26.

¹⁹⁵ In argomento, cfr. U. DRAETTA, *Le competenze dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, cit., pp. 245-259.

¹⁹⁶ Segnatamente, “il principio di sussidiarietà condiziona l'esercizio delle competenze non esclusive dell'Unione e incide sulla *possibilità* e quindi sulla legittimità dell'azione, ciò che consentirebbe di relativizzare il principio di attribuzione in una direzione opposta rispetto a quella in cui opera la clausola di flessibilità. Il principio di proporzionalità riguarda invece tutte le competenze (quindi anche quelle esclusive) e mira a modulare l'*intensità* dell'azione, sia nella scelta dello strumento sia del tipo di azione”. Così, O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze?*, cit., p. 639. L'Autrice osserva, altresì, che “il “riordino” delle competenze e delle condizioni di applicazione del principio di sussidiarietà impone un “riordino” dei rapporti tra esecutivi e Parlamenti nazionali allo scopo di dare risposte agli interrogativi che sono in parte all'origine delle prese di posizione assunte dalle corti nazionali. A questo proposito non si può fare a meno di ricordare che spetta innanzitutto agli stati procedere ad una riorganizzazione interna del sistema che consenta di affrontare le sfide lanciate dal processo di integrazione europea”. *Ibidem*, pp. 649-650.

oltre che giuridica, da qui i problemi relativi alla loro effettiva giustiziabilità¹⁹⁷, specie con riguardo al principio di sussidiarietà.

Dal punto di vista applicativo, inoltre, com'è stato recentemente osservato dalla Commissione europea, il meccanismo di controllo della sussidiarietà e il dialogo politico costituiscono due facce della stessa medaglia, poiché *“il principio di sussidiarietà è parte di una relazione politica più estesa tra la Commissione e i Parlamenti nazionali”*¹⁹⁸.

La posizione della Commissione europea è stata condivisa dal Senato della Repubblica: entrambi infatti convengono che il dialogo con i Parlamenti nazionali dovrà consentire di avere uno scambio di vedute *“che non si limiti alle proposte legislative e che vada ben oltre la questione della sussidiarietà”*¹⁹⁹.

La dimensione politica, per quanto attiene al primo principio, è legata alla sua stessa funzione volta a determinare in modo concreto il livello di governo cui affidare l'esercizio dell'azione pubblica. Infatti, lo spostamento del livello decisionale è di per sé una scelta di natura politica che connota anche i criteri richiamati dalle formule che servono a definire tali principi. In tali criteri vanno ricompresi: “i concetti di “sufficienza” dell'azione degli Stati membri, la valutazione del “miglior” raggiungimento delle finalità dell'azione da parte dell'Unione; la misura della “portata” e degli “effetti” della decisione; e, per quanto riguarda il principio di proporzionalità, l'esigenza che il “contenuto” e la “forma” dell'azione dell'Unione non vadano “al di là di quanto necessario” per il raggiungimento degli obiettivi²⁰⁰.

¹⁹⁷ Si osserva in dottrina che “il bilancio della giurisprudenza della Corte di giustizia con riferimento al principio di sussidiarietà evidenzia un atteggiamento prudente dell'organo giurisdizionale comunitario nel sindacato delle scelte di politica legislativa operate dalle istituzioni comunitarie competenti. Nell'opera di bilanciamento tra il fine di una progressiva, crescente integrazione comunitaria e il rispetto di un corretto esercizio del potere normativo al livello più prossimo ai cittadini europei, la Corte sembra aver generalmente evitato di rimettere in discussione le scelte normative effettuate dal Consiglio; considerata la responsabilità degli stessi Stati in ordine alla definizione, tutela e perseguimento dell'interesse generale della Comunità, e della correlativa, indubbia difficoltà di pervenire al raggiungimento di posizioni comuni in merito a delicate questioni economico-sociali”. Così, F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà*, cit., pp. 263-264.

¹⁹⁸ La posizione della Commissione europea è citata in D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in www.amministrazioneincammino.it.

¹⁹⁹ D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona*, cit., p. 5.

²⁰⁰ Cfr., A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, cit., p. 340.

La politicità dei due principi e la loro connotazione prioritaria non è però priva di correttivi. Uno di essi può rinvenirsi nell'ambito delle disposizioni, contenute nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, che prevedono – art. 8 – la giustiziabilità del principio di sussidiarietà dinanzi alla Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi sulla violazione di tale principio, in seguito ai ricorsi sollevati da parte di uno stato membro o da quest'ultimo trasmessi per conto del rispettivo Parlamento.

Va notato che, a differenza del Trattato costituzionale, il quale collocava tutte insieme le disposizioni relative al tema delle competenze dell'Unione (Parte I, artt. I-11), nel Trattato di Lisbona si ritrova una loro distribuzione in ordine sparso. In particolare, nel TUE è stata mantenuta l'unica disposizione attraverso la quale vengono riconosciuti in modo espresso i principi fondamentali in materia di delimitazione delle competenze (art. 5 TUE), mentre nel TFUE sono state inserite le disposizioni (artt. 2-6) che definiscono le categorie ed i settori di competenza riconosciuti all'Unione.

Inoltre, al fine di ottenere un quadro più completo è necessario avvalersi della disposizione contenuta nell'art. 352 TFUE – che contempla la clausola sulla flessibilità – e, in merito alle competenze relative all'azione esterna dell'Unione, è necessario rinviare al Titolo V del TUE²⁰¹.

Tale scelta sistematica, peraltro, è stata criticata dalla dottrina perché fonte di una disomogeneità dal punto di vista sistematico che costringe l'interprete a muoversi – ponendo in essere una sorta di “staffetta” – tra il TUE e il TFUE²⁰².

²⁰¹ Cfr. F. PIZZETTI, G. TIBERI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 143-169. Secondo gli A., “in questo modo si è perso quel quadro unitario che la Costituzione europea aveva saputo creare, tradendo così quella richiesta di maggiore trasparenza che a Laeken era emersa in maniera prepotente. La decisione di spezzare il quadro unico delle norme riguardanti le competenze dell'Unione in due diversi Trattati risulta ancora più problematica se si considerano le norme previste in tema di revisione dei Trattati, che sono rimaste nel TUE”. *Ibidem*, p. 145.

²⁰² In generale sul rapporto tra i due Trattati, cfr. L. DANIELE, *L'architettura tra i due nuovi trattati e i loro rapporti reciproci*, in www.sudineuropa.net. Il tema del rapporto tra i due trattati (TUE e TFUE) viene affrontato dagli artt. 1 di entrambi i testi. Per il TUE, il comma 3 stabilisce che “l'Unione si fonda sul presente trattato e sul trattato sul funzionamento dell'Unione europea” e che “i due trattati hanno lo stesso valore giuridico”. L'art. 1 del Trattato sul funzionamento, dopo aver

Nonostante ciò, attraverso la lettura combinata degli articoli richiamati è consentito operare una *reductio ad unum* in merito a ciascuna finalità prefissata.

Innanzitutto, attraverso tali disposizioni sono stati definiti in modo chiaro i principi fondamentali relativi alla delimitazione e alla attuazione delle competenze tra UE e Stati membri, volti a consentire di “legiferare con intelligenza”²⁰³.

In secondo luogo, sono state definite le diverse categorie di competenze, utilizzando come criterio il potere legislativo attribuito all’Unione rispetto a quello degli Stati membri. In virtù di tale criterio si individuano: la competenza esclusiva – in cui è soltanto l’Unione a disciplinare la materia –, la competenza condivisa tra UE e Stati membri e, infine, quella c.d. di sostegno o coordinamento.

Con riferimento a tale ultima, l’Unione potrà adottare soltanto atti giuridicamente vincolanti diversi dalle leggi, poiché in tali settori il potere legislativo è riservato agli Stati.

In terzo luogo, nel Trattato di Lisbona si chiarisce con una portata più decisiva, rispetto a quanto già indicato nel Trattato

precisato al paragrafo 1 che “il presente Trattato organizza il funzionamento dell’Unione e determina i settori, la delimitazione e le modalità d’esercizio delle sue competenze”, riprende al par. 2 il concetto secondo cui l’Unione è fondata sui due Trattati e che essi hanno “lo stesso valore giuridico”. Entrambe le norme sembrano pertanto alludere al fatto che i due Trattati hanno pari natura giuridica e che l’unica differenza, se differenza esiste, è di tipo funzionale. Il Trattato sul funzionamento non è autonomo ma integra il TUE. Al primo viene assegnata una funzione strumentale rispetto al secondo: definire i settori di competenza dell’Unione e le modalità nonché i limiti applicabili per l’esercizio di tali competenze. La relazione strumentale così instaurata non può non condizionare l’interpretazione del Trattato servente. Gli obiettivi e i valori dell’Unione, quali definiti agli artt. 2 ss. del TUE valgono anche nell’ambito del Trattato sul funzionamento e vincolano l’interprete. Qualora dovesse darsi un’azione che, pur rientrando in una competenza attribuita all’Unione e pur rispettando le modalità e i limiti prescritti per il suo esercizio dal Trattato sul funzionamento, non sia conforme ai suddetti obiettivi e valori, ne deriverebbe senz’altro l’illegittimità degli atti in cui l’azione si concreta. Ancora, qualora dovesse riscontrarsi un contrasto tra disposizioni appartenenti l’una al TUE e l’altra al Trattato sul funzionamento, l’interprete, pur non potendone trarre alcuna conclusione sul piano della rispettiva legittimità, considerato il pari valore giuridico dei due testi, dovrebbe nondimeno cercare in tutti i modi di eliminare in via ermeneutica il conflitto, adottando, nei limiti del possibile, un’interpretazione della norme del trattato servente conforme a quella del trattato maggiore.

²⁰³ L’espressione si rinviene nella 18° Relazione “Legiferare meglio”, cit. L’obiettivo di “Legiferare con intelligenza” è stato presentato dalla Commissione nella comunicazione COM (2010) 543.

costituzionale, che l'ambito delle competenze dell'Unione è limitato esclusivamente a quelle espressamente elencate nel TUE e nel TFUE.

In quarto luogo, sono stati indicati i settori rientranti in ciascuna categoria. In particolare, sia la definizione sia l'estensione precisa di ciascuna materia o settore sono stabilite dalle disposizioni dei Trattati attraverso elenchi che non hanno un carattere aperto²⁰⁴.

L'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona, riproponendo quanto già previsto nel Trattato costituzionale, fornisce altresì una definizione del principio di sussidiarietà che tiene conto delle autonomie locali e regionali. Perché l'Unione intervenga nelle materie che non sono oggetto di una sua competenza esclusiva, è necessario valutare che gli obiettivi dell'azione prevista non siano sufficientemente realizzati né a livello statale né a livello regionale o locale. Coerentemente con questa premessa, l'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità afferma che “*spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna Camera dei Parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali²⁰⁵ con poteri legislativi*”.

²⁰⁴ “Questi elenchi costituiscono soltanto una razionalizzazione e una chiarificazione delle diverse tipologie di competenze attraverso le quali l'Unione può esercitare i suoi poteri solo nelle materie e nei settori così come sono disciplinati e regolati nei Trattati. Dal che discendono due conseguenze: la prima, che le materie ed i settori potranno essere, in futuro, ampliati solo modificando questa parte della Costituzione; la seconda, che il contenuto normativo di queste specifiche basi giuridiche, comprendente l'*acquis communautaire* e le sue modifiche è essenziale al fine di definire, per ciascuna categoria di competenza, l'ambito effettivo delle materie, dei settori e dei poteri che sono nella disponibilità dell'Unione. È questo uno degli aspetti della proposta che più lasciano perplessi. Esso segna, infatti, un irrigidimento del contenuto delle competenze dell'Unione che potrebbe in futuro mettere in pericolo la capacità di evoluzione che l'ha caratterizzata sinora”. Così, F. PIZZETTI, G. TIBERI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, cit., pp. 147-148.

²⁰⁵ “Ad oggi, peraltro, il coinvolgimento di questi ultimi da parte delle Assemblee nazionali, che procedono ormai sistematicamente all'esame degli atti dell'Unione europea, non è stato ancora attivato dalle Camere su basi sistematiche, anche se un approccio volontaristico sta portando ad una crescita sensibile dell'interesse e delle pronunce. Le Assemblee regionali hanno, infatti, incrementato notevolmente il numero di deliberazioni che trasmettono alle Camere inerenti il processo decisionale europeo. [...]È del tutto evidente, quindi, il cambio di prospettiva e l'oramai prossimo pieno inserimento delle Assemblee regionali nel processo di formazione della posizione delle Camere

Ed ancora, una delle finalità perseguite da tale nuovo assetto distributivo è quella di assicurare all'Unione, attraverso la clausola di flessibilità²⁰⁶ (art. 352 TFUE), di intervenire anche nelle ipotesi in cui si renda necessario perseguire gli obiettivi dell'Unione, sebbene manchino i necessari e prefissati poteri di azione. Tale margine di intervento, discutibile sul piano della chiarezza nella ripartizione delle competenze, risulta ad una attenta lettura del disposto dell'art. 352 TFUE piuttosto "blindato". Ed invero, tale intervento è giustificato solo per il raggiungimento degli obiettivi indicati nei Trattati e nello specifico quadro delle politiche dagli stessi definito. Inoltre, l'attivazione di tale clausola è possibile soltanto previo richiamo dell'attenzione da parte dei Parlamenti nazionali, i quali devono intervenire nel rispetto delle forme e con il procedimento contemplati per il controllo preventivo di sussidiarietà e di proporzionalità.

2. *Il controllo del principio di sussidiarietà ex ante ed ex post da parte dei Parlamenti nazionali. Considerazioni generali*

In dottrina si osserva che "l'analisi della formulazione e portata del principio di sussidiarietà mostra un "principio speranza" nella costruzione europea, presente nell'ordinamento europeo e negli ordinamenti nazionali, che, al di là delle pur differenti enunciazioni, sembra assumere progressivamente una medesima portata giuridica e normativa. Anche in tal senso emerge forte l'esigenza che la sussidiarietà, componente di un patrimonio costituzionale comune

rilevante in sede europea, che si sta già affermando in via di fatto". In tal senso, D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona*, cit.

²⁰⁶ Come osserva attenta dottrina, "si tratta di una norma fondamentale, la quale avrebbe potuto a giusto titolo figurare nel TUE piuttosto che nel TFUE. [...] Il ricorso alla clausola di flessibilità prevede sempre, però, la necessità di una decisione unanime in seno al Consiglio e, quindi, del consenso di tutti gli Stati membri all'allargamento delle competenze dell'UE che ne deriva". U. DRAETTA, *Le competenze dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, cit., pp. 247-248.

europeo, sia accompagnata a livello di diritto dell'Unione da adeguati meccanismi di controllo²⁰⁷”.

In particolare, i Parlamenti nazionali attraverso il controllo preventivo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità vengono coinvolti attivamente nelle dinamiche del processo “legislativo” dell'Unione europea, contribuendo al rispetto di tali principi ed assumendo in tale ambito un ruolo di notevole rilievo²⁰⁸, anche con riguardo al rispetto dei principi democratici²⁰⁹. Tuttavia, deve darsi

²⁰⁷ In tal senso, P. DE PASQUALE, A. PATRONI GRIFFI, *Principio di sussidiarietà e dimensione territoriale*, cit., p. 342; l'espressione “principio speranza” è di J. LUTHER, il cui saggio è citato nella nota 28.

²⁰⁸ “L'aprire ai Parlamenti nazionali la strada di *watchdog* della sussidiarietà (in senso lato) può contribuire a riportare maggiormente in una prospettiva democratico-rappresentativa il problema del riparto di competenze, ma può anche voler dire irrigidire/restringere le competenze dell'Unione da parte di organi forse meno euroscettici dei loro elettori, ma probabilmente più euroscettici dei loro governi, i quali, magari per “necessità virtù”, sono portati ad una maggiore disponibilità all'”accomodamento comunitario” rispetto alle Assemblee rappresentative a cui rispondono. D'altronde il rafforzarsi delle procedure di informazione e delle possibilità di controllo/indirizzo relative alla fase ascendente (che ha subito un processo di accelerazione “nazionale” anche in realtà, quali quella italiana, maggiormente inclini, nel passato, “a non legare troppo le mani al Governo”) sono suscettibili, da un lato, di rendere più sicure, meno foriere di successive sorprese, le trattative in sede comunitaria ma, dall'altro lato, di irrigidirle, ad opera del versante parlamentare o di quello governativo nazionali o di ambedue (con mandati sempre più stretti o con l'”ottima” risorsa, di crescente successo, della “riserva parlamentare”) aprendo un varco eccessivo ad un appello *ad referendum* (com'era nelle Assemblee premoderne) nei confronti dei mandanti”. In tal senso, S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione Europea e Parlamenti nazionali*, cit. Sul coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel controllo del principio di sussidiarietà, sul loro ruolo nell'architettura europea e sulle nuove prospettive con riferimento al Trattato costituzionale del 2004, cfr. F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà*, cit., pp. 264-293.

²⁰⁹ “Gli specifici poteri di controllo dei Parlamenti nazionali sul principio di sussidiarietà appaiono particolarmente significativi sotto un duplice profilo. Anzitutto essi operano come uno strumento di difesa delle prerogative di tali Parlamenti, dato che essi (con le Regioni e analoghi enti locali) sono, in definitiva, le principali “vittime” di interventi dell'Unione esorbitanti (perché non giustificati alla stregua del principio di sussidiarietà), i quali sottraggono ai Parlamenti parte dei loro poteri legislativi. [...]. In secondo luogo, con specifico riguardo al rispetto dei principi democratici, l'attribuzione di un potere di controllo ai Parlamenti nazionali suona quale espressione di accresciuta sensibilità per tali principi, non solo per l'ovvia considerazione che detti Parlamenti sono organi squisitamente democratici; ma anche, e soprattutto, perché tale controllo tende a garantire che sia rispettata quella esigenza – sottesa al principio di sussidiarietà – che le decisioni siano prese nella maniera il più

conto di alcune posizioni piuttosto critiche secondo cui tale coinvolgimento assume una valenza più formale che sostanziale²¹⁰.

Si deve al progetto di Trattato costituzionale, redatto dalla Convenzione sul futuro dell'Europa – approvato dai capi di Stato e di governo nell'ottobre del 2004 – l'introduzione di un legame tra il ruolo dei Parlamenti nazionali e il principio di sussidiarietà, provvedendo ad associarli su un duplice versante: in relazione al rispetto di tale principio nel procedimento decisionale europeo e con riguardo alla fase del controllo giurisdizionale. In particolare, tale ruolo, così come vergato nel Trattato di Lisbona, si realizza attraverso l'*early warning system*, ovvero la procedura di allerta precoce o di allarme preventivo²¹¹.

L'*early warning system* previsto dal Protocollo sulla sussidiarietà, è un meccanismo fondato su disposizioni giuridicamente vincolanti. Per vero, il loro mancato rispetto da parte delle istituzioni dell'Unione (ad esempio il mancato invio dei progetti di atti normativi) costituisce una violazione di carattere sostanziale, idonea come tale a motivare un eventuale annullamento dell'atto da parte della Corte di giustizia. Si tratta pertanto di un vero e proprio

possibile vicina ai cittadini". U. VILLANI, *Principi democratici e diritti fondamentali nella "Costituzione europea"*, in *La Comunità internazionale*, n. 4/2005, pp. 658-659.

²¹⁰ Cfr. U. DRAETTA, *Le competenze dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, cit., p. 257.

²¹¹ "Il controllo dei Parlamenti nazionali serve ad accertare – rispettivamente – che, nelle materie in cui non dispone di competenza esclusiva, l'Unione intervenga solo nella misura in cui gli Stati membri non riescano a raggiungere gli obiettivi previsti dai Trattati (principio di sussidiarietà) e che la forma e il contenuto delle azioni dell'Unione sia strettamente necessario al raggiungimento di tali obiettivi (principio di proporzionalità). Il meccanismo di allerta precoce consente a ciascun Parlamento nazionale di sollevare obiezioni circa la non conformità di un progetto legislativo al principio di sussidiarietà, e può essere attivato entro le otto settimane successive alla trasmissione del medesimo nelle lingue ufficiali dell'Unione. L'obiezione assume la forma di un parere motivato, inviato ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione". Così, G. VESPERINI, G. SGUEO, *Il governo decentrato dell'Unione*, cit., p. 9. "La possibilità di inserire i Parlamenti nazionali nel controllo del principio di sussidiarietà è stata avanzata nella prima sessione plenaria della Convenzione *Giscard d'Estaing*, sotto un duplice profilo: o configurando un controllo di tipo politico, preventivo, o riconoscendo loro il diritto di adire la Corte di Giustizia. [...] Ambedue le possibilità sono state accolte, anche se l'accento è stato posto soprattutto sulla possibilità per i Parlamenti nazionali di intervenire preventivamente all'adozione dell'atto". Così, C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e Parlamenti nazionali: quale ruolo?*, cit., p. 573 (corsivo aggiunto).

inserimento dei Parlamenti nazionali nel procedimento legislativo europeo²¹².

Il meccanismo di verifica²¹³ – o controllo *ex ante* – del rispetto del principio di sussidiarietà ad opera delle assemblee parlamentari nazionali rappresenta, come già osservato, la principale novità introdotta dal Trattato di Lisbona²¹⁴.

Secondo quanto disposto dall'articolo 6 del Protocollo n. 2, dedicato ai principi della sussidiarietà e proporzionalità, ciascuno dei Parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi Parlamenti può, entro il termine di otto settimane²¹⁵, inviare ai

²¹² La definizione è di L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il Trattato di Lisbona: un'opportunità o un problema?*, cit., p. 3.

²¹³ “Il sistema proposto presenta il vantaggio per i Parlamenti nazionali di controllare il rispetto del principio di sussidiarietà attraverso un contatto diretto con le istituzioni comunitarie, senza più dipendere dai rispettivi governi, mentre dal punto di vista dell'Unione evita la creazione di nuovi organi o l'allungamento della procedura e in questi termini va valutato positivamente”. In tal senso, C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e Parlamenti nazionali: quale ruolo?*, cit., p. 580.

²¹⁴ “L'importanza del nuovo sistema di controllo preliminare della sussidiarietà trova ulteriore testimonianza nel progetto di sperimentazione condotto dal CDR e tutt'ora in corso. Le rilevazioni svolte finora da un'apposita rete di monitoraggio hanno rivelato che, nella prassi, il maggiore ostacolo all'uso efficace dei nuovi strumenti finalizzati a incentivare il coinvolgimento effettivo delle regioni è il termine relativamente breve e non prorogabile di otto settimane, dato ai Parlamenti nazionali per esprimere il proprio parere (avendo acquisito anche quello delle articolazioni territoriali coinvolte). Le sperimentazioni condotte dal CDR simulano i meccanismi di interazione istituzionale e hanno due obiettivi: definire parametri certi nel coordinamento tra enti pubblici territoriali e nazionali e uniformare gli *itinerari* procedurali per l'assunzione delle decisioni. Dal 2009 la sperimentazione è condotta da un apposito organismo, il *Subsidiarity Monitoring Network* – SMN, al quale prendono parte i rappresentanti dei Parlamenti, assemblee e giunte regionali e locali, oltre alle associazioni che riuniscono le autorità pubbliche territoriali. Le modalità della sperimentazione sono molteplici”. *Amplius*, v. G. VESPERINI, G. SGUEO, *Il governo decentrato dell'Unione*, cit., pp. 11-12.

²¹⁵ Nel Trattato che adotta(va) una Costituzione per l'Europa il termine era, invece, stato fissato in sei settimane. Termine rivelatosi in seguito piuttosto esiguo e noncurante dei calendari parlamentari interni. In dottrina si osserva che “lo scollamento *tra i due calendari, ovvero quello interno e quello dell'UE*, si verifica anche perché i Parlamenti nazionali non hanno adottato i rispettivi calendari in funzione di quello dell'Unione europea, accorgimento che forse sarebbe più logico auspicare, visto il carattere sovraordinato delle misure legislative adottate a livello comunitario rispetto alle fonti nazionali, e la necessaria partecipazione delle assemblee legislative nazionali e regionali alla fase ascendente di formazione del diritto comunitario derivato”. Così F.

presidenti del PE, del Consiglio e della Commissione un parere motivato²¹⁶ che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto²¹⁷ in esame non sia conforme al principio di sussidiarietà²¹⁸.

IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà*, cit., p. 282 (corsivo aggiunto). Cfr., altresì, B. CARAVITA DI TORITTO, *Parlamento europeo e sistema dei Parlamenti nazionali nella Costituzione europea*, in *www.federalismi.it*, n. 10/2005.

²¹⁶“Il TFUE però dispone che ciascun Parlamento (o Camera nazionale), nelle votazioni che precedono l’adozione del parere, può consultare i Parlamenti regionali con poteri legislativi. Ne discende un vincolo indiretto nei confronti della Commissione che, nell’esercizio dell’attività decisionale, è tenuta a ponderare attentamente le esigenze provenienti dalle ripartizioni amministrative territoriali degli Stati membri affinché si evitino, in sede di verifica del rispetto della sussidiarietà, obiezioni da parte di queste ultime. Con particolare riferimento all’Italia, le Giunte per il regolamento della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica hanno proposto alcune modifiche per l’adeguamento delle procedure interne alle nuove prerogative attribuite dal TFUE. Sono state inoltre presentate diverse proposte di legge con la finalità di modificare i meccanismi di recepimento della normativa della Unione”. Così, G. VESPERINI, G. SGUEO, *Il governo decentrato dell’Unione*, cit., p. 9.

²¹⁷ Secondo quanto disposto dall’art. 5, Protocollo 2, TFUE è obbligatorio accompagnare tutti i progetti legislativi europei con schede tecniche sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità al fine di valutarne l’impatto sulla legislazione regionale e sugli oneri (finanziari e amministrativi) che ricadono sugli enti regionali o locali. Il tema della valutazione di impatto è stato introdotto e trattato organicamente per la prima volta dalla Commissione nella Comunicazione in tema di valutazione d’impatto, COM(2002)276, del giugno 2002.

²¹⁸ Dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si registrano solo due casi di cooperazione rafforzata (art. 20 TUE). In particolare, la prima, relativa al diritto applicabile in materia di divorzio e di separazione legale e la seconda nel settore dell’istituzione di una tutela brevettuale unitaria. Soltanto quest’ultima è stata oggetto di significativa contestazione, conducendo alla presentazione di ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia e, soprattutto ad un parere motivato (preceduto da un parere contrario) sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte della XIV Commissione della Camera dei deputati italiana (il primo reso da questo ramo del Parlamento, l’8 giugno 2011). In argomento, cfr. *amplius* C. FASONE, *La cooperazione rafforzata in materia di brevetto europeo: un difficile test per il coinvolgimento dei Parlamenti nel processo decisionale europeo*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2011. In particolare, nella parte conclusiva del suo contributo, l’A. osserva che “la vicenda del brevetto dell’Unione europea mostra al contempo la fragilità e la forza del controllo di sussidiarietà sulle proposte legislative europee. La fragilità è costituita dalla difficoltà di dare attuazione a tale procedura di controllo nel modo “ortodosso”, per come è prevista dai Trattati: con un parere da rendere entro otto settimane, sugli atti indicati dal soggetto proponente e, in particolare, in quelli che esulano dalle

Inoltre, sulla base di quanto disposto dall'articolo 7 del Protocollo appena richiamato, il PE, il Consiglio e la Commissione e, se del caso, un gruppo di Stati membri, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti – nel caso in cui il progetto di atto legislativo sia stato presentato da essi – tengono in considerazione i pareri motivati trasmessi dai Parlamenti nazionali o da ciascuna camera di uno di tali Parlamenti.

Nell'ipotesi in cui i pareri motivati in ordine al mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, il progetto deve essere riesaminato. Nel caso in cui il progetto di atto legislativo riguardi lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la soglia prevista è di un quarto.

Al termine di tale riesame si possono verificare tre diversi esiti: il progetto può essere mantenuto, modificato o ritirato.

Costituisce una questione nodale quella relativa alle conseguenze di questa nuova e complessa disciplina sul processo decisionale europeo.

Nell'ambito del controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, i Parlamenti nazionali sono legittimati ad effettuare anche un'attività *ex post* che, nel dettaglio, si sostanzia nella presentazione di un ricorso alla Corte di giustizia²¹⁹, volto ad

competenze esclusive dell'Unione soltanto sul rispetto del principio di sussidiarietà. Nel caso in esame, invece, la Camera dei deputati ha espresso un parere (a suo dire) motivato su due atti che a suo giudizio ricadono tra le materie oggetto di competenza esclusiva dell'Unione e dei quali si contesta la violazione del principio di proporzionalità. La forza del controllo sul principio di sussidiarietà però consiste proprio in questa sua grande flessibilità applicativa, diventando lo strumento che consente alle opinioni pubbliche nazionali di esprimersi attraverso i rispettivi Parlamenti anche quando, forse, non avrebbero titolo per farlo, essendo il proprio Stato escluso dall'adozione di una certa misura, come nell'ipotesi di cooperazione rafforzata". *Ibidem*, p. 13.

²¹⁹ "Per la Corte di giustizia stabilire se un intervento normativo comunitario è "migliore" di un intervento assunto al livello statale è questione valutabile solo sotto il profilo della motivazione (della sua sufficienza ed adeguatezza). Ed è proprio alla costruzione sostanziale delle motivazioni degli atti normativi comunitari che il meccanismo di "allerta precoce" è preordinato [...]. Alla Corte spetta l'ultima parola, cioè definire, caso per caso, in un processo dialettico, il variabile confine che attraversa le competenze concorrenti e complementari, fissando le sfere rispettive della regolazione statale e di quella dell'Unione". Così L. GIANNITI, *I Parlamenti nazionali garanti del principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003, p. 173 (corsivo aggiunto).

impugnare l'atto normativo entrato in vigore che risulti, appunto, adottato in violazione del suddetto principio²²⁰.

La Corte di giustizia, infatti, secondo quanto disposto dall'art. 263 TFUE e dall'art. 8 del Protocollo sulla sussidiarietà²²¹, sarà competente a pronunciarsi sui ricorsi proposti da uno Stato membro ovvero trasmessi da quest'ultimo "in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale".

Per completezza è opportuno indicare che l'attivazione del controllo *ex post* non costituisce una prerogativa esclusiva dei Parlamenti nazionali. Ed invero, alla luce del TFUE la legittimazione a ricorrere alla Corte di giustizia per la violazione del principio di sussidiarietà compete altresì al Comitato delle Regioni²²² (di seguito, CDR) che, com'è noto, rappresenta il principale canale istituzionale per il coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali nel sistema istituzionale europeo e nei relativi meccanismi decisionali. Pertanto, tale novità dal punto di vista della tutela giurisdizionale costituisce uno strumento che rafforza il coinvolgimento del CDR²²³ nei processi normativi dell'Unione europea. Per completezza si ricorda che tale legittimazione era già stata prevista dal Trattato costituzionale del

²²⁰ Questo profilo verrà indagato più diffusamente nel § 2.2.

²²¹ "Nel dare attuazione a questa previsione del protocollo sul rispetto del principio di sussidiarietà, alcuni paesi hanno riconosciuto un tale ruolo di filtro al Governo (è l'esperienza della Spagna). Altri invece hanno attribuito a ciascuna Camera la competenza a deliberare la presentazione del ricorso, vincolando il Governo a procedere al deposito, innanzi alla Corte". Così, L. GIANNINI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit., p. 184.

²²² Art. 8, 2, Protocollo n. 2 TFUE "La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo 230 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale". Tale legittimazione era già stata prevista dal Trattato costituzionale del 2004, ulteriore dimostrazione di quanto poco in realtà il Trattato di Lisbona si discosti – quantomeno sotto il profilo sostanziale – dal suo predecessore.

²²³ L'attività svolta dal CDR ha natura prettamente consultiva. Sebbene privi di efficacia vincolante nei confronti della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europei, i pareri rappresentano una opportunità preziosa per il CDR per intervenire nei processi decisionali della Unione europea e introdurre gli interessi propri delle istanze territoriali. In argomento, v. G. VESPERINI, G. SGUEO, *Il governo decentrato dell'Unione*, cit., pp. 5-6.

2004, ulteriore dimostrazione di quanto poco in realtà il Trattato di Lisbona si discosti – quantomeno sotto il profilo sostanziale – dal documento che sostanzialmente lo ha preceduto²²⁴.

Più specificatamente, il CDR è legittimato a ricorrere alla Corte di giustizia in presenza di due condizioni: anzitutto, è necessario che si tratti di atti legislativi in merito ai quali è obbligatoria l'acquisizione di un suo parere; inoltre, la violazione deve avere riguardo al rispetto del principio di sussidiarietà. Si tratta, pertanto, di una sorta di ricorso speciale nell'ambito dei ricorsi di annullamento.

Il CDR si qualifica – dal punto di vista della legittimazione ad agire – tra i ricorrenti “quasi privilegiati”, tenuto conto che ha la possibilità di impugnare gli atti dell'Unione soltanto al fine di salvaguardare le proprie prerogative²²⁵. In questo modo, il TFUE offre una garanzia ulteriore alle funzioni consultive del CDR e, al tempo medesimo, rafforza quella della corretta applicazione del principio di sussidiarietà, per prevenire la lesione delle prerogative riconosciute alle amministrazioni territoriali²²⁶.

Come chiusura di questo paragrafo introduttivo, non può trascurarsi un'ulteriore considerazione di carattere generale relativa ad un potere ben più efficace riconosciuto ai Parlamenti nazionali, ovvero quello relativo alle c.d. clausole passerella sulle quali si è, peraltro, soffermata l'attenzione del *BVG* nella ormai nota sentenza del 30 giugno 2009, che verrà ampiamente commentata nel prosieguo. Ed invero, se quando si tratta di Parlamenti nazionali nel nuovo ruolo disegnato dal Trattato di Lisbona, la

²²⁴ Sul punto, v. F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà*, cit., pp. 285-293.

²²⁵ Cfr. P. DE PASQUALE, A. PATRONI GRIFFI, *Principio di sussidiarietà e dimensione territoriale*, cit., pp. 346-351.

²²⁶ Come sostengono alcuni commentatori è opportuno interrogarsi sui reali cambiamenti apportati in materia di amministrazioni territoriali da parte del TFUE. “Per un verso, [...] le modifiche che questo apporta agli assetti strutturali e procedurali delle amministrazioni territoriali appaiono, se non dirimpenti, quantomeno dotate di un potenziale notevole, grazie (anche) alle nuove prerogative riconosciute alle amministrazioni territoriali. Per altro verso, tuttavia, si tratta di novità che richiederanno tempo per essere assimilate nei sistemi amministrativi nazionali. Agli Stati membri è infatti chiesto di adeguarsi all'impostazione filo- federalista dell'Unione europea, attraverso un'accorta opera di re-distribuzione delle funzioni e delle risorse tra governo centrale e autonomie territoriali”. G. VESPERINI, G. SGUEO, *Il governo decentrato dell'Unione*, cit., pp. 16-17.

maggior parte degli autori²²⁷ si sofferma, in particolare, sui rischi e sulle virtù del meccanismo di *early warning* con le sue diverse soglie, di cui si è detto, in realtà maggiori *chance* di successo potrebbero riscontrarsi per le citate procedure oppositive, ovvero per le c.d. “clausole passerella”. Tali clausole, infatti, “consentono di “transitare”, in assenza del veto dei Parlamenti, dal voto all’unanimità a quello a maggioranza qualificata in Consiglio (ad eccezione dei settori PESC e PESD) o da una procedura legislativa speciale a quella ordinaria (art. 48, par. 7, TUE). Qui l’opposizione di un solo Parlamento nazionale blocca la procedura: tale contrarietà in realtà non rivela necessariamente il tentativo del Parlamento di sconfessare il proprio Governo, ma potrebbe riscontrarsi una comunione di intenti tra Esecutivo e Legislativo, contrari ad una “comunitarizzazione” della procedura in un determinato settore. I Parlamenti, infatti, intervengono su un’iniziativa del Consiglio europeo che fa seguito, a sua volta, a una richiesta di un Governo nazionale, del Parlamento europeo o della Commissione. La decisione del Consiglio europeo è adottata, all’unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo a maggioranza dei suoi membri, solo quando è decorso il termine di sei mesi, durante i quali il veto parlamentare può essere opposto. Pertanto, ciascuno Stato membro dispone di due strumenti di blocco, prima parlamentare e, in caso di fallimento del primo, governativo, all’interno del Consiglio europeo²²⁸”.

Volendo esemplificare, la medesima *ratio* si rinviene, altresì, in materia di provvedimenti legislativi riguardanti il diritto di famiglia ed aventi implicazioni transazionali²²⁹ (art. 81, par. 3 TFUE) di cui si tratterà diffusamente nelle pagine successive.

²²⁷ Ne dà conto C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 1/2010, pp. 19 ss., la quale sottolinea che “l’enfasi posta è dovuta al fatto che tale meccanismo è associato alla procedura legislativa ordinaria, quella di co-decisione, e alla possibilità di bloccarla”.

²²⁸ Richiamando C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005*, cit., pp. 19-20.

²²⁹ In materia è opportuno ricordare un importante caso che si verificò nel 2006. In quella circostanza, “su impulso della COSAC, i Parlamenti nazionali esaminarono la proposta di regolamento del Consiglio di modifica del regolamento CE n. 2201/2003 limitatamente alla competenza giurisdizionale e che introduce norme sulla legge applicabile in materia matrimoniale (COM (2006) 399 def.). La proposta aveva come base giuridica l’art. 65 TCE, il corrispettivo del vigente art. 81 TFUE, che però non assegnava ai Parlamenti degli Stati membri un potere di opposizione nella procedura (potevano soltanto

2.1. *Un'ipotesi peculiare di controllo del principio di sussidiarietà. La "materia" del diritto di famiglia avente implicazioni transnazionali e il potere di veto dei Parlamenti nazionali*

In dottrina sempre più di frequente si riscontrano l'inadeguatezza della nozione tradizionale di famiglia – soprattutto a causa del diffondersi di forme e tipi di convivenza nuovi, diversi da quelli che in via quasi esclusiva la caratterizzavano in passato – ed il consistente aumento di “famiglie” composte di persone aventi cittadinanze differenti e, comunque, portatrici di culture eterogenee²³⁰.

esprimere un parere). Il risultato fu che il Senato belga, le due Camere del Parlamento olandese, la Camera dei deputati ceca e la *House of Lords* rilevarono una violazione del principio di sussidiarietà, prendendo una posizione contro la misura. Con il Trattato di Lisbona in vigore il voto negativo del Parlamento olandese avrebbe impedito l'adozione della proposta. *Nella prospettiva dell'adeguamento dell'ordinamento interno alle novità in tal senso introdotte dal Trattato di Lisbona*, in Italia al momento soltanto l'A.C. 2862 presenta due proposte (“fotocopia”) in tal senso, ossia tanto per le “clausole passerella” quanto per il diritto di famiglia: la disciplina, come proposta, si presenta insufficiente perché manca “l'intarsio” necessario con i regolamenti parlamentari. Ci si limita a disciplinare, come è normale che sia per una legge “quadro”, soltanto gli obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento. Pertanto occorre mettere il Parlamento nella condizione di poter esercitare un suo potere, intervenendo sui regolamenti e sul sistema bicamerale: occorre valutare se è adeguata per l'Italia la soluzione francese, con due deliberazioni di identico contenuto da parte di entrambe le Camere o se, invece, è il caso di istituire un organo bicamerale *ad hoc*. Come osservato con riferimento alla procedura di *early warning*, la prima opzione sembra preferibile attraverso una stretta associazione nelle attività degli organi parlamentari che nelle due Camere svolgono l'istruttoria sul provvedimento”. C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005*, cit., p. 20 (corsivo aggiunto).

²³⁰“Questi fenomeni, che si rilevano più che frequentemente anche all'estero, hanno fatto sì che il diritto di famiglia – in passato materia di esclusiva competenza statale – attualmente è costituito anche da norme che trascendono il singolo Stato e che trovano applicazione all'interno di più ordinamenti nazionali. Si tratta, talora, di norme poste in essere mediante accordi internazionali che obbligano di per sé i soli Stati contraenti e che riguardando tutte le persone le quali si trovano sul territorio di ognuno di essi. *In particolare*, oltre a talune Convenzioni internazionali a vocazione universale, cioè concepite per essere ratificate in astratto da tutti o almeno dal più elevato numero possibile di componenti della Comunità internazionale (cfr., ad es., la Convenzione dell'Aja, del 1980, sulla sottrazione internazionale dei minori o la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989), vanno tenuti ben presenti i molteplici accordi promossi in questa materia dal Consiglio d'Europa, a partire dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e

La prospettiva indicata nell'*incipit* ci induce altresì a considerare quali siano i confini del diritto di famiglia, se esso cioè si limiti a regolare i rapporti tra i singoli componenti o comprenda anche “altro” e, in questa direzione, in che misura la disciplina europea sulla libertà di circolazione e soggiorno dei componenti della famiglia possa riguardare il contenuto di tale materia²³¹. In particolare, ci si chiede in che senso i provvedimenti in materia di famiglia possano considerarsi “misure necessarie al corretto funzionamento del mercato interno” (art. 81 TFUE) ed, ancora, perché l'intervento europeo in questa materia – ai sensi del Titolo V, Capo 3° del TFUE – si giustifichi alla luce del *favor* per la libera circolazione.

In altri termini, ci si interroga sul senso dei nessi piuttosto stretti sussistenti tra il diritto di famiglia e la libertà di circolazione delle persone e sulle tensioni emergenti nel momento in cui la “comunitarizzazione” – sebbene indiretta – riguarda modelli culturali nazionali, quali sono tradizionalmente quelli familiari.

Peraltro, nella prospettiva di tale “comunitarizzazione”, non del tutto proficua e destinata ad entrare in crisi appare la tendenza del legislatore europeo ad attingere a metodologie proprie dell'ordinamento economico per applicarle a materie attinenti i diritti fondamentali e la persona. E soprattutto la prospettiva sopra riferita ci spinge a valutare quanto sia attendibile la *suggestione*, proposta da più parti, di un vero e proprio diritto europeo delle relazioni familiari²³².

In linea generale, si osservi che il diritto nazionale può subire forme di “comunitarizzazione diretta”, ossia di sostituzione del diritto degli Stati membri con una disciplina armonizzata o

delle libertà fondamentali²³⁰ (CEDU). In altri casi, si è in presenza di norme contenute in atti vincolanti di diritto derivato della Comunità Europea, in passato, e dell'Unione Europea ora, le quali – a volte incidentalmente – regolano aspetti della nostra materia, se nella fattispecie concreta i rapporti tra le persone interessate hanno rilevanza transnazionale”. Così, F. CARUSO, *Gli strumenti sovranazionali in materia di famiglia e le regole di applicazione e di interpretazione*, Relazione resa nell'Incontro di studio sul tema: “Gli strumenti sovranazionali in materia di famiglia”, Roma 12-14 Maggio 2010, in *www.csm.it* (corsivo aggiunto). Sull'innesto della CEDU negli ordinamenti in una chiave di lettura orientata dalla giurisprudenza, v. E. GIANFRANCESCO, *Incroci pericolosi: CEDU, carta dei diritti fondamentali e Costituzione italiana tra Corte costituzionale, Corte di giustizia e Corte di Stasburgo*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2011.

²³¹ In argomento, S. NINATTI, A. ROVAGNATI, *Verso un diritto europeo delle relazioni familiari?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2007, p. 426.

²³² *Ibidem*, pp. 425-428.

unificata, e/o forme di “comunitarizzazione indiretta”, che si realizzano attraverso l'imposizione agli Stati membri di legiferare – anche nei settori di loro competenza esclusiva – in modo conforme ai principi fondamentali dell'ordinamento europeo.

In particolare, applicando la riferita distinzione alla materia in commento, si desume che la prima forma di “comunitarizzazione” ha ad oggetto il diritto (internazionale privato) della famiglia, mentre la seconda riguarda il diritto materiale²³³.

Procedendo nell'indagine è possibile sostenere che, così come per altre materie non oggetto di competenza esclusiva delle istituzioni europee, anche per il diritto di famiglia sembra che lo scenario che si stia allestendo contenga, per un verso, una progressiva espansione della competenza europea (sebbene trasversale/indiretta) a cui corrisponde, per altro verso, una tendenza degli Stati membri a resistere di fronte alla “erosione” della propria sovranità²³⁴ (anche se riguarda solo “porzioni” della stessa).

Esaminiamo la questione prospettata cominciando da quelli che sembrano costituirne i “punti fermi”²³⁵.

²³³ Un'autorevole dottrina si interroga sulla possibilità che anche il diritto materiale di famiglia possa subire forme di “comunitarizzazione diretta”, ovvero sia armonizzato o addirittura unificato. Al riguardo, cfr. R. BARATTA, *Verso la “comunitarizzazione” dei principi fondamentali del diritto di famiglia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, n. 3/2005, p. 602, in particolare v. i riferimenti bibliografici ivi richiamati nella nota 110.

²³⁴ Tale difesa nel delicato settore in commento probabilmente nasconde l'intenzione di salvaguardare i valori fondamentali nazionali, riflesso di un ordine e di un interesse pubblico. Così R. BARATTA, cit., p. 603. Sul tema, v., altresì, N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel “commonwealth” europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003, in particolare, pp. 269-306.

²³⁵ Articolo 81 TFUE (ex articolo 65 del TCE)

1. L'Unione sviluppa una cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali, fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali. Tale cooperazione può includere l'adozione di misure intese a ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano, in particolare se necessario al buon funzionamento del mercato interno, misure volte a garantire:

- a) il riconoscimento reciproco tra gli Stati membri delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali e la loro esecuzione;
- b) la notificazione e la comunicazione transnazionali degli atti giudiziari ed extragiudiziali;

Innanzitutto, è opportuno evidenziare che la competenza a regolare ambiti concernenti le relazioni familiari è stata riconosciuta in via esclusiva agli Stati membri²³⁶. Ciò trova conferma nel fatto che nessuna norma del TFUE attribuisce alle istituzioni comunitarie il potere di disciplinare il diritto di famiglia²³⁷; manca, infatti, una base giuridica per uniformare o armonizzare le norme sostanziali del diritto di famiglia.

-
- c) la compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e di giurisdizione;
 - d) la cooperazione nell'assunzione dei mezzi di prova;
 - e) un accesso effettivo alla giustizia;
 - f) l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri;
 - g) lo sviluppo di metodi alternativi per la risoluzione delle controversie;
 - h) un sostegno alla formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari.

3. In deroga al paragrafo 2, le misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali sono stabilite dal Consiglio, che delibera secondo una procedura legislativa speciale.

Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo. Il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che determina gli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali e che potrebbero formare oggetto di atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo.

I Parlamenti nazionali sono informati della proposta di cui al secondo comma. Se un parlamento nazionale comunica la sua opposizione entro sei mesi dalla data di tale informazione, la decisione non è adottata. In mancanza di opposizione, il Consiglio può adottare la decisione.

²³⁶ Così si è espressa la Corte di giustizia, allineandosi, peraltro, con il carattere originariamente orientato al mercato dell'integrazione europea. In tale contesto, infatti, le relazioni familiari erano estranee. V. Corte giust. 10 giugno 1999, causa C-430/97, *Johannes c. Johannes*, in *Racc.*, p. I-3475 ss.

²³⁷ Osserva attenta dottrina che “neppure il forte legame che esiste tra la struttura sociale e giuridica di uno Stato e i caratteri fondamentali del suo diritto di famiglia può garantire la competenza esclusiva degli Stati membri in tale materia. Questi infatti sono tenuti, in virtù della *primauté* del diritto europeo e in base al principio di leale cooperazione di cui all'art. 10 CE (ora con il Trattato di Lisbona è stato sostituito, nella sostanza, dall'articolo 4, paragrafo 3, del trattato UE) [...] a rispettare il diritto europeo anche quando legiferano nei settori non di competenza dello stesso, evitando di pregiudicarne i principi cardine, tra cui, per quanto qui in particolare rileva, il principio della libera circolazione delle persone nelle sue differenti declinazioni. Così, M. CONDINANZI, in ID., C. AMALFITANO, *La libera circolazione della “coppia” nel diritto europeo*, cit., pp. 399-400. In argomento, cfr., altresì, F. VARI, *Famiglia e competenze dell'Unione europea: un potenziale conflitto?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2008, pp. 160-162.

Tuttavia, la sovranità degli Stati membri in materia sta subendo sgretolamenti che, dapprima solo marginali, stanno lentamente assumendo un aspetto sempre più invasivo²³⁸ ma non per questo da colorare secondo un’accezione negativa. Infatti, la pressione del diritto europeo non deve essere letta soltanto come “l’odioso frutto della globalizzazione, ma un provvidenziale stimolo all’ingresso, costituzionalmente imposto, del pluralismo delle morali nella disciplina *delle relazioni familiari tipiche ed atipiche, nella consapevolezza dell’esistenza di valori comuni all’Europa e agli Stati membri quali: la realizzazione della personalità degli adulti e la migliore crescita dei minori*”²³⁹.

Il realizzarsi di tale cambiamento è stato ricondotto da una parte della dottrina fondamentalmente a due ragioni.

Da un lato, almeno inizialmente, l’ingerenza del diritto europeo nel diritto (nazionale) di famiglia si è sviluppata per soddisfare esigenze di carattere economico.

In particolare, attraverso lo strumento del ricongiungimento familiare, definito “quale modello paradigmatico di libertà di circolazione a titolo derivativo”, si è consentita una tutela più ad ampio raggio della libertà di circolazione delle persone, che avrebbe potuto essere compromessa nell’ipotesi di dinieghi e/o limitazioni al soddisfacimento del diritto all’unità familiare. Inoltre, tale ingerenza è stata altresì canalizzata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alla tutela dei diritti fondamentali dell’individuo – tra cui il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) – e al divieto di discriminazione sulla base della nazionalità o del sesso (artt. 18, 19, 157 TFUE).

Dall’altro lato, in conseguenza della parziale comunitarizzazione di quello che, *ante* Lisbona, era denominato “terzo pilastro”, l’incidenza (sempre trasversale) del diritto europeo sul diritto di famiglia si è manifestata attraverso l’elaborazione di atti normativi di diritto internazionale privato e processuale adottati *ex artt* 61 e 65 CE (ora artt. 67 e 81 TFUE).

In relazione a tale ultima prospettiva, si può osservare che il diritto nazionale, nella materia che ci occupa, è sottoposto – come già accennato – alla “comunitarizzazione indiretta” (tale comunitarizzazione può anche avvenire in modo “strisciante”, cioè

²³⁸ Si veda, M. CONDINANZI, in ID., C. AMALFITANO, *La libera circolazione della “coppia” nel diritto europeo*, cit., pp. 400-402.

²³⁹ Così M. MANETTI, *Famiglia e Costituzione: le nuove sfide del pluralismo delle morali*, in *www.rivistaaic.it*.

nel caso in cui gli “atti comunitari adottati nell’esercizio di competenze attribuite enuncino nozioni relative ad ambiti del diritto privato sottratti al novero delle competenze”) che, nella materia *de qua*, significa essenzialmente conformità ai principi di libera circolazione e ai divieti di discriminazione dagli stessi contemplati²⁴⁰.

Peraltro, si osservi che tali principi e divieti fondamentali hanno la forza di influenzare anche il contenuto degli atti adottati nel quadro del diritto internazionale privato della famiglia che è, invece, oggetto di comunitarizzazione diretta.

In particolare, il fenomeno della comunitarizzazione indiretta, unito al carattere flessibile del principio di attribuzione delle competenze, induce a riflettere sull’esistenza e sulla reale portata delle competenze dell’UE in materia familiare.

Al riguardo, chi scrive reputa possibile individuare – anche allo stato attuale – talune competenze dell’UE a tutelare gli *status familiari*²⁴¹.

Si ritiene, infatti, che l’esperienza dell’integrazione europea – che presuppone la convivenza di una pluralità di ordinamenti che si intersecano nella disciplina dei rapporti giuridici – determini un

²⁴⁰ Al riguardo è opportuno richiamare, in via analogica, quanto la Corte di giustizia ha asserito con riferimento alla materia penale degli Stati membri. In particolare, nella sentenza Corte di giustizia 2 febbraio 1989, in causa 186/87, *Ian William Covan c. Tresor public*, in *Racc.* p. 195 ss., punto 19, così si legge “se la legislazione penale e le norme di procedura penale [...] sono in linea di principio riservate alla competenza degli Stati membri, tuttavia [...] il diritto europeo pone dei limiti a tale competenza. Le norme considerate non possono infatti porre in essere discriminazioni nei confronti di soggetti cui il diritto europeo garantisce il diritto di parità di trattamento né limitare le libertà fondamentali garantite dal diritto europeo”.

²⁴¹ “Sul piano contenutistico, l’esame delle basi giuridiche e delle fonti di diritto primario e derivato evidenzia come il diritto europeo già incida sulla materia familiare, malgrado l’assenza, nel trattato CE, di formali competenze in tal senso”. Così, L. TOMASI, *La tutela degli status familiari nel diritto dell’Unione europea. Tra mercato interno e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Padova, Cedam, 2007, p. 53.

fenomeno di parziale erosione²⁴² della sovranità statale anche con riguardo al diritto di famiglia²⁴³.

E' interessante riflettere sul valore aggiunto che, al quadro appena delineato, potrebbe apportare la Carta dei diritti fondamentali di Nizza, la quale recepisce i principi che in materia sono elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Nella Carta di Nizza, sono disciplinati i profili del rispetto per la vita familiare – in particolare il diritto di sposarsi o di costituire una famiglia – e la tutela del rapporto di filiazione; tali profili sono strettamente connessi al diritto materiale di famiglia, settore che, come si è avuto modo di chiarire, è apparentemente escluso dall'ambito delle competenze dell'Unione europea. È interessante notare come, nella Carta, la famiglia viene in rilievo come oggetto di tutela diretta da parte dell'Unione europea e non quale conseguenza incidentale della realizzazione delle libertà e delle politiche comunitarie. Si potrebbe pertanto ritenere che il diritto di famiglia possa rientrare nella sfera d'azione dell'Unione in conseguenza dell'espansione delle competenze dell'ente sovranazionale (anche se a ciò osta la clausola limitativa dell'art. 51, par. 2 della Carta, secondo cui “la presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per

²⁴² Autorevole dottrina osserva che “quando si parla di erosione della sovranità degli Stati membri, non si devono confondere problemi diversi di quella esperienza. Che la Comunità non sia uno Stato né federale né altro [...] è un dato di tale palmare evidenza da non richiedere commenti. La responsabilità lasciata agli stati membri in numerose ed importanti materie non fa che confermare questo dato”. Così, G. TESAURO, *Sovranità degli Stati*, cit., p. 251.

²⁴³ Sul tema cfr., altresì, P. MENGOZZI, *I problemi giuridici della famiglia a fronte del processo di integrazione europea*, in *Famiglia e diritto*, 2004, pp. 643 e ss. In argomento, cfr., *amplius*, R. BARATTA, *Verso la “comunitarizzazione” dei principi fondamentali del diritto di famiglia*, cit., pp. 592-602; L. TOMASI, cit., pp. 37-39. Sul problema dell'efficacia giuridica della Carta, cfr., tra gli altri, U. VILLANI, *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2004, p. 73 ss. Per un commento sulla Carta di Nizza, cfr., tra gli altri, R. ADAM, *Da Colonia a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2000, p. 888 ss.; V. R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti: commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001; G. GAJA, *Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea: una relazione complessa*, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 211 ss.; L. S. ROSSI, *La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'UE*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 565 ss.

l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati”).

Ciò, se confermato, potrebbe addirittura capovolgere l'attuale assetto della ripartizione delle competenze in materia, trovando conforto e rafforzamento nel riconoscimento della natura giuridica vincolante che la Carta ha assunto con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Tuttavia, la suddetta constatazione – seppur realistica – va accolta con cautela poiché, il diritto di cui si discute affonda le sue radici in un contesto ricco di valori sociali e di ideali laici (in taluni ordinamenti tali valori sono connessi anche a quelli religiosi) ed è perciò auspicabile che la comunitarizzazione (diretta ed indiretta) di tale diritto avvenga in maniera equilibrata e ponderata, proprio con riferimento a tali valori e nel rispetto delle diversità esistenti tra gli ordinamenti giuridici nazionali.

Nel perseguire tale equilibrato sviluppo, chi scrive ritiene che sia auspicabile accordare preferenza al principio del mutuo riconoscimento della pluralità dei modelli familiari nazionali invece di cercare di raggiungere, attraverso strumenti di armonizzazione²⁴⁴, una loro *reductio ad unitatem*, la quale – anche alla luce del Trattato di Lisbona – non è attuabile per mancanza di una base giuridica in grado di legittimare tale intervento²⁴⁵. In particolare, a sostegno dell'applicazione del principio del mutuo riconoscimento – che assicura l'unicità-continuità dello *status* familiare – e nell'intento di non ostacolare la libertà di circolazione – è possibile richiamare sia

²⁴⁴ Come già evidenziato, auspica un intervento diretto all'armonizzazione del diritto materiale di famiglia, L. TOMASI, cit., p. 337.

²⁴⁵ L'art. 65, par. 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (il Trattato di Lisbona si articola in due trattati aventi il medesimo valore giuridico: il Trattato sull'Unione europea e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) non dispone nulla riguardo alla possibilità di procedere ad un'armonizzazione sostanziale del diritto di famiglia. Esso infatti così recita: “le misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali sono stabilite dal Consiglio, che delibera secondo una procedura legislativa speciale. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo. Il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che determina gli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali e che potrebbero formare oggetto di atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo. I Parlamenti nazionali sono informati della proposta di cui al secondo comma. Se un parlamento nazionale comunica la sua opposizione entro sei mesi dalla data di tale informazione, la decisione non è adottata. In mancanza di opposizione, il Consiglio può adottare la decisione”.

alcune pronunce della Corte di giustizia, sia alcuni orientamenti dottrinali; ed invero, facendo leva sulla cittadinanza dell'Unione, è possibile individuare in quest'ultima "l'obbligo di riconoscere gli stati giuridici personali e familiari; che, di regola, ciascuno Stato attribuisce ai soggetti che gli appartengono"²⁴⁶.

Nella medesima direzione si pone un'altra dottrina, secondo cui l'operatività del principio del reciproco riconoscimento non esclude l'opportunità di un'armonizzazione delle legislazioni nazionali con riguardo al diritto materiale di famiglia, pur essendo indispensabile in tal senso una modifica dei trattati, con attribuzione di una specifica competenza alle istituzioni europee, mediante l'elaborazione di un'apposita base giuridica. Inoltre, il ravvicinamento delle legislazioni nazionali avrebbe come effetto il rafforzamento della fiducia reciproca all'interno dell'Unione, facilitando, altresì, il reciproco riconoscimento delle scelte normative operate nei singoli ordinamenti degli Stati membri²⁴⁷.

Semmai, in una prospettiva di "conciliazione", potrebbe sostenersi la complementarietà tra reciproco riconoscimento e (tenue, se così si può dire) armonizzazione, mutuando nell'ambito del diritto di famiglia, quanto già "pacificamente" avviene nel settore della cooperazione giudiziaria penale²⁴⁸.

La cautela manifestata dagli Stati membri nel consentire alla disciplina sovranazionale europea di incidere sulla materia del diritto di famiglia avente implicazioni transnazionali si concretizza nella previsione di una procedura legislativa speciale, che richiede

²⁴⁶ Il riferimento giurisprudenziale è alle seguenti pronunce: Corte di giustizia 2 dicembre 1997, causa C-336/94, *Eftalia Dafeki c. Landesversicherungsanstalt Württemberg*, in *Raccolta*, p. I-6761 ss.; Corte di giustizia 2 ottobre 2003, causa C-148/02, *Carlos Garcia Avello c. Belgio*, cit. L'espressione richiamata letteralmente è di R. BARATTA, *Verso la "comunitarizzazione" dei principi fondamentali del diritto di famiglia*, cit., p. 592. Infine, sul concetto di cittadinanza dell'Unione, cfr. P. D. LOGROSCINO, *La cittadinanza dell'Unione: la crisi dei concetti tradizionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2006, pp. 407-421. Altra dottrina circoscrive tale principio asserendo che "la funzione del mutuo riconoscimento, anche con riferimento alla materia dei rapporti familiari, rimane infatti quella di intervenire "eccezionalmente" ove l'applicazione del diritto internazionale privato nazionale crei un ostacolo alla realizzazione delle libertà comunitarie di circolazione". Così, L. TOMASI, cit., p. 104.

²⁴⁷ *Amplius*, C. AMALFITANO, *La libera circolazione della "coppia" nel diritto europeo*, cit., p. 432.

²⁴⁸ In dottrina, v. C. AMALFITANO, *Conflitto di giurisdizione e riconoscimento delle decisioni penali nell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 165 ss.

una deliberazione all'unanimità previa consultazione del PE (art. 81, par. 3, 1° comma, TFUE).

Su proposta della Commissione e sempre previa consultazione del PE, il Consiglio all'unanimità può, peraltro, deliberare che certi aspetti relativi alla materia sopra indicata possano essere assoggettati alla procedura legislativa ordinaria. In questa particolare ipotesi i Parlamenti nazionali sono informati della relativa proposta e se uno di essi, entro sei mesi, comunica la propria opposizione, la decisione non è adottata²⁴⁹.

Sui limiti dell'intervento della disciplina sovranazionale nella materia del diritto di famiglia e sul ruolo di salvaguardia della potestà normativa nazionale svolto – attraverso il potere di veto – dai Parlamenti nazionali è significativo quanto espresso nella sentenza del 30 giugno 2009 del Tribunale costituzionale federale tedesco²⁵⁰.

Secondo la Corte federale, il trasferimento di competenze inerenti settori sensibili deve avvenire nei limiti di un'interpretazione restrittiva delle disposizioni contenute nei Trattati che appaiano suscettibili di incidere, anche se solo in via “indiretta” sulla relativa potestà normativa statale.

²⁴⁹ In argomento, B. NASCIMBENE, A. LANG, *Il Trattato di Lisbona*, cit., p. 9, ivi cfr. in particolare la nota 16.

²⁵⁰ “L'unificazione europea sulla base di unione pattizia tra Stati sovrani, d'altra parte, non può realizzarsi in modo tale da lasciare agli Stati membri uno spazio insufficiente per la determinazione politica delle condizioni di vita economiche, culturali e sociali. Questo vale in particolare per le materie che danno forma agli ambienti della vita dei cittadini tutelati dai diritti fondamentali, soprattutto allo spazio privato della responsabilità individuale e della sicurezza personale e sociale, e per le decisioni politiche che dipendono in particolar modo da pre-comprensioni culturali, storiche e linguistiche e che alimentano i discorsi nello spazio di una sfera pubblica politica organizzata dai partiti politici e dal parlamento. Ambiti essenziali della scelta democratica sono la cittadinanza, il monopolio civile e militare della forza, le entrate e uscite pubbliche con l'indebitamento nonché le fattispecie di ingerenza che interessano la realizzazione dei diritti fondamentali, soprattutto in caso di interventi incisivi sui diritti fondamentali come la privazione della libertà personale nella giustizia penale o le misure di ricovero. Tra queste materie significative rientrano anche questioni culturali come l'uso della lingua, la configurazione dei rapporti di famiglia e di educazione, la disciplina delle libertà di opinione, stampa e assemblea o il trattamento delle confessioni religiose e delle visioni del mondo” (§ 249 Lissabon-Urteil). Sull'evoluzione dei diritti sociali nel contesto europeo, cfr. A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi. (Necessità di un nuovo “modello sociale europeo”): più sobrio, solidale e sostenibile*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2011.

Le garanzie previste a favore degli Stati dalla disposizione di cui all'art. 81, par. 3, TFUE non sembrano, secondo il *BVG*, sufficienti a salvaguardare settori delicati e tradizionalmente riservati agli Stati qual è quello della famiglia. Il *BVG* richiama l'attenzione sul ruolo fondamentale svolto dai principi di attribuzione e di sussidiarietà ed invita l'esecutivo e il parlamento nazionale ad esercitare un controllo severo e continuo in merito all'interpretazione che verrà adottata per tale norma²⁵¹.

Infine, la Corte costituzionale tedesca si è attribuita il potere di svolgere un controllo di legittimità (*Ultra-vires-kontrolle*, di cui si dirà nel prosieguo) degli atti dell'Unione europea rilevanti al riguardo rispetto ai principi di attribuzione e di sussidiarietà.

2.2. *Il ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà*

Nell'ambito del controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, i Parlamenti nazionali sono legittimati ad effettuare anche un'attività *ex post*, che nel dettaglio si sostanzia nella presentazione di un ricorso alla Corte di giustizia volto ad impugnare l'atto normativo entrato in vigore che risulti appunto adottato in violazione di tale principio²⁵².

La Corte di giustizia, infatti, secondo quanto disposto dall'art. 263 TFUE e dall'art. 8 del Protocollo sulla sussidiarietà²⁵³ sarà competente a pronunciarsi sui ricorsi proposti da uno Stato membro ovvero trasmessi da quest'ultimo "in conformità con il

²⁵¹ Cfr., S. M. CARBONE, C. TUO, *Gli strumenti di diritto dell'Unione europea in materia di famiglia e il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2/2010, pp. 301-324.

²⁵² La fase del controllo *a posteriori*, consistente nella legittimazione attiva riconosciuta ai Parlamenti nazionali davanti alla Corte di giustizia, era già stata disciplinata dal Trattato costituzionale del 2004. Sul punto, v. F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà*, cit., pp. 281-285.

²⁵³ "Nel dare attuazione a questa previsione del protocollo sul rispetto del principio di sussidiarietà, alcuni paesi hanno riconosciuto un tale ruolo di filtro al Governo (è l'esperienza della Spagna). Altri invece hanno attribuito a ciascuna Camera la competenza a deliberare la presentazione del ricorso, vincolando il Governo a procedere al deposito, innanzi alla Corte". Così, L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit., p. 184.

rispettivo ordinamento giuridico a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale”.

Le eccezioni di sussidiarietà, sollevate in sede di ricorso alla Corte di giustizia attingono alla motivazione dell’atto²⁵⁴ e al rapporto tra questa e la base giuridica che il legislatore europeo ha deciso di utilizzare. A tal proposito, lo stesso Tribunale Costituzionale tedesco, nella sentenza del 30 giugno 2009 – pronuncia che trasversalmente interseca in più parti questa ricerca – mette in evidenza che “[...] i Parlamenti nazionali sono inseriti attraverso un cd. sistema di allarme preventivo (art. 12 let. b TUE-Lisbona, art. 4 ss. del Protocollo sulla sussidiarietà) nel controllo sull’osservanza del principio di sussidiarietà, con la conseguenza che la cerchia dei soggetti legittimati al ricorso per annullamento davanti alla Corte di giustizia dell’Unione europea si estende ai Parlamenti nazionali e al Comitato delle regioni. L’effettività di tale meccanismo dipende dal grado con il quale i Parlamenti nazionali sono in grado di attrezzarsi per poter sfruttarlo in modo sensato nel breve termine concesso di otto settimane [...]. Sarà anche importante sapere se il diritto di ricorso dei Parlamenti nazionali e del Comitato delle regioni si estende alla questione, pregiudiziale rispetto al controllo del principio di sussidiarietà, se l’Unione europea dispone di una competenza per il progetto di atto concreto *de qua* (*Lissabon-Urteil*, § 30)”.

Secondo un’interpretazione resa in dottrina tale meccanismo evidenzia lo stretto rapporto tra la sussidiarietà e la base giuridica che il legislatore europeo ha deciso di utilizzare²⁵⁵.

Ciò che desta interesse, anche attraverso la lettura del paragrafo della pronuncia sopra riportato, è dunque la nuova veste processuale assunta dai Parlamenti nazionali e dalle Camere che li compongono e la loro comparsa tra i soggetti legittimati ad impugnare gli atti comunitari, sebbene soltanto in via indiretta. Il loro ruolo sembra difatti limitato ad un’attività di impulso e di stimolo rispetto al soggetto legittimato per ultimo alla presentazione del ricorso, *i. e.*, lo Stato membro.

Tale innovazione tuttavia è stata ritenuta non del tutto convincente. Secondo un’autorevole dottrina²⁵⁶ in primo luogo la

²⁵⁴ In merito ai principali riferimenti bibliografici sulla motivazione dell’atto normativo, cfr. la nota nr. 48 del contributo di G. VOSA, “*Legiferare con intelligenza*” *fra contenuto e forma*, cit., p. 36.

²⁵⁵ Cfr., L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp. 6-7.

²⁵⁶ V. R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i Parlamenti nazionali*, cit.

disposizione risulta affetta da imprecisioni terminologiche. Nelle altre previsioni sulla tutela giurisdizionale si statuisce infatti che i ricorsi per l'impugnazione degli atti comunitari siano trasmessi alla Corte di giustizia dagli esecutivi nazionali per conto degli Stati membri. Ed invero, aderendo all'impostazione della riferita dottrina, non sembra chiaro il significato dell'espressione "dagli Stati a nome dei Parlamenti nazionali o delle camere che li compongono". Sembra, difatti, che la locuzione palesi un tentativo di costringere gli esecutivi nazionali a trasmettere alla Corte – a nome dello Stato membro di appartenenza – i ricorsi di impugnazione degli atti legislativi se si è formata una volontà in tal senso da parte degli organi legislativi.

In secondo luogo, ad avviso di tale lettura dottrinale, questo sistema processuale reca con sé il rischio di innescare conflitti interni tra organi legislativi ed esecutivi, di afferenza più alla disciplina costituzionalistica nazionale che a quella del diritto dell'Unione europea.

Sembra quasi che il meccanismo di controllo *ex post* comporti una *sovrapposizione di ruoli*, in quanto la volontà del parlamento nazionale è intesa come diversa da quella dello Stato a cui appartiene, volontà che certo si esprime attraverso il governo in sede di Consiglio ma non è certo a questo solo attribuibile: ciò appare difficilmente conciliabile con l'intuitiva esigenza di garantire che lo Stato si esprima all'esterno "con una sola voce" nel sistema istituzionale comunitario²⁵⁷.

Dubbi sono stati espressi altresì con particolare riferimento alla disposizione contenuta nell'art. 8 del Protocollo, prima richiamato, che sembra destinata ad assumere un ruolo cardine nel sistema²⁵⁸.

In primo luogo, desta perplessità l'attribuzione alla Corte di giustizia del ruolo di decisore ultimo dell'individuazione del livello di governo a cui attribuire la competenza a disciplinare determinate materie. Il rischio adombrato è quello di produrre uno spostamento del potere decisionale verso l'alto accompagnato da una legittimazione giurisprudenziale del livello decisionale dell'Unione a preferenza – e a discapito – di quello degli Stati ricorrenti e, di conseguenza, anche dei loro Parlamenti.

In secondo luogo, un ulteriore rischio temuto è quello di una eccessiva "giuridicizzazione" dei criteri che presiedono il

²⁵⁷ R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i Parlamenti nazionali*, cit., p. 196.

²⁵⁸ Cfr., A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, cit., pp. 340-342.

funzionamento e l'applicazioni del principio di sussidiarietà, connotati, come si è già avuto modo di osservare, da grande discrezionalità politica.

Infine, un'ultima osservazione riguarda una discrasia tra la collocazione della disposizione e la *ratio* che ne sta alla base, ovvero l'eliminazione dell'intermediazione governativa ed il tenore letterale della stessa disposizione che, invece, attribuisce ai governi nazionali il ruolo di attori. Mutuando il linguaggio processualcivistico, si potrebbe dire su "procura" parlamentare, a metà strada tra il *rappresentante* e il *sostituto processuale*.

2.3. *Un caso particolare: il ricorso alla Corte costituzionale tedesca per il controllo ultra vires*

Quanto esposto ci consente di mettere a confronto, in una prospettiva di comparazione, le differenze e le analogie tra il ricorso *ex post* alla Corte di giustizia²⁵⁹ e il ricorso alla Corte costituzionale tedesca per il controllo *ultra vires*.

Il compito di far rispettare i limiti costituzionali all'integrazione europea e di attuare le garanzie dei principi strutturali su cui si regge l'ordinamento tedesco spetta, in primo luogo, al legislatore²⁶⁰ e, in secondo luogo, al Tribunale costituzionale federale tedesco al quale, nel *Lissabon-Urteil* viene

²⁵⁹ "Nel dare attuazione *alla* previsione del protocollo sul rispetto del principio di sussidiarietà, alcuni Paesi hanno riconosciuto un tale ruolo di filtro al Governo (è l'esperienza della Spagna). Altri invece hanno attribuito a ciascuna Camera la competenza a deliberare la presentazione del ricorso, vincolando il Governo a procedere al deposito, innanzi alla Corte. Addirittura «la legge relativa all'esercizio della responsabilità di integrazione del *Bundestag* e del *Bundesrat* negli affari dell'Unione europea» (all'articolo 12) approvata dal Parlamento tedesco in occasione della ratifica del Trattato di Lisbona ha costruito questo come un diritto dell'opposizione: un quarto dei componenti del Bundestag può ottenere che venga presentato il ricorso, il quale deve essere dal Governo alla Corte trasmesso senza indugio. Si prevede poi che siano le stesse Camere a «(...) portare avanti lo svolgimento del processo davanti alla Corte». In ogni caso, la parola starà alla medesima Corte, che potrà facilmente stroncare contenziosi privi di serio fondamento e, di contro, utilizzare ricorsi promossi da Parlamenti per consolidare ambiti sottoposti alla disciplina dell'Unione, fissando con più precisione le sfere rispettive della regolazione statale e di quella europea". Così, L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 6.

²⁶⁰ § 239, *Lissabon-Urteil*.

attribuita la competenza a svolgere diverse tipologie di accertamento (§§ 240-243; 331-343).

Innanzitutto, si tratta dell'*Ultra-vires-kontrolle*²⁶¹, già previsto – sebbene solo in via implicita – nel *Maastricht-Urteil*.

Al Tribunale costituzionale, in caso di evidenti sconfinamenti (*Grenzüberschreitungen*) nell'esercizio delle competenze dell'Unione europea, e qualora non esista un rimedio giuridico a livello europeo, viene attribuito un potere di controllo che si sostanzia nel verificare se gli atti delle istituzioni europee rispettino il principio di attribuzione e quello di sussidiarietà; in altri termini, il potere di controllare se tali atti si siano mantenuti o meno nei confini dei poteri sovrani che sono stati loro trasferiti.

In secondo luogo, il Tribunale costituzionale deve esercitare l'*Identitätskontrolle*, ovvero, un sindacato sul rispetto da parte degli atti dell'Unione del principio di identità costituzionale²⁶², a salvaguardia, quindi, delle strutture fondamentali politiche e costituzionali dello Stato.

Una considerazione a parte merita, infine, la situazione del controllo sulla garanzia dei diritti fondamentali nell'ambito dell'azione delle istituzioni europee.

Nello svolgimento di tale ultima tipologia di controllo il *BVG* conferma l'impostazione già resa nella sentenza *Solange II*²⁶³, ovvero, si astiene dall'esercitare tale controllo “fino a quando” (*Solange*) tali diritti trovino nell'ambito del diritto dell'Unione europea una protezione (almeno) equivalente a quella loro assicurata dalla Legge Fondamentale; in altri termini, si tratterebbe di una sorta di rinuncia condizionata.

²⁶¹ § 240, *Lissabon-Urteil*.

²⁶² Art. 4 TUE Lisbona “L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro”. Sul principio di identità costituzionale, cfr., tra gli altri, E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2008, in particolare, pp. 30-51; C. MAGNANI, *Il principio dell'identità nazionale nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 481-506.

²⁶³ *BVG* 22 ottobre 1986, consultabile in www.bundesverfassungsgericht.de.

Da parte di alcuni si è manifestata una forte preoccupazione soprattutto con riguardo all'*Identitätskontrolle*, poiché tale tipologia di controllo potrebbe aprire “la strada alla reinterpretazione di ciascuna identità nazionale e dei relativi criteri identificativi *oltre a condurre* ad una frammentazione dell’Unione europea, tanto più che [...] l’assenza o la debolezza delle corti sovranazionali fa sì che le corti nazionali svolgano anche un ruolo di controllo del livello sopranazionale, con il rischio di una “rinazionalizzazione” del diritto comunitario”²⁶⁴.

È stato osservato²⁶⁵ che “l’espressione – *identità costituzionale nazionale* – coincide, nel suo significato giuridico, con quella dei “principi fondamentali del nostro ordinamento”, usata agli stessi fini dalla nostra Corte costituzionale da oltre un quarto di secolo.

La diversità è che la Corte tedesca si sofferma a indicare quali sono i contenuti dei “principi supremi” che costituiscono i “controlimiti” (per usare il termine che ha avuto fortuna *nella giurisprudenza della Corte costituzionale*) al primato del diritto comunitario sul diritto nazionale”.

Ma vi è di più, il *BVG* nel *Lissabon-Urteil* auspica che sia definito con legge un ulteriore procedimento per consentire alla Corte costituzionale tedesca di non applicare in Germania – in singoli casi – atti giuridici dell’Unione europea che risultino viziati, poiché posti in violazione del principio di attribuzione o dell’identità costituzionale (§§ 235, 240, 241, 340²⁶⁶).

²⁶⁴ Così, S. CASSESE, nel suo intervento al Seminario di studio sulla “Sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona”, cit., (corsivo aggiunto).

²⁶⁵ Così, C. SALVI, *Democrazia e stato sociale: dalla Germania buone notizie per l’Europa*, cit. (corsivo aggiunto).

²⁶⁶ “Das Grundgesetz erstrebt die Einfügung Deutschlands in die Rechtsgemeinschaft friedlicher und freiheitlicher Staaten. Es verzichtet aber nicht auf die in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegende Souveränität als Recht eines Volkes, über die grundlegenden Fragen der eigenen Identität konstitutiv zu entscheiden. Insofern widerspricht es nicht dem Ziel der Völkerrechtsfreundlichkeit, wenn der Gesetzgeber ausnahmsweise Völkervertragsrecht – allerdings unter Inkaufnahme entsprechender Konsequenzen im Staatenverkehr - nicht beachtet, sofern nur auf diese Weise ein Verstoß gegen tragende Grundsätze der Verfassung abzuwenden ist (vgl. BVerfGE 111, 307 <317 f.>). [...]Es bedeutet in der Sache jedenfalls keinen Widerspruch zu dem Ziel der Europarechtsfreundlichkeit, das heißt zu der von der Verfassung geforderten Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der Verwirklichung eines vereinten Europas (Präambel, Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG), wenn ausnahmsweise, unter besonderen und engen Voraussetzungen, das Bundesverfassungsgericht Recht der Europäischen Union für in Deutschland

Quest'ultima “pretesa” avrebbe potuto far pensare alla futura affermazione di un “primato del diritto tedesco sul diritto dell'Unione europea”, se il *BVG* non fosse intervenuto – come, invece, è accaduto con il *Mangold-Urteil* – a precisare dal punto di vista procedimentale le modalità attuative di tale tipo di controllo, sulle quali ci si soffermerà in seguito. Qui, infatti, ci si occuperà di delineare sia il controllo sugli atti *ultra vires* sia il controllo sull'identità costituzionale così come descritti nella “sentenza *Lissabon*”. E ciò nell'ottica di una comparazione con il successivo sviluppo della giurisprudenza costituzionale tedesca, in modo da far emergere più agevolmente le assonanze, le distonie e le precisazioni procedimentali²⁶⁷.

In altri termini, nella pronuncia del *BVG* del 30 giugno 2009, in virtù di un primato “alla rovescia”, *i. e.*, invece del principio del primato del diritto dell'Unione europea (direttamente applicabile) sul diritto interno, che dà luogo, come noto, alla “non applicazione” della legge nazionale qualora sia incompatibile con il diritto dell'Unione europea, non troverebbe applicazione in Germania quell'atto giuridico dell'Unione europea contrastante con il principio di attribuzione o con la c.d. “eternity guarantee²⁶⁸”. Tale

nicht anwendbar erklärt (vgl. BVerfGE 31, 145 <174>; 37, 271 <280 ff.>; 73, 339 <374 ff.>; 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <174 f.>; 102, 147 <162 ff.>”).

²⁶⁷ Del controllo *ultra vires* vi è traccia anche nel *Maastricht-Urteil*. V. A. BENAZZO, *Diritti fondamentali, giudici costituzionali e integrazione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5/1998, pp. 847-850.

²⁶⁸ I principi, che afferiscono alla c.d. “eternity guarantee (*Ewigkeitsklausel*)”, costituiscono i principi strutturali dell'ordinamento tedesco che non soltanto sono riconosciuti ma sono, soprattutto, garantiti dalla Legge Fondamentale. Tale clausola, definita altresì “clausola costituzionale *pro aeternitate*”, viene invocata appunto quale garanzia dell'identità dello stato costituzionale. Secondo tale clausola non è ammissibile una modifica al *GG* che intacchi la divisione in *Länder* della Federazione, la partecipazione dei *Länder* alla legislazione federale, o i diritti garantiti dagli articoli da 1 a 20 *GG*, cioè i diritti fondamentali, nonché le caratteristiche della Repubblica federale di Germania come Stato democratico e sociale. Attraverso la citata clausola di “eternity guarantee”, si definisce, inoltre, il principio di identità costituzionale dell'ordinamento tedesco, qualificato dal *BVG* “the inviolabile core content of the Basic Law” (§ 240). Anche in merito al tema dell'identità costituzionale tedesca il *Lissabon-Urteil* si pone in linea di continuità con la precedente giurisprudenza del *BVG*. Ed invero, anche nel *Maastricht-Urteil* i giudici tedeschi individuarono nel rispetto del nucleo duro della sovranità nazionale, nel rispetto dell'identità costituzionale tedesca, nel rispetto delle condizioni di autonomia dello Stato e nel rispetto delle regole sulla competenza le condizioni imposte dal *Grundgesetz* per il trasferimento di poteri sovrani.

esito, proprio perché potrebbe avere effetti negativi sull'uniforme applicazione del diritto europeo in tutto il territorio dell'Unione, è stato arginato affidando ogni controllo esclusivamente al Tribunale costituzionale federale tedesco (§ 340).

Questa nuova competenza del *BVG*, così come declinata nel *Lissabon-Urteil*, richiama – nella sostanza – la teoria dei “controlimiti”²⁶⁹, intesa, però, in senso lato poiché comprensiva anche della violazione del principio delle competenze di attribuzione tra l'Unione europea e la Germania. Da ciò sarebbe stato possibile, in mancanza di un intervento della successiva giurisprudenza costituzionale, intravedere nelle affermazioni e negli intenti propositivi del *BVG* – con la cautela di non spingersi in valutazioni eccessivamente retrospettive – la volontà di tentare di “spodestare” la Corte di giustizia²⁷⁰ e di affidare un ruolo di primo piano ai Tribunali costituzionali nazionali, attribuendo a questi ultimi un originale potere di controllo nazionale sugli atti dell'Unione, ed ergendoli, quindi, a giudici dei “conflitti di attribuzione”.

Peraltro, il rischio sotteso all'esercizio di tale sindacato da parte dei giudici tedeschi potrebbe essere quello di creare inconvenienti, sovrapposizioni, nonché veri e propri conflitti con il potere di controllo esercitato dalla Corte di giustizia.

La compatibilità di tale competenza giudiziaria con l'ordinamento giuridico europeo, infatti, può ritenersi quantomeno dubbia se non addirittura contrastante con lo stesso (artt. 263, 267 e 269 TFUE).

Al riguardo, si è ritenuto che la competenza del *BVG* di decidere se l'atto comunitario sia “*intra vires*” o “*ultra vires*” contrasti con la competenza in via pregiudiziale della Corte di giustizia

²⁶⁹ In argomento, da ultimo v. A. CELOTTO, *Primaute e controlimiti nel Trattato di Lisbona*, in ID., *Scritti sul processo costituente europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, pp. 77-93. Nella letteratura tedesca tale teoria è stata declinata come “dottrina *Solange*”.

²⁷⁰ *Contra* A. ANZON DEMMIG, *Principio democratico e controllo di costituzionalità*, cit., p. 5236. L'Autrice osserva che entrambe le tipologie di controllo non possono considerarsi come “usurpazione della giurisdizione della Corte di Giustizia almeno perché [...] debbono essere condotti con parametri tratti dalla Costituzione tedesca, e non, come per la corte di Giustizia, da parametri ricavati dal diritto europeo. [...] “Entrambi i tipi di controllo del *Bundesverfassungsgericht* sugli atti dell'Unione dunque si svolgerebbero in riferimento a parametri costituzionali interni senza mettere in discussione, almeno in astratto, il controllo della Corte di giustizia in riferimento a parametri propri del diritto europeo”.

prevista dall'art. 267 TFUE. Peraltro, tale ipotesi di contrasto sembrerebbe essere un sintomo della non sempre pacifica convivenza tra le giurisdizioni costituzionali nazionali e la giurisdizione "costituzionale" dell'Unione.

Va precisato che il *BVG* non ha fornito indicazioni precise sul seguito degli eventi nell'ipotesi di incompatibilità dell'atto delle istituzioni europee con il principio di identità costituzionale (art. 4, par. TUE Lisbona), pertanto è stato possibile formulare soltanto alcune alternative plausibili.

La prima andava nella direzione della compatibilità con i Trattati. In base a tale alternativa, il *BVG* potrebbe decidere di operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia²⁷¹.

La seconda, invece, si muoveva nell'ambito dell'incompatibilità. Invero, il *BVG*, qualora fosse in disaccordo con la decisione del giudice "costituzionale" dell'Unione in risposta al rinvio pregiudiziale, potrebbe decidere unilateralmente di non applicare in Germania una norma dell'Unione Europea.

La terza via dava luogo a due distinte soluzioni, entrambe nel rispetto del diritto dei Trattati. Il *BVG* in caso di incompatibilità tra la norma europea e la clausola di eternità (o il principio di identità costituzionale) potrebbe, chiedere al Governo tedesco di inoltrare alle istituzioni dell'Unione una richiesta di modifica della norma, oppure, ma si tratta di un'alternativa piuttosto estrema, attivare la procedura di recesso (art. 50 TUE Lisbona)²⁷².

La rivendicazione da parte del Tribunale tedesco delle due tipologie di controllo ha sollevato aspre ed accese polemiche nell'ambito della dottrina tedesca²⁷³, le quali trovano una possibile spiegazione nel clima di preoccupazione ingeneratosi in seguito alla sentenza *Mangold*²⁷⁴ della Corte di giustizia.

²⁷¹ Cfr. A. ADINOLFI, *Rinvio pregiudiziale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5312-5321.

²⁷² In argomento, v. J. ZILLER, *Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, cit., pp. 994-995.

²⁷³ Ne dà conto nel suo contributo A. ANZON DEMMIG, *Principio democratico e controllo di costituzionalità*, cit., p. 5234, note 81-83.

²⁷⁴ Causa C-144/04, *Werner Mangold v Rüdiger Helm*, 22 novembre 2005, in *Raccolta*, p. I-9981. In quella occasione, la Corte aveva per la prima volta affermato la esistenza di un principio generale di non discriminazione in base all'età, la sua preesistenza alla direttiva 2000/78, nonché la sua idoneità a produrre effetti diretti orizzontali. Sulla sentenza *Mangold* della Corte di giustizia, cfr. M. SCHMIDT, *The Principle of Non-discrimination in Respect of Age:*

In tale pronunzia, secondo parte della dottrina tedesca, la Corte di giustizia avrebbe superato con plateale evidenza i limiti della sua funzione giurisdizionale attribuendo all'Unione europea – sulla base di un principio del diritto dell'Unione ritenuto all'epoca della sentenza inesistente perché non ricavabile né dalla normativa pattizia né dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri – competenze nuove in assenza di una apposita base giuridica.

In questo modo, la Corte di giustizia non soltanto avrebbe esteso eccessivamente i confini dell'interpretazione, ma sarebbe giunta perfino ad esercitare una funzione legislativa che non le competeva e che, nemmeno alla luce del Trattato di Lisbona, le compete.

Peraltro, un'interpretazione estensiva dei poteri delle istituzioni è fonte di un vero e proprio *vulnus* al principio di legalità²⁷⁵, perché consente l'esercizio di poteri non previsti dal Trattato²⁷⁶.

Segnatamente, le critiche si basano sull'applicazione orizzontale – da parte della Corte di giustizia – del principio generale di non discriminazione in base all'età, da cui scaturiva la soluzione della stessa Corte resa nel caso *Mangold*²⁷⁷. Tale soluzione veniva letta dalla dottrina tedesca come un sostanziale superamento della giurisprudenza comunitaria in materia di inidoneità delle direttive non trasposte dal legislatore interno a produrre effetti diretti orizzontali.

La stessa Corte di giustizia recependo – quantomeno parzialmente – tali critiche, aveva evitato di richiamare nei successivi casi analoghi il precedente *Mangold*, almeno fino alla

Dimensions of the ECJ's Mangold Judgment, in *German Law Journal*, vol. 7 n. 5/2005, pp. 505-524, consultabile in www.germanlawjournal.com.

²⁷⁵ G. M. SALERNO, *Riserva di legge e principio di legalità nel processo di integrazione europea*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 340-357.

²⁷⁶ Sulle caratteristiche del principio di legalità nell'ordinamento sovranazionale, cfr. A. ADINOLFI, *Il principio di legalità nel diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 1/2008, pp. 1-28. Un riferimento al principio di legalità si rinviene espressamente nel *Mangold-Beschluss*. “The major elements of the principle of the rule of law include legal certainty. The confidence of the citizen who is subject to the law in the reliability of the legal system is not to be disappointed by the retroactive elimination of acquired rights (see BVerfGE 45, 142 <167>; 72, 175 <196>; 88, 384 <403>; 105, 48 <57>)” (§ 81).

²⁷⁷ La sentenza *Mangold* della Corte di giustizia è consultabile in Racc. 2005, I-9981.

sentenza *Küçükdeveci*²⁷⁸, nella quale l'esistenza di un principio generale di non discriminazione in base all'età, nonché la sua idoneità ad esplicare effetti diretti orizzontali vengono non soltanto apertamente ribadite ma trovano anche una idonea base giuridica nell'art. 21, 1° comma della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, divenuta, come è noto, diritto primario²⁷⁹.

La sentenza *Mangold* ha suscitato nell'ambito di altra parte della dottrina tedesca una reazione del tutto opposta a quella appena citata. Infatti, altri autori ritengono necessario un ritorno al rapporto di collaborazione tra le due Corti e la previsione di una legge costituzionale che obblighi il *BVG*, nell'ipotesi di atto europeo *ultra vires*, al rinvio pregiudiziale e che lo obblighi,

²⁷⁸ Sulla sentenza *Küçükdeveci*, cfr. A. Wiesbrock, *Case Note – Case C 555/07, Küçükdeveci v. Swedex, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 19 January 2010*, cit.

²⁷⁹ V. la recensione della pronuncia contenuta nel fascicolo n. 1/2010 dell'*Osservatorio delle fonti*, consultabile in www.osservatoriosullefonti.it, dove si legge che: “è agevole riconoscere nella argomentazione della Corte di giustizia la stessa logica seguita nella sentenza *Mangold* (in *Racc.* 2005, I-9981), peraltro più volte esplicitamente richiamata. In quella occasione, la Corte aveva per la prima (e, fino alla sentenza in commento, unica) volta affermato la esistenza di un principio generale di non discriminazione in base all'età, la sua preesistenza alla direttiva 2000/78, nonché la sua idoneità a produrre effetti diretti orizzontali. Tali enunciazioni vengono adesso riprese e rafforzate. In particolare, è da evidenziare il riferimento all'art. 21(1) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, come espressamente ricordato, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona fa parte del diritto primario dell'Unione; la disposizione citata della Carta include l'età tra i motivi espressi di non discriminazione. In questo modo, la Corte supera una delle principali critiche sollevate dalla sentenza *Mangold*, secondo cui il principio generale di non discriminazione in base all'età era stato creato *tout court* dalla Corte, dal momento che esso non trova un solido riconoscimento in convenzioni internazionali, né può essere identificata una tradizione costituzionale comune degli Stati membri nel senso della sua protezione. Tuttavia, nonostante il riferimento al nuovo *status* della Carta, non è chiaro se la Corte abbia inteso riconoscere alla Carta vincolante efficacia retroattiva. Se così fosse, infatti, non si comprenderebbe perché si sia usato la Carta come strumento per ricostruire un principio generale e valorizzato quest'ultimo come parametro, piuttosto che direttamente l'art. 21(1) della Carta. L'aspetto più rilevante, ma almeno apparentemente anche più problematico, è la riaffermazione della idoneità di tale principio generale a produrre effetti diretti orizzontali. Evidente, infatti, è l'impatto della teoria dell'efficacia orizzontale sull'autonomia dei privati. Meno evidenti, invece, sono i criteri in base ai quali deve essere valutata l'idoneità di un principio generale a produrre siffatti effetti”.

successivamente, ad attenersi alla decisione della Corte di Giustizia²⁸⁰.

Sembra, anticipando alcune considerazioni che verranno svolte più avanti, che nel *Mangold-Urteil*²⁸¹ i giudici, scegliendo di porsi in modo “euro-deferente” nei confronti della Corte di giustizia, abbiano optato per una soluzione che si pone a metà strada tra i due orientamenti della dottrina tedesca.

Ovvero, se da un lato, riconoscono il ruolo e l'autorità della giurisprudenza della Corte di giustizia, dall'altro continuano a negare la propria idoneità ad operare il rinvio pregiudiziale, ad identificarsi, cioè, nella nozione di “organo giurisdizionale nazionale”²⁸² di cui all'art. 267 TFUE.

Le considerazioni che precedono ci consentono di asserire che dalla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* può certamente ricavarsi un dato di fondamentale significato: l'integrazione europea riveste nel sistema costituzionale tedesco un'importanza centrale²⁸³.

²⁸⁰ Per i riferimenti bibliografici, v. A. ANZON DEMMIG, *Principio democratico e controllo di costituzionalità*, cit., pp. 5234-5235, in particolare, note 84-85.

²⁸¹ Nel caso di specie, il *BVG* – con una maggioranza di 6 giudici sulle motivazioni e 7 sul dispositivo – ha ritenuto che la sentenza *Mangold* non integra alcuna violazione sufficientemente qualificata del principio delle competenze di attribuzione. In particolare, la Corte tedesca ha affermato che tale violazione si sostanzia solo quando abbia l'effetto pratico di introdurre nuove competenze. Effetto che non si è prodotto nella sentenza *Mangold*, poiché il divieto di discriminazione in base all'età nei rapporti di lavoro era stato già introdotto dalla Direttiva 2000/78/CE, con la conseguenza che la Corte di giustizia godeva di un certo margine di manovra in via interpretativa.

²⁸² Cfr., *ex multis*, L. RAIMONDI, *La nozione di giurisdizione nazionale ex art. 234 TCE alla luce della recente giurisprudenza comunitaria*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2006, p. 369 ss. È interessante notare, invece, il diverso orientamento manifestato al riguardo della Corte costituzionale italiana. In argomento, cfr. S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria ed “integrazione” di ordinamenti*, in www.forumcostituzionale.it; T. GIOVANNETTI, *L'ultimo passo del “cammino comunitario” conduce la Corte a Lussemburgo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; R. MASTROIANNI, *Conflitti tra norme interne e norme comunitarie non dotate di efficacia diretta: il ruolo della Corte costituzionale*, cit., pp. 460-462; L. PESOLE, *La Corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103 del 2008*, in www.federalismi.it, n. 15/2008; I. SPIGNO, *la Corte costituzionale e la vexata quaestio del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in www.osservatoriosullefonti.it.

²⁸³ Medesima centralità è condivisa, sebbene in forma più diplomatica e meno pregnante, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana. Per un esame parallelo/comparato – rispetto a quello qui effettuato – dell'attivismo della Corte costituzionale di fronte al fenomeno dell'integrazione europea, cfr. R. MASTROIANNI, *L'ordinamento giuridico nazionale nei rapporti con le regole comunitarie e*

Si può immaginare che ciò sia dovuto ai principi contenuti nel *Grundgesetz* i quali consentono – *rectius*, rendono costituzionalmente obbligatoria – l’apertura dell’ordinamento tedesco sia all’ordinamento europeo (*Europarechtsfreundlichkeit*²⁸⁴, art.

dell’Unione europea. *La posizione della Corte costituzionale italiana*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 3/2009, pp. 437-465. In particolare, pp. 455-460, ove espressamente viene richiamata sia la questione del dialogo giudiziario sia la posizione della giurisprudenza tedesca rispetto a tale dialogo.

²⁸⁴ L’*Europarechtsfreundlichkeit* è espressa sia nel Preambolo sia nell’art. 23, comma 1 della Legge Fondamentale. Nel preambolo si legge: “Consapevole della propria responsabilità davanti a Dio e agli uomini, animato dalla volontà di servire la pace nel mondo in qualità di membro di eguale diritti di un’Europa unita, il popolo tedesco ha adottato, in forza del suo potere costituente, questa Legge fondamentale”. L’art. 23, comma 1, così recita: “Per la realizzazione di un’Europa unita la Repubblica federale di Germania collabora allo sviluppo dell’Unione Europea che è fedele ai principi federativi, sociali, dello Stato di diritto e democratico nonché al principio di sussidiarietà e che garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente paragonabile a quella della presente Legge fondamentale. La Federazione può a questo scopo, mediante legge approvata dal *Bundesrat*, trasferire diritti di sovranità. Per l’istituzione dell’Unione Europea, per le modifiche delle norme dei trattati e per le regolazioni analoghe, mediante le quali la presente Legge fondamentale viene modificata o integrata nel suo contenuto oppure mediante le quali tali modifiche e integrazioni vengono rese possibili, si applica l’articolo 79, secondo e terzo comma”. Con riguardo al concetto di *Europarechtsfreundlichkeit*, cfr. G. L. TOSATO, *L’integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente “Lissabon Urteil”*, cit.; J. ZILLER, *Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, cit., pp. 973-995. “L’apertura al diritto comunitario sostenuta dalla Corte, sembrerebbe essere sottesa dalla consapevolezza di una mutazione morfologica del concetto di sovranità, sovranità appunto non più “esclusiva”, né riconducibile ad un unico punto di imputazione soggettiva, ma “condivisibile”, e pertanto suscettibile di “obiettivarsi” in un orizzonte più ampio di quello statale. Nelle parole della Corte, che cerca di “smitizzare” il concetto Stato (par. 224) è la stessa Costituzione a rigettare una concezione “rigida” della sovranità nel momento in cui questa si conforma a dettami, principi, procedure e regole del diritto internazionale. [...] Nel ragionamento della Corte, è come se al principio di apertura dello Stato tedesco al diritto europeo presente nella Costituzione venissero frapposti due limiti. [...] Il primo riguarda l’impossibilità per l’Unione, mero ordinamento “derivato”, di trasformarsi in uno Stato federale, il secondo riguarda l’impossibilità per l’Unione di svilupparsi in violazione del principio delle competenze attribuite (riserva di sovranità), dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale tedesco (riserva di identità costituzionale) e del principio di “auto-rappresentazione normativa” della comunità politica (riserva di configurazione nazionale dello spazio pubblico). Così, B. GUASTAFERRO, *Il Trattato di Lisbona tra il “custode” della sovranità popolare*

23 GG²⁸⁵), sia a quello internazionale (*Völkerrechtsfreundlichkeit*, art. 25 GG).

Tuttavia, tale apertura – com'è stato evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale tedesca – non può essere incondizionata. Infatti, l'integrazione europea deve svilupparsi in termini compatibili con il nucleo intangibile del *Grundgesetz*²⁸⁶, sulla cui custodia vigila il Tribunale costituzionale federale, attivando, qualora se ne integrino i presupposti, il controllo sul rispetto del principio di identità costituzionale.

Dimostrazione evidente della centralità della questione dell'integrazione europea è rinvenibile nel concetto di *Europarechtsfreundlichkeit*²⁸⁷, a cui fanno espresso riferimento sia il *Lissabon-Urteil*²⁸⁸ sia il *Mangold-Urteil*²⁸⁹; pronuncia, quest'ultima, che ha il pregio, tra gli altri, di perfezionare ed integrare le acquisizioni

e il “custode” della Costituzione: la triplice “riserva” apposta al Trattato dal *Bundesverfassungsgericht*, cit. Sulla trasformazione che il concetto di sovranità subisce all'interno delle Costituzioni del secondo dopoguerra, cfr., tra gli altri, M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

²⁸⁵ Interessanti riflessioni sull'art. 23 GG si ritrovano in G. BOGGERO (a cura di), *La co-responsabilità per l'integrazione europea dei Länder tedeschi e del Bundesrat. Commento alla legge di responsabilità per l'integrazione (Intvg) del 25/09/2009*, in *www.federalismi.it*, n. 23/2010; A. VOBKUHLE, *Multilvel cooperation of the European Constitutional Courts. Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*, cit., pp. 188-189.

²⁸⁶ § 226, *Lissabon-Urteil*.

²⁸⁷ “Il nuovo termine *Europarechtsfreundlichkeit* è un neologismo che sembra derivato dalla terminologia giusinternazionalista della “*Völkerrechtsfreundlichkeit*” (cfr. A. Bleckmann, *Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit in der deutschen Rechtsordnung. Die öffentliche Verwaltung* 1996, 137ss.) nella quale riecheggia l'elemento della “*gentilezza*”. Potrebbe avere radici anche nel principio giuspubblicistico della “*Bundesfreundlichkeit*”, rielaborazione smendiana del concetto della “*Bundestreue*” (cfr. H. Bauer, *Die Bundestreue*, Tübingen 1992, 139) a cui si ricollega il principio della “leale collaborazione”. Viene tradotto nella traduzione semiufficiale inglese come “*openness*”, cioè „apertura“ verso il diritto comunitario. “Apertura” tuttavia è ritraducibile con “*Offenheit*” e termine utilizzato nella produzione scientifica del giudice relatore Di Fabio. Essendo la versione più letterale “amichevolezza/ amichevolezza” riferibile invece a persone e ritraducibile piuttosto come “*Freundschaftlichkeit*”, si preferisce il termine più generico di “favore” inteso come preferenza applicativa (N.d.T., nr. 10)”. Il periodo posto tra virgolette è desunto dalla traduzione in lingua italiana della sentenza del *BVG* del 30 giugno 2009, svolta su incarico dell'Ufficio studi della Corte costituzionale dal Prof. Jörg Luther, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte collettive POLIS, Università del Piemonte orientale.

²⁸⁸ *Leitsatz* n. 4; § 225 *Lissabon-Urteil*.

²⁸⁹ § 59; §§ 100; 111; 116, *Mangold-Urteil*.

in merito ereditate dalla precedente sentenza. Difatti, mentre nel *Lissabon-Urteil* il canone di apertura nei confronti del diritto dell'Unione europea viene “semplicemente” enunciato, nella sentenza successiva viene riempito di specifici contenuti ed arricchito dal punto di vista procedimentale, in modo da colmare alcune lacune che erano state evidenziate da taluni commentatori²⁹⁰.

Segnatamente, nella pronuncia in esame al *BVG* viene attribuito maggior potere in relazione all'obbligo di rivedere gli atti delle istituzioni europee nelle parti in cui risultino trasgredire in modo manifesto il principio di attribuzione delle competenze, tanto da comportare uno spostamento “strutturalmente significativo nell'assetto delle competenze a svantaggio degli Stati membri”.

Il Tribunale tedesco nel dispositivo della sentenza del 6 luglio 2010 non ritiene che tale spostamento si sia concretizzato attraverso la pronuncia *Mangold* della Corte di giustizia²⁹¹.

Viene precisato che tale potere non viene esercitato dal *BVG* in modo esclusivo, anzi esso va coordinato con il ruolo e i poteri che i Trattati istitutivi conferiscono alla Corte di giustizia, chiamata – com'è noto – attraverso il rinvio pregiudiziale ad interpretare ed applicare il diritto derivante dai Trattati, al fine di salvaguardare l'uniforme applicazione e la coerenza del diritto dell'Unione europea²⁹².

²⁹⁰ V. J. ZILLER, *Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, cit., pp. 994-995.

²⁹¹ Di contrario avviso il giudice Landau che nella sua *dissenting opinion* sostiene che “with its judgment in the case of Mangold, the Court of Justice manifestly transgressed the competences granted to it to interpret Community law with the Mangold judgment and acted *ultra vires*. The question left open by the Senate majority, namely whether the Court of Justice of the European Union departed from the area of justifiable interpretation – including further developing the law – with its judgment, is manifestly to be answered in the affirmative (1.); the ruling of the Court of Justice also had a detrimental effect on the latitude remaining with the Federal Republic of Germany as a Member State according to the Treaty” (§ 105).

²⁹² §§ 55-56; §§ 88-90.

“This means for the *ultra vires* review at hand that the Federal Constitutional Court must comply with the rulings of the Court of Justice in principle as a binding interpretation of Union law. Prior to the acceptance of an *ultra vires* act on the part of the European bodies and institutions, the Court of Justice is therefore to be afforded the opportunity to interpret the Treaties, as well as to rule on the validity and interpretation of the legal acts in question, in the context of preliminary ruling proceedings according to Article 267 TFEU. As

Infatti, gravi sarebbero le conseguenze se, in mancanza di tale necessario coordinamento, ogni Stato membro avesse il potere di proclamarsi quale giudice unico della legittimità degli atti delle istituzioni europee. Ed invero, verrebbe disconosciuto o violato il principio del primato del diritto dell'Unione europea²⁹³ e verrebbe lesa l'esigenza dell'uniforme applicazione di tale diritto.

Il riconoscimento del ruolo della Corte di giustizia, comunque, non deve essere inteso nel senso di escludere gli Stati membri da qualsivoglia forma di controllo, perché altrimenti potrebbe concretarsi il rischio opposto, ovvero quello di un'eccessiva ed incontrollata ingerenza nella sfera della sovranità nazionale²⁹⁴. Tuttavia nei "casi limite" – piuttosto infrequenti poiché funzione dei Trattati è anche quella di impedirne il verificarsi – in cui venissero poste in essere tali ipotesi di violazione del principio di attribuzione delle competenze, le posizioni dei due giudici – interno ed europeo – non risultano essere completamente in armonia a causa della natura dell'Unione europea, che non è (ancora) quella di uno Stato federale²⁹⁵.

L'aspetto più interessante e originale delle precisazioni sulle concrete modalità del controllo *ultra vires* si sostanzia nell'aver reso anche tale tipologia di controllo – come dire – *solange*, ossia pregiudizialmente "euro-deferente" nei confronti della Corte di giustizia.

Dunque, criterio modulatore del dialogo pregiudiziale tra le due Corti è l'*Europarechtsfreundlichkeit*²⁹⁶, cioè "l'attitudine *amichevole*

long as the Court of Justice did not have an opportunity to rule on the questions of Union law which have arisen, the Federal Constitutional Court may not find any inapplicability of Union law for Germany (see BVerfGE 123, 267 <353>)" (§ 60). Il richiamo espresso allo strumento del rinvio pregiudiziale vuol significare che nell'ipotesi di conflitto sulla competenza la "prima parola spetta alla Corte di giustizia, alla quale il Tribunale tedesco pare ormai riconoscere la cortesia della pregiudizialità. Ma altrimenti si può dire: l'ultima parola spetta al *BVerfG*". Così, P. FARAGUNA, *GERMANIA: il Mangold-Urteil del BVerfG. Controllo ultra-vires sì, ma da maneggiare europarechtsfreundlich*, cit.

²⁹³ Cfr. G. CONTALDI, *Effetto diritto e primato dell'ordinamento comunitario*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2124-2134.

²⁹⁴ In dottrina si sostiene che alla base del ragionamento che il Tribunale di Karlsruhe manifesta in questo parte della motivazione vi sia un "fisiologico conflitto". Così, P. FARAGUNA, *GERMANIA: il Mangold-Urteil del BVerfG. Controllo ultra-vires sì, ma da maneggiare europarechtsfreundlich*, cit.

²⁹⁵ "Die Union versteht sich als Rechtsgemeinschaft" (§ 59).

²⁹⁶ "The Union understands itself as a legal community; it is in particular bound by the principle of conferral and by the fundamental rights, and it respects the

verso il diritto dell'Unione europea". Ed invero, "*ultra vires* review may only be exercised in a manner which is open towards European law" (§ 58).

Il Tribunale costituzionale precisa ancora che l'ulteriore parametro, *condicio sine qua non* per decretare *ultra vires* l'atto delle istituzioni europee, è che la violazione del principio di attribuzione delle competenze sia "sufficientemente qualificata"²⁹⁷, mutuando così uno dei criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia con riguardo alla responsabilità extracontrattuale degli Stati membri per violazioni del diritto dell'Unione europea²⁹⁸.

"*Ultra vires* review by the Federal Constitutional Court can moreover only be considered if it is manifest that acts of the European bodies and institutions have taken place outside the transferred competences [...]. A breach of the principle of conferral is only manifest if the European bodies and institutions have transgressed the boundaries of their competences in a manner specifically violating the principle of conferral (Article 23.1 of the Basic Law), the breach of competences is in other words sufficiently qualified [...]. This means that the act of the authority of the European Union must be manifestly in violation of competences and that the impugned act is highly significant in the structure of competences between the Member States and the Union with regard to the principle of conferral and to the binding nature of the statute under the rule of law [...]" (§ 61).

Il Tribunale tedesco dunque riconosce inequivocabilmente la fondamentale importanza del ruolo svolto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia per lo sviluppo e il perfezionamento del diritto dell'Unione europea, realizzato anche attraverso il metodo della valutazione comparativa²⁹⁹.

constitutional identity of the Member States (see in detail Article 4.2 sentence 1, Article 5.1 sentence 1 and Article 5.2 sentence 1, as well as Article 6.1 sentence 1 and Article 6.3 TEU). According to the legal system of the Federal Republic of Germany, the primacy of application of Union law is to be recognised and it is to be guaranteed that the control powers which are constitutionally reserved for the Federal Constitutional Court are only exercised in a manner that is reserved and open towards European law" (§ 59).

²⁹⁷ *Leitsätze* n. 1.

²⁹⁸ Cfr. R. CARANTA, *Responsabilità extracontrattuale (dir. com.)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5137-5145; F. FERRARO, *Questioni aperte sul tema della responsabilità extracontrattuale degli Stati membri per violazione del diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1/2007, pp. 55-89; in particolare, pp. 70-74.

²⁹⁹ § 62.

La deferenza del *BVG* si spinge fino al punto di attribuire – addirittura – un diritto di tolleranza degli errori interpretativi commessi dalla Corte di giustizia³⁰⁰.

Nonostante la più volte richiamata *Europarechtsfreundlichkeit*, il *BVG* in diversi passaggi della sua motivazione non perde mai l'occasione per ribadire che il principale limite – si direbbe, insormontabile – all'ulteriore sviluppo del diritto europeo attraverso l'attività giurisprudenziale si rinviene nel principio di attribuzione delle competenze³⁰¹.

Parafrasando le affermazioni di un'autorevole dottrina può sostenersi che le rivendicazioni del *BVG* appena formulate vanno lette comunque non come “espressione di propositi bellicosi”, ma piuttosto come sua manifestazione di voler svolgere un ruolo attivo nel processo di integrazione europea, nonché come invito rivolto agli organi e alle istituzioni europee a prestare maggiore attenzione ai confini delle proprie competenze e, infine, come “appello alla Corte di giustizia ad esercitare una maggiore riflessione e ponderatezza in tema di rapporti tra diritto europeo e diritti nazionali e a far uso del *self restraint*”, secondo una logica di reciprocità che vuole che entrambi gli organi giurisdizionali di massimo livello coinvolti siano rispettosi dei confini delle loro aree di tutela³⁰².

Questo, peraltro, sembra essere il senso e la misura del circuito delle Corti europee (*i.e.*, giudici nazionali, Corti costituzionali nazionali, Corte di giustizia, ma indirettamente anche Corte europea dei diritti dell'uomo), che si sviluppa attraverso una fitta rete di relazioni, sia formali (il rinvio pregiudiziale) sia informali (contatti reciproci, studio aggiornato delle rispettive giurisprudenze)³⁰³.

³⁰⁰ § 66.

³⁰¹ §§ 64-65.

³⁰² A. ANZON DEMMIG, *Principio democratico e controllo di costituzionalità*, cit., p. 5240.

³⁰³ In argomento, R. CAPONI, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle corti costituzionali (dopo il Lissabon-Urteil)*, in *Rivista italiana diritto pubblico comunitario*, n. 2/2010, pp. 387-405. Per un esame comparatistico delle posizioni assunte da diverse Corti costituzionali – italiana, tedesca, francese, spagnola, danese e belga – all'indomani del Trattato di Maastricht, si rinvia ad A. BENAZZO, *Diritti fondamentali, giudici costituzionali e integrazione europea*, cit., pp. 835-877. Sugli strumenti di comunicazione tra le Corti, soprattutto con riguardo alle “tecniche del dialogo nascosto fra i giudici”, si rinvia a F. FONTANELLI, G. MARTINICO, *Alla ricerca della coerenza: le tecniche del “dialogo nascosto” fra i giudici nell'ordinamento costituzionale multi-livello*, cit., pp. 360-367.

Da ciò può sostenersi con decisione che il processo di integrazione europea³⁰⁴ non procede soltanto per il tramite di riforme strutturali capaci di incidere sulla forma di governo dell'Unione ma viene modellato altresì per il tramite di canali diversi, quali quello giurisprudenziale.

Così, la giurisprudenza delle Corti costituzionali in circuito (*verbundenen*) si rivela una “disputa discorsiva” verso la soluzione migliore, contribuendo a realizzare uno sviluppo progressivo della cultura costituzionale europea nella realizzazione dell'integrazione attraverso il diritto e la giustizia costituzionale³⁰⁵.

³⁰⁴ In merito ai profili storici dell'integrazione europea, cfr. M. GILBERT, *Il processo storico*, cit., pp. 39-72. L'Autore ricostruisce la complessa vicenda storica che ha portato all'Unione europea, individuando i principali problemi sorti nelle varie fasi del suo sviluppo. In particolare, osserva che gli ultimi cinquat'anni di integrazione economica e politica nell'Europa occidentale dimostrano che “le nazioni europee hanno saputo “superare il realismo” nelle loro relazioni reciproche, vale a dire che hanno soddisfatto i loro interessi nazionali attraverso la scoperta di soluzioni comuni piuttosto che tramite l'impostazione unilaterale di soluzioni nazionali”. *Ibidem*, p. 72. Sul processo di integrazione in senso costituzionale, cfr. Y. MÉNY, *Una costituzione per l'Unione europea?*, cit., pp. 298-310. Tale processo va distinto da quello di europeizzazione. Con quest'ultimo si vuole intendere il miglioramento intervenuto nell'integrazione europea successivamente al trattato di Maastricht del 1992. L'europeizzazione è un processo bidirezionale che prevede l'influenza dell'UE sugli Stati membri e viceversa. In particolare, per quanto attiene alle implicazioni interne essa viene “filtrata” dalle strutture istituzionali favorendo adattamenti e cambiamenti su diversi piani: quello delle strutture regolative, dei processi e dei risultati. Sui vari profili e sugli effetti dell'europeizzazione, v. S. FABBRINI (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, cit., *passim*.

³⁰⁵ “In modo simile alle lingue – scrive Voßkuhle – anche i tribunali operano come prismi diversamente sfaccettati, che riflettono, ma contemporaneamente rendono anche possibili, differenti concezioni giuridiche e della vita. [...] La Corte costituzionale tedesca, la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo non giudicano in maniera isolata l'una dalle altre, bensì in modo reciprocamente coordinato. Decisioni contenutisticamente divergenti sono state adottate di rado, mentre occasionali dissonanze hanno dispiegato sempre una forza generatrice di nuovi sviluppi. Taluni osservatori possono rammaricarsi che il *Bundesverfassungsgericht* non occupi più una posizione solitaria dal punto di vista giuridico-costituzionale, perché in conseguenza della progressiva internazionalizzazione ed europeizzazione ad esso non spetta più l'esclusiva nella verifica del diritto vigente in Germania. Proprio per il *Bundesverfassungsgericht* si dischiude una significativa possibilità di compensazione, di cooperare nel sistema plurilivello europeo alla creazione di un vincolante ordine costituzionale comune europeo con standard di tutela di diritti fondamentali per tutta Europa, e quindi di accompagnare con cognizione di causa il processo di cooperazione e di coerenza nel circuito (*Verbund*)

Come il *BVG* stesso ha osservato, “the tensions, which are basically unavoidable according to this construction, are to be harmonised cooperatively in accordance with the European integration idea and relaxed through mutual consideration” (§ 57, *Mangold-Urteil*).

La mutua cooperazione tra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali nazionali alla luce dell’integrazione europea è dunque ciò che il *BVG* ritiene auspicabile in un contesto giurisprudenziale plurilivello.

Tali considerazioni peraltro trovano conforto nelle parole dell’attuale Presidente del *Bundesverfassungsgericht* secondo cui “the case-law of the constitutional courts that form part of *Verbund*³⁰⁶ proves to be a discursive struggle for “the best solution”, which makes the multilevel cooperation between the European

giurisprudenziale della Corte di giustizia dell’Unione europea e della Corte europea dei diritti dell’uomo. Concepita in questi termini, la suddivisione di responsabilità giudiziale non conduce ad una diminuzione, bensì ad una triplicazione della tutela dei diritti fondamentali nel circuito della giurisdizione costituzionale di Karlsruhe, Strasburgo e Lussemburgo. Ma il circuito vivente europeo delle corti costituzionali va ben al di là dei tre attori appena nominati. In particolare non possono rimanere privi di menzione le corti costituzionali degli altri stati europei e gli scambi culturali e di esperienze che si svolgono con loro. Le corti costituzionali degli stati membri cooperano non solo nel circuito delle corti costituzionali con la Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti dell’uomo, bensì anche le une con le altre, per esempio attraverso l’interazione personale dei loro giudici, così come attraverso la reciproca recezione della loro giurisprudenza. La giurisprudenza delle corti costituzionali in circuito (*verbundenen*) si rivela così una disputa discorsiva circa la ‘migliore soluzione’, cosicché il circuito delle corti costituzionali diventa alla fine un ‘circuito di apprendimento’. Questo sviluppo progressivo, reciprocamente alimentatesi, qui solo accennato, della cultura costituzionale europea autorizza le migliori speranze per l’integrazione europea attraverso il diritto e la giustizia costituzionale!”. Cfr. A. VOBKUHLE, *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*, in *NVwZ*, 2010, la citazione bibliografica e le illuminanti riflessioni dell’attuale presidente del *Bundesverfassungsgericht* sono richiamate in R. CAPONI, *Karlsruhe europeista (appunti a prima lettura del Mangold-Beschluss della Corte costituzionale tedesca)*, cit. Sul punto, cfr., altresì, B. MARKESINIS, J. FEDTKE, *Giudici e diritto straniero. La pratica del diritto comparato*, Bologna, Il Mulino, 2009.

³⁰⁶ Sulla molteplicità di significati del termine, con particolare riferimento a quello che esso assume nel dialogo giurisprudenziale, v. A. VOBKUHLE, *Multilvel cooperation of the European Constitutional Courts. Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*, cit., pp. 183-184.

constitutional courts ultimately a multilevel instance for learning (*Lernverbund*)”³⁰⁷.

Alla luce di queste considerazioni, può decisamente asserirsi che il concetto di *Europarechtsfreundlichkeit* – richiamato quale criterio del controllo *ultra vires* – costituisca parametro essenziale per la disciplina del dialogo pregiudiziale tra la Corte di giustizia e il *BVG*. Tale concetto, peraltro, sembra affondare le sue radici nei presupposti che hanno consentito l’adesione della Germania – nonché degli altri Stati membri – all’Unione europea, alla cui base vi è “il frutto di un vincolo reciproco e liberamente assunto fra eguali, e cioè tra Stati che condividono i valori di libertà, eguaglianza e dignità dell’uomo”³⁰⁸.

Questo, altresì, sembra essere il senso profondo della locuzione “Europa, forza gentile”³⁰⁹, che in queste riflessioni conclusive si desidera accostare al concetto di *Europarechtsfreundlichkeit*.

In altri termini, così come la *gentle force*³¹⁰ costituisce sia il fondamento dell’Unione europea quale potere pubblico sia la guida

³⁰⁷ Così A. VOBKUHLE, *Multilvel cooperation of the European Constitutional Courts. Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*, cit., p. 198.

³⁰⁸ Così, A. ANZON DEMMIG, *Principio democratico e controllo di costituzionalità*, cit., p. 5222.

³⁰⁹ La locuzione è ripresa dal titolo della raccolta di saggi di T. PADOA SCHIOPPA, *Europa, forza gentile*, Bologna, Il Mulino, 2001.

³¹⁰ “Poiché tutte le idee semplici possono venire separate dall’immaginazione e ancora unite nella forma che più le piace, niente sarebbe più inesplicabile delle sue operazioni se non fosse guidata da un principio universale che la rende in una certa misura uniforme in ogni tempo e luogo. Se le idee fossero interamente slegate o sconnesse, solo il caso potrebbe congiungerle; ma non è possibile che le stesse idee semplici si raccolgano regolarmente in idee complesse (come accade di solito) senza un legame che le unisca, senza una proprietà associativa per cui un’idea ne introduca un’altra naturalmente. Questo principio di unione tra le idee non va considerato come una connessione indissolubile; questa è già stata esclusa dall’immaginazione, né si deve concludere che senza un tale principio lo spirito non possa congiungere due idee: ché non c’è niente di più libero di quella facoltà. Noi dobbiamo semplicemente considerarlo come una dolce forza [*gentle force*] che comunemente si impone ed è la causa, fra l’altro, del fatto che le lingue si corrispondono tanto fra loro: la natura sembra che indichi a ognuno le idee semplici più adatte a essere riunite in idee complesse [...]. Vi è qui una specie di attrazione, che ha nel mondo mentale, non meno che in quello fisico, una importanza straordinaria e si mostra in molte e svariate forme. Rilevanti sono ovunque i suoi effetti, ma quanto alle sue cause, esse sono per lo più sconosciute e non si può che riguardarle come *originarie* della natura umana”. D. HUME, *Trattato sulla natura umana*, in A. SANTUCCI (a cura di), *Il pensiero di David*

nei rapporti tra l'ordinamento sovranazionale e i singoli ordinamenti interni, altresì "l'attitudine *amichevole* verso il diritto dell'Unione europea"³¹¹ si pone quale criterio per l'esercizio del controllo sugli atti *ultra vires* delle istituzioni europee da parte del *BVG*, che non sembra nascondere – almeno a parere di chi scrive – nessuna visione *westfaliana* dello Stato³¹².

La *forza dolce* dunque costituisce un criterio che sembra intersecare, sia il diritto positivo (sostanziale) europeo e tedesco, sia la giustizia costituzionale europea "in circuito", in un contesto dinamico di cooperazione multilivello – complementare e non gerarchica – che riguarda soprattutto, ma non soltanto, le Corti costituzionali europee.

La cooperazione multilivello non gerarchica e complementare che coinvolge le Corti costituzionali europee (*Europäischer Verfassungsgerichtsverbund*)³¹³ trova realizzazione nelle dinamiche del "reticolato giurisprudenziale" che hanno visto coinvolte – secondo un ritmo di battute che può collocarsi tra "l'adagio" e l'"andante" di un metronomo – la Corte di giustizia e il *Bundesverfassungsgericht*.

Hume, Torino, Loescher, 1972, pp. 56-57.

³¹¹ Questa rappresenta una delle possibili traduzioni del termine *Europarechtsfreundlichkeit*.

³¹² *Contra* L. SALTARI, *Il riparto di competenze tra l'Unione europea e gli Stati: ossificazione o fluidità?*, cit., p. 236. L'Autore sostiene che "il vero pericolo per l'integrazione può venire da quei giudici costituzionali nazionali che scelgano di rifiutare il monopolio della Corte di giustizia nel sindacare gli atti europei *ultra vires* [...]. Il *Lissabon-Urteil* contribuisce a rafforzare tale preoccupazione, ponendosi tra i giudici nazionali oltranzisti difensori di una visione *westfaliana* dello Stato" (corsivo aggiunto). In merito all'influenza della visione *westfaliana* dello Stato sul processo di integrazione europea, cfr. N. VEROLA, *L'identità europea fra eredità e progetto*, cit., pp. 75-98; in particolare, pp. 85-87.

³¹³ La paternità dell'espressione è di A. VOBKUHLE, *Multilvel cooperation of the European Constitutional Courts. Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*, cit., p. 184.

3. *La disciplina e la pratica dello scrutiny parlamentare. Brevi considerazioni generali*

Il procedimento seguito nei vari Paesi dell'Unione europea per garantire il dialogo – di natura politica – con la Commissione europea, nell'ottica di assicurare una proficua partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo decisionale europeo, si sta strutturando in modo diverso³¹⁴.

Gli studi di tipo comparatistico hanno prestato particolare attenzione al *Folketing* danese e alle Camere britanniche poiché hanno svolto un ruolo di “apripista” nei confronti dei Parlamenti degli altri Stati membri, elaborando dei modelli di sperimentazione che poi hanno avuto grande diffusione.

Autorevolissima dottrina³¹⁵ osserva che, tra i modelli che sono stati ad oggi sperimentati, quello che ha avuto il ruolo più

³¹⁴ “Molti Parlamenti si stanno orientando nel senso di affidare questa funzione alle Commissioni specializzate negli affari comunitari (è quel che sta avvenendo in Francia al Senato e in Irlanda), ma per altri sarà difficile scavalcare in questa materia le competenze delle Commissioni di merito (così è per l'Assemblea Nazionale francese) e, nei casi più rilevanti, delle stesse Aule (è quel che avviene nel *Bundesrat* tedesco e presso le due Camere olandesi, che hanno affidato tuttavia il potere istruttorio ad un'apposita Commissione bicamerale). In senso parzialmente diverso si stanno muovendo le due Camere del Parlamento italiano: mentre la Camera ha affidando in via sperimentale la verifica della conformità al principio di sussidiarietà alla Commissione per le politiche dell'Unione europea, ferma restando una sua più generale funzione consultiva, al Senato la corrispondente Commissione svolge una funzione consultiva nei confronti delle Commissioni di merito anche con riferimento alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, fatta salva la possibilità per la medesima Commissione per le politiche dell'Unione europea di richiedere al Presidente del Senato l'invio del proprio parere alle istituzioni dell'Unione europea in assenza di una pronuncia della Commissione di merito entro un dato termine”. Così, L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 4. In argomento, cfr. altresì L. PETRONE, *La partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo decisionale comunitario: casi di policy making e modest influencing Parliaments*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2005, pp. 1624-1641.

³¹⁵ M. CARTABIA, *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Nel suo scritto l'Autrice, oltre a soffermarsi con particolare riguardo al caso danese e a quello britannico, presta, altresì attenzione all'esperienza francese e a quella italiana. Sottolineando, con riguardo al caso francese, che “la maggiore preoccupazione di ordine costituzionale in Francia è quella di non alterare l'equilibrio costituzionale dei rapporti tra parlamento e governo, evitando di estendere i poteri di indirizzo o di controllo del parlamento oltre i casi tassativamente previsti dalla Costituzione per non

incisivo è rappresentato dal parlamento danese che fin dall'ingresso nell'Unione europea si è dotato di una Commissione affari europei in grado di vagliare tutte le proposte legislative della Commissione europea. “La specificità del sistema danese consiste nel fatto che il parlamento vincola il governo a mantenere una data posizione all'interno delle istituzioni europee con uno specifico mandato preventivo³¹⁶”. La soluzione danese, che consiste nell'esigere che l'esecutivo possa impegnare la posizione della Danimarca solo dopo aver ricevuto, appunto, uno specifico mandato vincolante preventivo³¹⁷, è stata valutata come una delle scelte più efficaci per consentire ai Parlamenti nazionali di rivestire un ruolo significativo nel complesso processo decisionale europeo. Proprio in virtù della positiva esperienza danese, analoghe previsioni sono state introdotte in altri ordinamenti giuridici, segnatamente in Svezia, Finlandia, Austria e Germania (qui però limitatamente alle materie di competenza dei *Laender*)³¹⁸.

Come accennato in apertura, un altro modello di successo è quello britannico. Tale modello fa affidamento sui seguenti elementi: la forza di persuasione e il valore dell'informazione, la partecipazione discorsiva del parlamento alle questioni europee, infine, il rapporto di collaborazione tra l'assemblea parlamentare e il governo. “Lo *scrutinity* britannico si caratterizza per la selettività, l'approfondimento, la tempestività e la flessibilità dell'esame parlamentare³¹⁹”. Indubbiamente, lo strumento più originale a cui hanno dato vita le Camere inglesi con riguardo alla materia degli “Affari europei” è rappresentato dalla “riserva di esame

sbilanciare la posizione del parlamento e a scapito di quella del governo”. *Ibidem*, p. 7. Con riguardo all'esperienza italiana, l'Autrice si sofferma sulle novità contenute nella legge n. 11 del 2005. *Ibidem*, pp. 8-10.

³¹⁶ M. CARTABIA, *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea*, cit., p. 5.

³¹⁷ “Il sistema del mandato preventivo funziona bene perché la Danimarca è una democrazia matura e i ministri hanno mantenuto sempre atteggiamenti pressochè ineccepibili sotto il profilo della correttezza, cosicchè non si è mai reso necessario il ricorso a sanzioni politiche per il mancato rispetto del mandato parlamentare”. M. CARTABIA, *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea*, cit., p. 5.

³¹⁸ *Amplius*, cfr. M. CARTABIA, *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea*, cit., p. 5.

³¹⁹ M. CARTABIA, *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea*, cit., p. 6.

parlamentare³²⁰ – *scrutiny reserve* – importata, altresì, nell’ordinamento italiano dalla legge n. 11 del 2005, sulla quale ci si soffermerà nel prosieguo.

La differenza che intercorre tra lo strumento danese del “mandato preventivo” e quello britannico della “riserva di esame parlamentare”, consiste nella circostanza che quest’ultimo non ha lo scopo di imporre in modo vincolante al Governo gli indirizzi elaborati in sede parlamentare, ma quello – assai più limitato – di lasciare al Parlamento il tempo sufficiente per esaminare la proposta e discuterla.

Traendo da ciò che si è detto indicazioni di carattere generale, può affermarsi che le modalità procedurali attraverso cui i Parlamenti nazionali cercano di influenzare, direttamente, i propri Esecutivi e, indirettamente, il procedimento di formazione della decisione comunitaria sono classificabili in due grandi gruppi: il primo rappresentato dal modello del c.d. “controllo fondato sui documenti” comunitari (*document based scrutiny*) e il secondo costituito dal c.d. modello del “mandato a negoziare” (*mandating system*)³²¹.

³²⁰ “La riserva di esame parlamentare impegna I Ministri a non esprimere il proprio assenso alle proposte di atti normativi dell’Unione europea in relazione ai quali non sia stato ancora completato l’esame da parte delle Camere. [...]. La riserva di esame mira dunque ad ottenere dalle istituzioni europee una moratoria, per permettere al parlamento britannico di completare il suo esame”. M. CARTABIA, *I Parlamenti nazionali nell’architettura costituzionale dell’Unione europea*, cit., p. 6.

³²¹ “The impact of parliamentary scrutiny on the Government’s room of manoeuvre differs in every parliament of the EU. [...] the impact may differ between those parliaments that are able to mandate their government’s representative before a Council decision takes place and those without any formal means for influencing their government’s standpoint in the Council. In between two extremes we might find parliaments that are able to express their views on a certain proposal, however still dependant on whether governments incorporate them or not. Apart from the mandate, several parliaments may refer to the so-called “parliamentary scrutiny reserve” mechanism. In close relation to the criterion of the impact of parliamentary scrutiny, the basic interests and ideas behind parliamentary involvement in European decision-making also need to be addressed. Moreover, one should not forget that a given, at first sight quite impressive set of parliamentary scrutiny rights may be instrumentalised by their respective governments to block Council decisions. [...] Therefore, the criterion of the impact of parliamentary scrutiny should also include the issue of the level and of the minimum number of deputies required for effective parliamentary intervention”. In tal senso, A. MAURER, *National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a Best Practice Mechanism*, in www.european-convention.eu.int, p. 10.

Nell'ambito del primo modello, il profilo centrale è costituito dall'esame, da parte di apposite Commissioni dei progetti di atti comunitari e dei documenti preparatori. Invece, la peculiarità del secondo modello si incentra sull'esistenza di un insieme di procedure volto ad assegnare al Governo un preciso mandato parlamentare, al cui interno sono racchiuse precise istruzioni che l'esecutivo è tenuto a rispettare in sede di Consiglio UE. In tal modo si attua quella che è stata definita come "parlamentarizzazione" della posizione del Governo in sede europea³²².

3.1. *Una prospettiva comparatistica con particolare riferimento all'accresciuto ruolo del Parlamento tedesco nelle questioni europee*

L'articolato oggetto del giudizio di costituzionalità della sentenza del *Bundesverfassungsgericht*³²³ del 30 giugno 2009³²⁴ contempla, tra le altre, la legge "di estensione e rafforzamento dei diritti del *Bundestag* e del *Bundesrat* nelle questioni dell'Unione

³²² Cfr. P. GAMBALE, *Le "garanzie parlamentari" nella fase ascendente del diritto comunitario*, cit., pp.838-846.

³²³ La Corte è composta da 16 giudici, eletti per metà dal *Bundestag* e per metà dal *Bundesrat* a maggioranza dei due terzi e con mandato non rinnovabile di dodici anni. Essa si articola al suo interno in due "senati", entrambi competenti a deliberare sui ricorsi individuali in tema di diritti fondamentali e per il controllo di legittimità sulle leggi. I "senati" si articolano in "camere", composte da tre giudici cui spetta, di norma, la verifica della fondatezza dei ricorsi individuali. Per un inquadramento generale, cfr. F. PIAZZA, *Germania*, in R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci editore, 2011, pp. 143-145.

³²⁴ Il testo della sentenza è consultabile in tedesco in www.bundesverfassungsgericht.de. Si è fatto riferimento principalmente alla versione inglese pubblicata in www.federalismi.it, n.14/2009. La sentenza, tradotta in italiano, è consultabile in www.cortecostituzionale.it e in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Le locuzioni più significative sono indicate in inglese e, laddove ritenuto necessario, in tedesco. Tra parentesi sono indicati i paragrafi in cui sono contenute le espressioni della decisione oggetto della presente nota. Si precisa che il *BVG* è tornato ad occuparsi di alcuni temi già trattati nel *Lissabon-Urteil* con il recente *Mangold-Beschluss*, pronuncia resa il 6 luglio 2010. Tale ultima sentenza è consultabile in lingua tedesca in www.bundesverfassungsgericht.de e in www.astrid-online.it. Per un commento si rinvia a R. Caponi, *Karlsruhe europeista (appunti a prima lettura del Mangold-Beschluss della Corte costituzionale tedesca)*, in www.astrid-online.it.

europea” (*Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*) che dal *BVG* viene giudicata incostituzionale nelle parti in cui contrasta con gli articoli 38, 1° comma e 23, 1° comma *GG*. È stato osservato che “dietro i profili di incostituzionalità rilevati (che sono sostanzialmente accomunati dalla richiesta di un preventivo vaglio parlamentare) sembra possibile leggere una rivendicazione di competenze da parte del *Bundesverfassungsgericht* che tradisce il desiderio di riservare ai giudici di Karlsruhe l’ultima parola in materia di processo di integrazione europea e fa temere una nuova stagione di ostilità tra il Tribunale costituzionale tedesco e la Corte di giustizia. Insomma, come mostra la dichiarazione di incostituzionalità, la vecchia dogmatica costituzionale del *Bundesverfassungsgericht* pare oggi animata da un nuovo e più bellicoso spirito”³²⁵.

Tale legge, come motivato ampiamente (§§ 406-419), non conferisce ai suddetti organi legislativi diritti di partecipazione adeguati alla loro responsabilità permanente per l’integrazione³²⁶.

Siffatta responsabilità sottolinea il ruolo centrale che il Parlamento tedesco³²⁷ è chiamato a svolgere nell’elaborazione di

³²⁵ Così, F. VECCHIO, *Competenza e gerarchia nella sentenza Lisbona del Tribunale federale tedesco: verso un diritto costituzionale asimmetrico?*, cit., p. 15.

³²⁶ “Agli organi costituzionali tedeschi spetta una responsabilità permanente per l’integrazione. Nel conferimento dei diritti di supremazia e nella disciplina delle procedure decisorie europee, tale responsabilità consiste nel provvedere affinché, in una valutazione complessiva, sia il sistema politico della Repubblica federale di Germania sia quello dell’Unione europea, corrispondano ai principi democratici degli artt. 20 commi 1 e 2 in combinazione con l’art. 79 comma 3 Legge fondamentale” (§ 245).

³²⁷ I quattro progetti di legge (nr. 16/13923; 16/13924; 16/13925; 16/13926), che costituiscono normative “di accompagnamento” al Trattato di Lisbona, sono stati già approvati – a pochissimo tempo dalle complicate elezioni politiche – dal *Bundestag* e dal *Bundesrat* in tre sole sedute (due il *Bundestag* e una il *Bundesrat*), più o meno accogliendo le indicazioni della Corte. Cfr. www.cducsu.de e www.bundestag.de. Il tono “imperativo” si evince chiaramente dal § 411 dove si legge: “Bundestag und Bundesrat müssen bei dieser erneuten gesetzgeberischen Entscheidung berücksichtigen, dass sie ihre Integrationsverantwortung in zahlreichen Fällen der dynamischen Vertragsentwicklung wahrnehmen müssen”. Nei §§ 412-419 sono indicati i casi in cui è richiesto l’esercizio della *Integrationsverantwortung*. È stato osservato che “il rispetto del principio di sussidiarietà e del ruolo del *Bundestag* come condizioni per la legittima attribuzione delle competenze all’ordinamento europeo e (quindi) come condizioni per l’applicabilità del diritto europeo nel territorio tedesco erano già stati messi in luce dalla sentenza *Maastricht del 1993*”. Così, F. VECCHIO, *Competenza e*

ogni ulteriore passo avanti nel processo di integrazione europea. Ed invero, come osserva autorevole dottrina, “la difesa delle prerogative parlamentari è sempre – anzi oggi più che mai – un dovere per una corte consapevole della necessità di equilibrio fra i poteri dello Stato”³²⁸. Peraltro, sotto il profilo dell’organizzazione costituzionale, la Legge Fondamentale tedesca da sempre afferma il parlamentarismo razionalizzato e ribadisce il primato del principio della democrazia parlamentare rappresentativa; ed invero, tale principio è stato avvalorato con decisione anche dal *Bundesverfassungsgericht* sia nel *Maastricht-Urteil* che nel *Lissabon-Urteil*³²⁹.

Il *BVG* chiede una revisione della legge, imponendo che essa attribuisca alle Camere il ruolo di autorizzare – con legge o mandati vincolanti – il Governo all’uso di tutti quegli strumenti previsti dai Trattati – revisioni semplificate, “clausole passerella”, freni di emergenza – da cui potrebbe derivare un ampliamento delle competenze dell’Unione e una modifica di quanto previsto dai Trattati. In altre parole, ciò che viene richiesto è un preventivo vaglio parlamentare per l’applicazione di tutte le clausole evolutive previste dai Trattati³³⁰.

Si osservi, in particolare, che l’atto legislativo censurato è composto da tre paragrafi: il primo riguarda la partecipazione del *Bundestag* e del *Bundesrat* all’esame dei progetti di atti normativi comunitari; il secondo regola il ruolo e le procedure che il Parlamento deve seguire per il controllo del principio di sussidiarietà; infine, il terzo regola l’attività del *Bundestag* e del

gerarchia nella sentenza Lisbona del Tribunale federale tedesco, cit. p. 6 (corsivo aggiunto). Sulla posizione del Parlamento nel sistema costituzionale tedesco, cfr. F. PIAZZA, *Germania*, cit., pp. 122-129, con riguardo al ruolo del Parlamento tedesco nel contesto sovranazionale, cfr. ID., pp. 141-142.

³²⁸ Così, G. M. FLICK, *A proposito della sentenza del Bundesverfassungsgericht: un bicchiere mezzo vuoto o mezzo pieno?*, cit.

³²⁹ Interessanti le osservazioni rese sull’argomento in uno scritto di Paolo Ridola. L’A. si sofferma soprattutto sul ruolo del *Grundgesetz* tedesco e della Costituzione italiana nel costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra elaborando l’emblematica nozione di “stato costituzionale aperto” come veicolo di “comunicazione” tra le diverse esperienze costituzionali e scenario di “dialogo” tra le corti costituzionali. *Amplius*, v. P. RIDOLA, *Le suggestioni del Grundgesetz nella dottrina costituzionalistica italiana. Sessant’anni di rapporti tra le “culture” costituzionali tedesca e italiana*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2011.

³³⁰ In argomento, v. L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti degli Stati membri dell’Unione europea*, in *www.astrid.eu*.

Bundesrat nel procedimento di revisione semplificata del trattato, secondo l'art. 48.7 TUE Lisbona.

Pertanto, sulla base delle censure mosse, il *BVG* ha chiesto al *Bundestag* una riformulazione della legge, al fine di rendere autentico ed effettivo il ruolo delle due Camere tedesche nei processi decisionali europei e nelle procedure di modifica dei Trattati.

In particolare, sono due i profili di carattere generale che emergono dalla lettura degli ultimi paragrafi della decisione.

Il primo attiene alla necessità che il Parlamento tedesco – e, in generale, i Parlamenti nazionali – si appropriino del loro ruolo europeo, organizzandosi in modo tale da rendere effettivi i meccanismi di cui all'art. 12 TUE di Lisbona e ai protocolli 1 (Sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea) e 2 (Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità) allegati al Trattato.

Il secondo riguarda il rispetto del principio delle competenze di attribuzione che non può essere aggirato, o meglio, derogato, né attraverso il ricorso a procedure semplificate di revisione dei Trattati, né dalle c.d. “clausole passerella”, né dalle c.d. “clausole di flessibilità”, le quali risultano previste da singole disposizioni del TUE e del TFUE³³¹.

In tutti i casi sopra richiamati il tribunale di Karlsruhe sostiene la necessità di un atto di approvazione legislativa del *Bundestag* e, se del caso, anche del *Bundesrat* (art. 23, 2° e 3° comma *GG*).

In altri termini, l'obiettivo è quello di garantire “in modo abbastanza forte la partecipazione³³² del *Bundestag* e del *Bundesrat* alla preparazione della posizione tedesca – *affinchè questa abbia una*

³³¹ Sul secondo dei richiamati profili, v. R. DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco*, cit., pp. 9-11. In dottrina è stato osservato che “la Corte tedesca richiede che nei casi di “sviluppo dinamico” dei Trattati (procedura di revisione semplificata, clausole passerella generale e speciali, clausola di flessibilità, c.d. freni di emergenza) il Parlamento si pronunci in via preventiva e il Governo non possa scostarsi dalle indicazioni parlamentari. In caso diverso sarebbe lesa il principio democratico, un principio fondamentale e non modificabile per la Costituzione tedesca”. Così, G. L. TOSATO, *L'integrazione europea è arrivata al capolinea?*, cit.

³³² Si tratta di una procedura che richiede una previa autorizzazione legislativa da parte delle istituzioni parlamentari la quale deve, appunto, precedere la definizione della posizione della Germania e l'esercizio del diritto di voto. Nella sentenza, ai §§ 412-419, sono contenute precise indicazioni in ordine ai singoli casi nei quali è necessaria l'approvazione tramite legge.

solida legittimazione democratica – in sede di Consiglio europeo e di Consiglio, nei casi nei quali essi possono decidere di precisare o integrare le competenze attribuite all’Unione europea”³³³.

Pertanto, le censure mosse dai giudici di Karlsruhe sulla legge sopra richiamata (e già riformata dal neo eletto Parlamento secondo i “suggerimenti” del giudice costituzionale) ci inducono a riflettere sul rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali³³⁴ nell’architettura costituzionale europea³³⁵. Secondo una parte della

³³³ Il riferimento testuale è a J. ZILLER, *Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht*, cit., p. 982 (corsivo aggiunto).

³³⁴ “Il potere effettivo del parlamento nazionale di partecipare al *decision making* non dipende dalla lettera della Costituzione e non deriva dalla sentenza di un giudice costituzionale. La Corte costituzionale di Varsavia ha ricordato che molto dipende dalla capacità del parlamento di compensare la perdita di competenza legislative con competenze di controllo. [...] Fino a quando non si riesce a rendere più efficace il controllo parlamentare, sarebbe poco utile recepire le tre leggi con le quali le forze politiche della vecchia e della nuova coalizione hanno dovuto ancora nella fase più calda della campagna elettorale sbrigare i compiti dati a Karlsruhe. Tali leggi, scritte secondo le istruzioni forse più dettagliate che una sentenza costituzionale tedesca abbia mai impartito, hanno reso il parlamento forte semmai nella misura in cui ha resistito ai suggerimenti ulteriori con i quali la Corte di Karlsruhe ipotizzava più poteri per se stessa”. Così, J. LUTHER, *Il trattato di Lisbona trattato a Karlsruhe: Just Law in the Books?*, cit.

³³⁵ Particolarmente ricca è la letteratura sul argomento, v., *ex multis*, G. BARRET, “*The king is dead, long live the king*”: the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments”, in *European Law Review*, n.2/2008, pp. 66-84; F. BRUNO, *La Costituzione europea ed i Parlamenti nazionali*, cit.; M. CARTABIA, *I Parlamenti nazionali nell’architettura costituzionale dell’Unione europea*, cit.; C. FASONE, *I Parlamenti dell’Unione: nuovi attori sulla scena delle procedure normative comunitarie?*, in www.amministrazioneincammino.it; P. GAMBALE, *La partecipazione dei Parlamenti nazionali alla fase “ascendente” del diritto comunitario: modelli stranieri e novità nell’ordinamento italiano*, in www.amministrazioneincammino.it; V. LIPPOLIS, *Il Parlamento nazionale-comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1991, p. 319-347; A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, cit., pp. 35-49; M. L. MAZZONI HONORATI, *La “partecipazione” parlamentare al processo normativo europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 1/1995, pp. 27-40; C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit.; C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit.; M. T. NIGRO, *Parlamento e Unione europea*, in www.osservatoriosullefonti.it; PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali nel quadro del trattato di Lisbona (2008/2120 (INI))*, in www.europarl.europa.eu; S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione Europea e Parlamenti nazionali*, cit., p. 38 ss.; L. VIOLANTE, *Raccordo legislativo fra Unione europea e Parlamenti nazionali*, cit., pp. 725-735.

dottrina non si tratterebbe di semplici censure, ma di vere e proprie critiche anche notevolmente consistenti. “Il Tribunale, in definitiva, si erge a difensore delle prerogative del Parlamento contro la stessa volontà del Parlamento. Un ruolo che [...] è imposto dalla LF e in questo senso, per così dire, il BVerfG fa al meglio il suo mestiere. Ma non può mancarsi di notare la contraddizione e persino l’ironia della vicenda, con il potere legislativo, sede della sacra sovranità popolare, pronto a “svendere” le proprie prerogative e la sovranità popolare che dovrebbe difendere, ed il Tribunale a ricordargli la centralità e insostituibilità del ruolo parlamentare come pilastro e al tempo stesso argine dell’integrazione europea”³³⁶.

In particolare, ci si interroga sulla reazione che i Parlamenti degli altri Stati membri potrebbero manifestare di fronte all’accresciuto ruolo del Parlamento tedesco nelle questioni europee.

Infine, il nuovo atteggiarsi del processo di integrazione disegnato dal *BVG*, nell’erigendo assetto di Lisbona³³⁷, deve essere rispettoso dei limiti nazionali che – per quanto attiene all’ordinamento tedesco – coincidono con le garanzie costituzionali *eternae*, con il principio di democrazia e con quello di identità costituzionale.

Limiti che – se condivisi e rispettati – potrebbero diventare *aperture* se, e nel momento in cui, sia possibile costituire classi politiche europee effettivamente in grado di contribuire al processo di costruzione di una sfera pubblica europea, come indicato dai giudici di Karlsruhe.

³³⁶ Così, F. PALERMO, JENS WOELK, “Maastricht reloaded”: il Tribunale costituzionale federale tedesco e la ratifica condizionata del Trattato di Lisbona, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2009, p. 1037.

³³⁷ Il Trattato di Lisbona, pubblicato in *G.U.U.E.* C 306 del 17 dicembre 2007, è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

PARTE SECONDA

Capitolo terzo

L'attuazione del Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo del Parlamento italiano

SOMMARIO: 1. – Il Parlamento italiano nella gestione della politica europea. 2. – L'incidenza dell'uropeizzazione sulle dinamiche istituzionali tra Governo e Parlamento. 3. – La disciplina normativa della “fase ascendente”: leggi e regolamenti parlamentari. Osservazioni generali. 4. – L'evoluzione della “legge comunitaria”: dalla legge “Fabbri” alla legge “Buttiglione”, passando per la legge “La Pergola”. 5. – L'intervento parlamentare nella fase ascendente: vincoli politici e vincoli giuridici. In particolare, la duplice natura e le potenzialità della riserva d'esame parlamentare (art. 4 della legge n. 11 del 2005). 6. – Le recenti prospettive di riforma della legge n. 11 del 2005.

1. *Il Parlamento italiano nella gestione della politica europea*

Nonostante il processo di integrazione europea abbia subito una decisiva accelerazione a partire dall'Atto unico europeo (1986) e fino al Trattato di Lisbona³³⁸ (2007) ed abbia condotto ad un più consistente trasferimento delle politiche pubbliche verso l'Unione europea, questo non sempre ha determinato un idoneo adeguamento degli assetti istituzionali del nostro ordinamento.

Mutamenti normativi necessari che, nel momento in cui si scrive, tardano ancora a venire, anche se si ripongono fiduciose prospettive nell'immediato futuro³³⁹. Prendendo in prestito le

³³⁸ Cfr. M. G. BERNARDINI, *L'Europa dopo Lisbona: cosa cambia*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2010.

³³⁹ Il riferimento è all'*iter* parlamentare di riforma della legge comunitaria alla luce del Trattato di Lisbona. Nel momento in cui si chiude questo lavoro (10 febbraio 2012) la proposta di legge C. 2854 (Buttiglione) presentata il 23 ottobre 2009 è stata approvata dalla Camera il 23 Marzo 2011 in Testo unificato con C. 2862 (Stucchi), C. 2888 (Gozi), C. 3055 (Pescante), C. 3866 (Ronchi) ed è stata trasmessa al Senato il 25 Marzo 2011, dove il disegno di legge S. 2646, trovatosi presso la prima Commissione Permanente Affari Costituzionali, è stato discusso congiuntamente il 10 gennaio 2012. Dal 1° febbraio 2012 risulta in corso di esame in Commissione (proseguito in Comitato ristretto). Per un “commento” *prima facie* del A.S. 2646, cfr. N. LUPO, *L'adeguamento del sistema*

riflessioni di un'autorevole dottrina, si osservi che "un'adeguata organizzazione a livello interno, volta a favorire il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nell'elaborazione degli atti dell'Unione e quindi nella fase "ascendente", può sortire l'effetto di accrescerne la responsabilità nella fase "discendente", riuscendo così a favorire una migliore attuazione della normativa dell'Unione europea nell'ordinamento interno"³⁴⁰.

Per essere più precisi e procedere con ordine, si osservi che tale adeguamento nel corso degli anni '80 e '90 ha assunto una veste puramente formale a causa, e ciò risulta – se così si può dire – piuttosto "scandaloso", dell'iniziale disinteresse e della scarsa preparazione tecnico-giuridica riguardo le problematiche legate alle questioni europee e al diritto dell'Unione europea, perfino da parte di taluni parlamentari componenti le due Commissioni per gli Affari Europei della Camera e del Senato.

La denuncia, si comprende agevolmente, è piuttosto forte, ma non per questo non è veritiera. Essa, infatti, trova il conforto di un'indagine – sebbene non recentissima, l'auspicio è che le indagini avvenire siano migliori e meno sindacabili – volta a valutare l'evoluzione istituzionale del sistema di governo italiano di fronte al processo di europeizzazione³⁴¹, processo di cui si è detto ampiamente nei capitoli precedenti. Tale studio – empirico, ma con tratti dotati di scientificità – dimostra un forte disinteresse del parlamentare verso la legislazione europea, riconducibile a diverse ragioni, tutte lontane peraltro dal più volte lamentato scarso e

istituzionale italiano al Trattato di Lisbona, cit., pp. 6-7. Soprattutto l'Autore critica la scelta della "legge di delegazione europea" e della "legge europea", strumenti che sostituiranno la "legge comunitaria". Così osserva: "non convince appieno l'idea di una "legge di delegazione europea" dal contenuto caratterizzato quasi solo per il fatto di ricorrere allo strumento della delega legislativa (A.S. 2646, art. 28). Il fatto di riferirsi pressoché esclusivamente ad una fonte del diritto come elemento caratterizzante rischia infatti di rendere potenzialmente indefiniti, al tempo stesso, per eccesso e per difetto, i suoi potenziali contenuti materiali. Pare piuttosto equivoco il termine "legge europea", che, tra l'altro, come è noto, a suo tempo era stato adottato dal trattato costituzionale (al posto dei regolamenti) e che poi è stato fortunatamente abbandonato dal trattato di Lisbona: si rischia così di riprodurre anche nell'ordinamento interno il difetto del lessico dell'UE, che procede spesso per formule pensate a fini burocratici, che per i cittadini risultano ridondanti e per niente chiare". *Ibidem*, p. 6.

³⁴⁰ O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze?*, cit., p. 650.

³⁴¹ Qui basti citare M. FERRERA, *Conclusioni. Un'Italia salvata dall'Europa, ma ancora libera di danneggiare se stessa*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 243-254.

scarno strumentario parlamentare riguardo alle risorse informative e alle competenze nelle questioni europee, rispetto a quelle possedute dall'esecutivo.

“La perdurante mancanza di una preparazione europea da parte dei parlamentari italiani [...] continua a essere di ostacolo a una maggiore influenza del Parlamento sul processo di integrazione europea. Essendo privo di adeguate competenze negli affari europei, il parlamentare percepisce la normativa comunitaria come distante e poco controllabile. Di qui, ad esempio, l'inesistenza dell'attività parlamentare per quanto riguarda la verifica dell'impatto della normativa comunitaria sulla legislazione nazionale”³⁴².

Leggendo tali affermazioni, sembra quasi che l'erosione del ruolo legislativo del Parlamento italiano³⁴³, che si può imputare – sotto il profilo esterno – alla creazione di un sistema decisionale sovranazionale che ha visto un sempre maggiore coinvolgimento degli esecutivi nazionali e – sotto il profilo interno – alla perdita della centralità parlamentare³⁴⁴, sia dovuto non a (alte) ragioni

³⁴² Così, A. DONÀ, *L'uropeizzazione del sistema di governo: il caso della legge comunitaria*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'uropeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 51.

³⁴³ Per un inquadramento generale sul tema, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit. “Di fronte all'esigenza di *governance* sovrastatale la sfida dei Parlamenti è innanzitutto quella di “Parlamentizzare” le nuove dimensioni del potere. Il che significa ricreare contropoteri parlamentari all'altezza dei “nuovi poteri” di fatto o di diritto. Ciò avviene attraverso due vie. La prima via è quella di istituire assemblee parlamentari nel meccanismo di governo delle regioni multi statali [...]. La seconda è quella di stabilire procedure presso i Parlamenti nazionali per il controllo dell'attività comunitaria dei rispettivi governi (riserva di esame parlamentare, controlli sulla fase ascendente e discendente della produzione normativa comunitaria). Ma queste due vie non sono alternative. Al contrario, i Parlamenti comunitari hanno “bisogno” dei Parlamenti nazionali per potere influenzare anche le politiche riservate alla competenza nazionale. E, a loro volta, i Parlamenti nazionali hanno “bisogno” del parlamento comunitario per poter “raggiungere” i livelli delle politiche che si realizzano al di là dei confini statuali. Tra parlamento comunitario e Parlamenti nazionali si costituisce un “sistema parlamentare” il cui funzionamento marca la legittimazione democratica e la stessa identità costituzionale della *governance* della regione multistatale”. *Ibidem*, p. 16 (primo corsivo aggiunto). In generale può dirsi che “il Parlamento italiano si trova al crocevia di una triplice crisi: di rappresentatività (corollario della più generale crisi della rappresentanza politica), di identità e di funzionalità”. F. BASSANINI, *Prefazione*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 17.

³⁴⁴ Cfr., tra gli altri, U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, Torino, Giappichelli,

strutturali o giuridiche – o meglio, non solo – ma ad una “pigritia indolente” di alcuni parlamentari, che perfettamente consapevoli della debolezza sofferta dall’istituzione legislativa per eccellenza³⁴⁵ non si sono attivati per rendere la loro partecipazione più attiva e proficua, a differenza, invece, dei parlamentari danesi.

L’autenticità e l’originalità della propria forma di governo, accompagnata ad un sano orgoglio per le proprie tradizioni costituzionali, non dovrebbe – ad avviso di chi scrive – adombrare la vista del legislatore nazionale né dovrebbe nell’ottica di un equilibrio tra le istituzioni, snaturare la forma di governo parlamentare.

Non possono nascondersi, comunque, le difficoltà oggettive che devono essere risolte dai Parlamenti nazionali attraverso un necessario processo di riforma e di autoriforma.

1998, pp. XIII-XXIX, in *www.osservatoriosullefonti.it.*; F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000; V. PIERGIGLI, *Le regole della produzione normativa*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 29-54, cfr. p. 55 per i riferimenti bibliografici sulla c.d. crisi della legge. Ed invero, “a fronte della recessione del nostro Parlamento sul piano della legislazione, non ha corrisposto, almeno in questa fase, il potenziamento di una funzione reale di guida, di indirizzo e soprattutto di verifica nei confronti dell’esecutivo. In altre parole, il trasferimento in modo pressoché permanente al Governo dei processi decisionali [...] è avvenuto senza il necessario contrappeso della responsabilità politica che dovrebbe costituire uno dei pilastri della forma di governo parlamentare. E a tali disattenzioni e mancanze non sono stati in grado di sopperire proficuamente nemmeno gli organi di controllo e garanzia – Consiglio di Stato, Corte dei Conti e Corte costituzionale – variamente deputati a mantenere il rispetto della legalità, inclusa la legalità costituzionale”. *Ibidem*, pp. 91-92. In dottrina si osserva inoltre che “i profili di questa crisi, tuttavia, appaiono indissolubilmente legati al modello di legge che connota lo Stato liberale, nel quale la disciplina costituzionale della funzione legislativa trova, fino ad un certo momento, i suoi tratti identificativi nella riserva di legge e nel principio di legalità, istituti che riflettono l’esigenza di tutelare e realizzare l’interesse di una sola classe sociale: la borghesia”. Così, L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., pp. 4-5.

³⁴⁵ Già nel 1991 Vincenzo Lippolis scriveva: “nella prospettiva di una Unione politica di tipo federalistico, con un vero Parlamento europeo, la figura del parlamento nazionale-comunitario appare una figura di transizione dai caratteri un po’ incerti e non nettamente identificati. Ma è indubbio che se il Parlamento italiano non vorrà perdere sempre più di incidenza all’interno della nostra forma di governo, facendosi sottrarre ogni possibilità di condizionare lo sviluppo dell’azione comunitaria, dovrà tentare nei prossimi anni di caratterizzarsi maggiormente in tal senso”. V. LIPPOLIS, *Il Parlamento nazionale-comunitario*, cit., p. 347.

Nel contesto che stiamo cercando di descrivere, “ci si deve *pertanto* interrogare sulla sorte dei Parlamenti, coinvolti in ciascuno dei punti di tensione della grande trasformazione in corso, soprattutto per essere stati la sede maggiore delle politiche intese alla costruzione dei sistemi di *welfare*, sistemi oggi minacciati nel proprio stesso fondamento”.

I Parlamenti nazionali sembrano stretti tra due “vettori di forza”, entrambi nel senso della diminuzione del loro ruolo. Da una parte, la preponderanza degli Esecutivi negli ordinamenti nazionali rende le procedure parlamentari strumenti nel complesso recessivi. Dall'altra, il dominio tendenziale della produzione giurisprudenziale del diritto – già largamente conseguito nel processo di integrazione europea – restringe il campo funzionale dei Parlamenti³⁴⁶.

Il tema della perdita della centralità parlamentare³⁴⁷ e della crisi della legge³⁴⁸ – taluni in dottrina utilizzano espressioni ben più incisive quali “pericolosa regressione” e “distorsione del ruolo costituzionale delle Camere”³⁴⁹ – va affrontato e risolto non solo in sede di dibattito dottrinale³⁵⁰; soprattutto la “rinascita” del Parlamento nazionale va contestualizzata nella concreta attuazione del dettato costituzionale.

Per vero, va comunque riconosciuto che il “il progressivo, e inesorabile, processo di svuotamento della legge ordinaria sembrerebbe in parte compensato dal ruolo che il Parlamento è

³⁴⁶ L'espressione virgolettata è di S. STAIANO, *La Costituzione e il suo contesto*, cit., p. 12 (corsivo aggiunto).

³⁴⁷ In argomento, E. CHELI, *La “centralità” parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1981, pp. 343-351. “Una volta constatata la crisi irreversibile (almeno in tempi brevi) del modello della “centralità” per ragioni che attengono sia al quadro italiano sia, più in generale, ai limiti di compatibilità delle strutture parlamentari con i caratteri propri delle democrazie industriali [...] bisognerà cominciare a pensare ad un modello diverso di Parlamento, né centrale né marginale, razionalizzato nella legislazione e potenziato nel controllo, ma anche nettamente distinto e contrapposto alle funzioni del Governo e dell'amministrazione”. *Ibidem*, p. 350.

³⁴⁸ P. CARETTI, *La “crisi” della legge parlamentare*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 1/2010; F. MODUGNO, *A mò di introduzione. Considerazioni sulla “crisi” della legge*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 30-55.

³⁴⁹ Le espressioni virgolettate sono di A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011.

³⁵⁰ È noto, infatti, che nell'attuale fase storica nell'ordinamento italiano la centralità della normazione si è di fatto spostata dal Parlamento al Governo. In argomento, A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare*, cit.

venuto ad assumere in sede di controllo sugli atti normativi, primari e secondari, del Governo, pur rimanendo la responsabilità per l'adozione imputabile esclusivamente a quest'ultimo³⁵¹".

Vi è in dottrina chi propone un "rimedio" all'inarrestabile (?) discesa della legge, sostenendo che "per evitare *che la legge diventi* davvero un "ferrovecchio", dovrebbe, in ogni caso, cercare di valorizzare il suo *proprium*: che è quello di essere una decisione normativa che si presenta come il frutto di un procedimento partecipato, trasparente e configurato in modo tale da far emergere le responsabilità politiche dei soggetti che quella decisione concorrono ad assumere, così come di coloro che, invece, vi si oppongono. Da ciò discende che è necessario, a tutela dei valori fondamentali del sistema e della stessa legittimazione della decisione normativa che ne costituisce il frutto, che il procedimento legislativo si svolga assicurando forme adeguate di partecipazione delle forze politiche presenti in Parlamento, e quindi anche delle minoranze (le quali, pur non condividendo quella decisione, devono ritenersi vincolate a rispettarla), e, al tempo stesso, strumenti idonei a garantire l'enucleazione del principio di responsabilità politica, su cui, a maggior ragione in un sistema maggioritario, si fonda la democrazia (e la possibilità di un'alternanza tra le forze politiche al governo del paese)³⁵²". È in questa capacità di recupero/valorizzazione del suo *proprium* un'influenza positiva potrebbe ricavarla dalla centralità attribuita al processo di produzione normativa così come declinato nel Trattato di Lisbona.

Si individua, altresì, in dottrina un "nucleo resistente" di centralità parlamentare. Ed invero, "se la produzione giurisprudenziale del diritto europeo – ancora magmatica nei suoi rapporti con gli ordinamenti degli Stati – si consoliderà, lo potrà solo rinvenendo il suo fondamento, che è nel principio di legalità, nella soggezione alla legge. Ma soggezione alla grande legislazione, costituzionale e ordinaria. Poiché, se i Parlamenti vorranno irretirsi nella puntuale e minima composizione di microinteressi, mostreranno una irrimediabile debolezza strutturale, che li porterà a infrangersi contro la moltiplicazione delle sedi della giurisdizione costituzionale, ove risulterà sempre più ampio il campo della libera costruzioni di variabili percorsi interpretativi. E a subire, ancora, la forza pervasiva degli Esecutivi. E i Parlamenti non potranno essere

³⁵¹ Così G. SAVINI, M. P. C. TRIPALDI, *Italia. Il processo legislativo*, cit., p. 32.

³⁵² In tal senso N. LUPO, *Gli atti normativi del Governo*, cit., p. 11.

sede esclusiva di legislazione, ma dovranno potenziare le funzioni non legislative: sul versante interno, di controllo e di vigilanza; ma anche sul versante europeo, ove già il Trattato di Lisbona ne fa sedi di controllo sull'osservanza del principio di sussidiarietà, e afferma un modello di cooperazione interparlamentare rivolta a conciliare gli interessi nazionali³⁵³”.

L'acquisito riconoscimento dei Parlamenti nazionali quali garanti del buon funzionamento dell'Unione e del processo di produzione normativa potrebbe trasmettere un segnale più che positivo per il ritorno dell'esercizio della funzione legislativa nella sua naturale sede istituzionale. Peraltro, per consentire una proficua attuazione della riforma di Lisbona, è necessario che maturi all'interno dell'ordinamento nazionale la consapevolezza della necessità di restituire alle Camere il ruolo centrale che a loro compete in virtù dell'assetto costituzionale³⁵⁴.

La comparazione tra i vari modelli di democrazia parlamentare³⁵⁵, inoltre, dovrebbe condurre se non a scelte

³⁵³ L'espressione virgolettata è di S. STAIANO, *La Costituzione e il suo contesto*, cit., p. 12.

³⁵⁴ “Si registra, infatti, un notevole sviluppo di sedi decisionali – chiamiamole così – sovranazionali ed europee in primo luogo, le quali impongono, o meglio, dovrebbero imporre, al di là di quanto già previsto, un naturale, continuativo e consapevole coinvolgimento dei Parlamenti per meglio consentire un raccordo tra le diverse comunità nazionali interessate dal processo di integrazione in atto che, se calato dall'alto, difficilmente sarà in grado di proseguire e di attecchire in profondità, soprattutto quando l'integrazione passa dal delicato incrocio tra normativa “esterna” e disciplina attuativa-integrativa “interna””. Così, A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare*, cit.

³⁵⁵ “*Appare* prioritario [...] insistere con forza sul perché debba essere comunque garantito, a prescindere dal mantenimento del vigente quadro costituzionale, un ruolo istituzionale centrale e decisivo al Parlamento, in linea con le più consolidate democrazie occidentali”. Così, A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare*, cit. (corsivo aggiunto). L'A. nel suo scritto evidenzia la necessità di preservare al Parlamento quantomeno un “minimo garantito”, costituito dal “centro” della produzione normativa “sebbene l'organo “centrale” possa non essere l'esclusivo soggetto abilitato ad esercitare la funzione legislativa (si pensi allo stato di necessità, per solito espressamente circoscritto dal dettato costituzionale, che abilita il Governo ad interventi normativi per fronteggiare l'urgenza che si presenta nell'ordinamento). E ciò per l'elementare ma decisiva considerazione che quella parlamentare è l'unica sede nella quale si concretizza necessariamente la presenza di pluralismo politico, più o meno accentuato, ritenuto indispensabile per adottare regole che si impongono alla generalità dei consociati. [...] *L'altro elemento che va a costituire tale “minimo garantito” è rappresentato dalla competenza da assegnare logicamente al Parlamento – indipendentemente dalla forma di governo e dalle specifiche*

puramente emulative del migliore, quantomeno a limare o depurare il modello interno da carenze, inefficienze e distonie.

Sembra che tale “monito/auspicio” abbia avuto un seguito positivo se si considera la sussistenza, in tempi più recenti, di un incoraggiante segnale nella direzione di un’inversione di tendenza che emerge dalle riflessioni condotte da un “tecnico” e che traggono spunto dalla prassi e dall’esperienza concreta³⁵⁶. Difatti, si

modalità operative prescelte dai singoli ordinamenti – che concorre a definire la funzione parlamentare, è collegato a rendere possibile la compartecipazione dell’organo rappresentativo all’indirizzo politico, del quale resta pur sempre titolare il Governo, che, sin dalla nascita dello Stato moderno, è posto alla diretta dipendenza del Sovrano ed è perciò privo di qualsiasi legittimazione democratica”. *Ibidem*, (corsivo aggiunto). Per riprendere le illuminanti suggestioni di Paolo Ridola “la comparazione giuridica è un fattore fondamentale di confronto e di dialogo fra le culture giuridiche”. Cfr. P. RIDOLA, *Le suggestioni del Grundgesetz nella dottrina costituzionalistica italiana*, cit. (corsivo aggiunto).

³⁵⁶ Cfr. le riflessioni del Consigliere parlamentare D. A. CAPUANO, *Il Senato e l’attuazione del trattato di Lisbona*, cit. Le ragioni del positivo mutamento si individuano “in primo luogo, l’interesse è stato suscitato dalla “chiamata” europea a partecipare a sempre più frequenti incontri interparlamentari. Il modello della Convenzione Herzog sulla Carta dei diritti e il modello della Convenzione Giscard sulla Costituzione europea hanno fornito un esempio di come costruire incontri misti per discutere di temi europei. Ad essi si sono ispirati i sempre più numerosi incontri interparlamentari. In secondo luogo, l’interesse è stato suscitato dalla sempre maggiore presenza all’interno dell’informazione fornita dai nostri media di tematiche connesse strettamente alla vita dell’Unione europea: e mi riferisco proprio al dibattito sulla Costituzione europea, ma anche al negoziato sulle prospettive finanziarie, alla politica di coesione (come noto, ricca di molte provvidenze economiche per le nostre regioni meridionali), alle materie dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (mandato di arresto europeo, lotta al terrorismo, *Eurojust*), al tema dei cambiamenti climatici, agli allargamenti dell’Unione verso est (ex paesi del blocco sovietico, Turchia). In terzo luogo, c’è stata la chiara percezione, attraverso l’esame del disegno di legge comunitaria, che gran parte della legislazione in essere a livello interno proveniva e proviene dall’Europa. Basti ricordare che il primo intervento sistematico a tutela del risparmio dopo i primi casi di *mala gestio* quali Cirio e Parmalat è rinvenibile nella legge comunitaria del 2004 (legge 18 aprile 2005, n. 62) con il recepimento della direttiva 2003/6/CE sugli abusi di mercato, ben prima che venisse approvata, a dicembre dello stesso anno, la legge sulla tutela del risparmio (legge 28 dicembre 2005, n. 262). In quarto luogo, c’è stata la presa di coscienza generale sull’inserimento dello Stato italiano nel sistema europeo della responsabilità per inadempimento agli obblighi derivanti dalla partecipazione all’Unione europea, avvenuto attraverso il meccanismo delle procedure di infrazione, le quali hanno costituito un sorta di spina nel fianco del nostro legislatore che ha dovuto farsene carico per

registra dallo svolgimento della XIV legislatura ad oggi un crescente interesse e una nuova sensibilità dei parlamentari alle tematiche connesse al processo di integrazione europea.

Le ragioni di questo maggiore coinvolgimento, unito ad una più ricca preparazione in ordine alle tematiche europee si ravvisano in una pluralità di fattori sintomatici, tra i quali: l'intensificarsi degli incontri interparlamentari, la consapevolezza della derivazione europea della maggior parte della legislazione interna e la coscienza delle conseguenze sul piano della responsabilità prodotte dal mancato adempimento degli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione europea.

2. *L'incidenza dell'uropeizzazione sulle dinamiche istituzionali tra Governo e Parlamento*

L'avvio, prima, e il successivo sviluppo, dopo, del processo di integrazione europea hanno causato quello che in dottrina³⁵⁷ è stato definitivo come "uropeizzazione" dell'assetto istituzionale interno che – in modalità differenti nei diversi Stati membri – ha condotto all'adeguamento, più o meno radicale, di tale assetto all'ordinamento sovranazionale; talvolta, si è trattato di una vera e propria incisiva trasformazione della forma di governo nazionale in conseguenza di un nuovo equilibrio nei rapporti tra Parlamento e Governo. Di conseguenza le novità introdotte da tale processo hanno provocato delle alterazioni della forma di governo nazionale³⁵⁸.

Guardando in particolare alle novità del Trattato di Lisbona e dei due Protocolli sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità, "il dato più evidente [...]

evitare le pesanti sanzioni connesse al mancato rispetto del diritto dell'Unione europea".

³⁵⁷ Cfr. S. FABBRINI (a cura di), *L'uropeizzazione dell'Italia*, cit.

³⁵⁸ P. CARETTI, *I riflessi dell'ordinamento comunitario nella forma di governo italiana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1981, pp. 311-328.

consiste nella maggiore autonomia (almeno in via di principio) acquisita da tali Assemblee nei confronti dei rispettivi Governi³⁵⁹”.

Una delle modalità attraverso cui il filtro dei governi viene “aggirato” – creando così un canale di dialogo immediato tra la Commissione europea ed i Parlamenti nazionali – consiste nella trasmissione diretta da parte della Commissione europea dei propri atti ai Parlamenti nazionali.

Anche se, come si osserva ancora in dottrina, “nonostante ormai le politiche europee investano trasversalmente le competenze di tutti i Ministeri, la definizione della posizione nazionale in sede europea è tuttora ancorata al binomio Ministero degli affari esteri-Rappresentanza permanente dell’Italia a Bruxelles, che si occupa dei negoziati. Dunque, in base ad una visione ormai un po’ obsoleta delle attività svolte presso le Istituzioni europee come afferenti alla politica estera, è ancora il Ministero degli affari esteri il *dominus* della situazione e delle informazioni rilevanti per il Parlamento, le quali, quindi, non sono nella disponibilità neppure della Presidenza del Consiglio a cui la legge impone l’obbligo di trasmissione³⁶⁰”.

Tale ripartizione che, a livello interno continua ad essere ancora a favore del Governo, è dovuta alla circostanza che la politica europea³⁶¹ – considerata per lungo tempo equivalente e

³⁵⁹ C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005*, cit., p. 4. “I Trattati prevedono, infatti, che – a prescindere da quanto stabilito da ciascun ordinamento nazionale – le istituzioni dell’Unione trasmettono ai Parlamenti nazionali i documenti di consultazione (essenzialmente della Commissione europea, che quindi provvede all’invio), gli strumenti di programmazione legislativa e di strategia politica nonché i progetti di atti legislativi (artt. 1 e 2 del protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali). Per questi ultimi, oltre alla Commissione europea, titolare in via generale del potere di iniziativa legislativa, procedono all’invio anche il Consiglio per le proposte provenienti da almeno un quarto degli Stati membri in tema di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (art. 76 TFUE), la BCE, la Corte di giustizia e la BEI, laddove espressamente previsto dai Trattati (art. 2, par. 5, protocollo n. 1)”. *Ibidem*, pp. 4-5.

³⁶⁰ Così C. FASONE, *Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà*, in www.forumcostituzionale.it.

³⁶¹ Nel senso dell’autonomia della politica europea da quella estera si legga D. THYM, *Parliamentary Involvement in European International Relations*, WHI – Paper 5/08, in www.whi-berlin.de, secondo cui “the persistence of the special treatment of the European Parliament is an important indicator for the specificities of Europe’s foreign affairs constitution. The EU’s International relations are no mere continuation of its internal integration process, which project its domestic integration method to the external dimension. Instead, the analysis of the

pertanto ricompresa nel novero della politica estera – è stata in larga misura *domaine réservé* e *prerogative power* dell'Esecutivo³⁶².

Tuttavia, in conseguenza delle ultime novità introdotte a livello sovranazionale³⁶³ può asserirsi che la linea che delimita i rapporti ed i poteri di Governo e Parlamento con riguardo alla trattazione degli affari comunitari, *rectius* dell'Unione europea, risulta di incerta determinazione, si tratta infatti, come è stato

Treaty provisions on parliamentary involvement illustrate the accommodation of Europe's domestic constitutional model with the requirements of laws and customs of international relations". *Ibidem*, p. 25.

³⁶² In argomento, cfr. G. GARAVOGLIA, *Parlamento e politica estera: un esame comparato*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1984, pp. 605-639. La concezione della politica estera come "dominio riservato" dell'Esecutivo si riflette "sulla quantità e qualità delle informazioni che il Governo è disposto a trasmettere al Parlamento (spesso insufficienti a porre in grado quest'ultimo di esercitare efficacemente le proprie funzioni) e sulla fase temporale in cui il Parlamento viene informato (prima o dopo la conclusione di un determinato atto). *Ibidem*, p. 635. Sul tema, cfr., altresì, A. MASSAI, *Parlamento e politica estera: L'Italia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1984, pp. 559-603. Altra dottrina afferma sul punto che "per una sorta di vischiosità storica, la politica estera ha continuato ad essere gestita soprattutto dall'Esecutivo, in omaggio al vecchio concetto secondo cui l'attività diplomatica, dovendo svolgersi in tutta segretezza e comunque secondo modalità diverse da quelle proprie della politica interna, mal si presta a costituire oggetto di dibattito e deliberazioni in seno ad organi rappresentativi. [...] Dal 1972 in poi si assiste invece ad una graduale rivendicazione di poteri da parte del Parlamento ed ad una sua presenza più incisiva in materia di politica estera". Così A. CASSESE, *Risultati del dibattito e proposte per un potenziamento del ruolo del parlamento in politica estera*, in A. CASSESE (a cura di), *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni affari esteri*, Padova, Cedam, 1982, p. 289. Anche la politica europea sembra connotata da tale domino dell'Esecutivo. Ed invero, in dottrina si afferma che "Europe's international relations continue the tradition of executive dominance in foreign affairs. The impressive empowerment of the European Parliament in domestic policies does not extend to the external activities of the European Union. Instead, repente calls for an enhancement of parliamentary involvement fell on deaf ears". In tal senso, D. THYM, *Parliamentary Involvement in European International Relations*, cit., p. 24.

³⁶³ "L'esito più significativo del processo di attuazione del Trattato nel nostro ordinamento sembra costituito dal superamento definitivo di un'impostazione dei rapporti tra parlamento e Governo incentrata sulla preminenza e sulla sostanziale intangibilità del "potere estero" del Governo stesso. La nuova posizione dei Parlamenti nazionali nell'assetto costituzionale dell'Unione segna, infatti, la piena affermazione della specificità del fenomeno dell'integrazione europea, rendendo obsolete, anche con riferimento agli assetti interni del nostro ordinamento, le tradizionali concezioni di derivazione internazionalistica". A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4/2009, p. 1173.

acutamente rilevato, di una “linea mobile³⁶⁴”, poiché condizionata dalla “capacità del Parlamento di sapersi ritagliare un ruolo effettivo nello svolgimento delle attività di controllo e di indirizzo cui sono votate anche le più recenti disposizioni di modifica della legge 11³⁶⁵”.

Difatti, non può trascurarsi il dato che sono stati fatti notevoli passi avanti sulla via della c.d. democratizzazione della politica europea che ha visto affermarsi progressivamente la presenza del Parlamento che in tale ambito svolge soprattutto una funzione di controllo, rafforzata specialmente grazie alle disposizioni contenute negli art. 15-*bis* e 15-*ter* della legge n. 11 del 2005 che riguardano, rispettivamente, gli obblighi di informazione al parlamento su procedure giurisdizionali e di precontenzioso – procedure di infrazione – che riguardano l’Italia e l’invio da parte del Governo della relazione periodica dei flussi finanziari tra l’Italia e l’UE³⁶⁶.

A proposito di tale funzione *in trasformazione e trasversale*³⁶⁷, in generale, può osservarsi che nell’ambito della funzione di controllo

³⁶⁴ Così la definisce S. TUCCIARELLI, *Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea*, cit., p. 627.

³⁶⁵ S. TUCCIARELLI, *Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea*, cit., p. 630.

³⁶⁶ “La novella legislativa, *i.e. la legge n. 11 del 2005*, sembra quindi rafforzare le funzioni di controllo e di indirizzo del Parlamento: controllo derivante dalle informazioni – certo sintetiche e limitate all’elenco – fornite dal Governo; indirizzo conseguente sulle iniziative del Governo in sede comunitaria”. S. TUCCIARELLI, *Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea*, cit., p. 629 (corsivo aggiunto).

³⁶⁷ Così la qualifica nella parte introduttiva del suo scritto, N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, in www.amministrazioneincammino.it. L’Autore si occupa di esaminare i principali nodi legati alla funzione di controllo, ovvero individuarne la nozione, gli effetti e la titolarità. Nell’ordine, “quanto alla nozione, se ne accoglie qui quella proposta da Manzella, secondo cui mediante essa il Parlamento “verifica l’attività di un soggetto politico; ne fa valere la responsabilità, istituzionale o diffusa; prende le necessarie misure, dirette o indirette, per riequilibrare gli interessi pubblici eventualmente turbati” (Manzella, 2003). Quanto agli effetti, sembra da chiarire che le “necessarie misure” cui fa riferimento la definizione appena riportata non sono necessarie, ma eventuali, costituendo la loro applicazione l’oggetto di una valutazione politica. Inoltre, esse, lungi dal richiedere il venir meno del rapporto fiduciario, possono consistere in una molteplicità di strumenti, e quindi anche esaurirsi in reazioni diffuse e anorganiche o in critiche generiche. Quanto, infine, alla questione della titolarità della funzione di controllo, se cioè esso spetti all’intero Parlamento, alle sole opposizioni, o addirittura – come tende a sostenere chi legge il controllo strettamente inserito all’interno del rapporto fiduciario – alla

parlamentare è possibile distinguere, da un lato, gli strumenti fondati sul confronto con il Governo – quali, interpellanze, interrogazioni e comunicazioni del Governo – e, dall'altro, quelli che implicano l'acquisizione di informazioni ad ampio raggio. Va osservato che questi ultimi non presuppongono l'Esecutivo quale interlocutore privilegiato delle Assemblee rappresentative. Infine, si aggiunga che i primi sono necessariamente ispettivi, in virtù del rapporto di responsabilità politica che lega potere legislativo ed esecutivo, invece i secondi, quando comportano la libera collaborazione dei soggetti cui le Camere domandano informazioni, possono anche non esserlo³⁶⁸.

3. *La disciplina normativa della “fase ascendente”: leggi e regolamenti parlamentari. Osservazioni generali.*

Nel processo di integrazione, considerato soprattutto sotto il profilo del sistema delle fonti, è possibile sostenere che i rapporti tra l'ordinamento europeo e quelli nazionali siano “talmente intrecciati e reciprocamente implicati da costituire un unico sistema, all'interno del quale si manifestano elementi di continuità ed elementi di discontinuità”. Questi investono entrambi, almeno in senso lato – poiché in senso stretto di vera e propria attuazione del diritto dell'UE si discute solo con riguardo a quelle fonti dell'ordinamento sovranazionale che necessitano di un intervento positivo del legislatore nazionale – la fase c.d. discendente, ovvero la fase di attuazione del diritto dell'UE. Fase, quest'ultima che appare governata dal diritto costituzionale interno. In particolare, la continuità riguarda il fenomeno della diretta applicabilità dei regolamenti, nonché degli altri atti normativi a cui viene

sola maggioranza, la risposta può restare, almeno in questa fase, aperta. Sembra, infatti, che, sul piano giuridico-prescrittivo, si sia tenuti ad imputare la funzione all'organo costituzionale tutt'intero, così come si fa per tutte le funzioni parlamentari (inclusa quella fiduciaria e quella legislativa). Sul piano più strettamente fattuale, invece, va di volta in volta registrato un uso più intenso degli strumenti di controllo da parte dei gruppi di maggioranza o di opposizione (a seconda delle caratteristiche proprie dello strumento e altresì delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale)”. *Ibidem*, p. 4.

³⁶⁸ Sul punto, cfr. F. ROSA, *Riforma dei regolamenti e controllo parlamentare sul Governo: se non ora, quando?*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 1/2009, p. 69.

riconosciuta tale caratteristica. Nel segno della continuità si pongono, altresì, i riferimenti della Corte di giustizia ai principi generali e ai diritti fondamentali.

Accanto a questi vi sono, comunque, elementi di discontinuità, che si individuano nella circostanza che le direttive e, in generale, gli atti normativi dell'UE³⁶⁹ che stabiliscono a carico degli Stati obblighi di risultato, richiedono un'attività degli organi interni – sia legislativi sia amministrativi – per potersi realizzare³⁷⁰.

In merito, invece, alle modalità di partecipazione del Parlamento italiano³⁷¹ alla c.d. fase ascendente³⁷² di formazione del

³⁶⁹ In argomento, cfr. I. PERNICE, *The EU Leviathan and Globalisation – is the EU able to Take Over the Vital Functions of the Nation-State in the Changing Environment of the Globalized World?*, WHI – Paper 12/08, in www.whi-berlin.de.

³⁷⁰ F. SORRENTINO, *Il diritto comunitario e il sistema italiano delle fonti*, in S. P. PANUNZIO, E. SCISO (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 147-158, in particolare, pp. 148-150. Cfr., altresì, A. PIZZORUSSO, *Interrogativi in tema di rapporti tra fonti comunitarie e fonti nazionali*, in S. P. PANUNZIO, E. SCISO (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 21-30.

³⁷¹ Come si osserva in dottrina, “il nostro Parlamento si sta muovendo, lungo direttrici diverse e non sempre fra loro coordinate, alla ricerca dell'Europa. Ma cercare l'Europa – osservava un po' misteriosamente Denis de Rougemont – equivale ad inventarla. Nel caso dei Parlamenti significa portare nel processo decisionale europeo tutta l'energia delle arene politiche nazionali, con la complessità dei sistemi partitici di ciascun paese e la vitalità dialettica delle opposizioni politiche. Comprendiamo allora la posta davvero in gioco nella attivazione delle procedure ascendenti. La piena immersione in questa corrente di uno dei più vitali e attrezzati Parlamenti europei – qual è certamente il nostro – non sarebbe davvero una novità di poco conto nella partita aperta per la ridefinizione degli assetti istituzionali dell'Unione”. F. G. CONTE, *Parlamento e Unione europea*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 118-119.

³⁷² “La distinzione tra “fase ascendente” e fase discendente è senz'altro utile a fini didattici ed esplicativi, ma non andrebbe eccessivamente esaltata, perché rischia di rivelarsi ingannevole: i processi decisionali, nazionali ed europei, tendono ad essere processi continui, con una opera costante di manutenzione e di correzione delle regole appena entrate in vigore. In ogni caso, è quasi esclusivamente nella “fase ascendente” che, come hanno capito da subito gli Stati membri più sospettosi nei confronti del processo di integrazione europea, ci sono i margini per concorrere (ovviamente in un gioco complesso e a molteplici attori) a sagomare in un senso o nell'altro le discipline *in itinere* e a bilanciare i diversi interessi in campo. Il dato è ampiamente condiviso, ma ancora poco si è fatto, mi sembra, in proposito. Nel senso che ancora sono rarissimi i casi in cui si enuncia sin da subito la “posizione italiana” sui singoli dossier all'esame delle istituzioni europee. E si finisce così con l'essere passivi in

diritto comunitario³⁷³ – definita quale “vero banco di prova per l’avanzamento delle procedure di collegamento fra Parlamento e dimensione europea³⁷⁴” – si tende a distinguere, in linea generale, due distinti momenti.

Il primo periodo – la cui conclusione si fa coincidere con la fine degli anni ottanta – non si caratterizza per un intenso coinvolgimento parlamentare né nelle politiche europee né tantomeno nei meccanismi di produzione normativa dell’ordinamento comunitario. Peraltro, soltanto, timidamente comincia a farsi strada l’opportunità di creare adeguati strumenti per coinvolgere l’istituzione parlamentare non solo nella fase di creazione delle fonti normative comunitarie, ma anche nella fase di recepimento e di attuazione di tale produzione in modo da conformare l’ordinamento nazionale a quello sovranazionale.

Si sottolinea in dottrina che soprattutto in questa prima fase sarebbe stato preferibile utilizzare ai fini del recepimento dei Trattati europei, non già la legge ordinaria, ma la legge costituzionale, ciò non solo sarebbe stato auspicabile per ragioni legate alla forma – considerata l’incidenza dei Trattati sul testo costituzionale interno – ma anche per motivi afferenti alla sostanza, “poiché il particolare procedimento di approvazione di leggi costituzionali al riguardo avrebbe certamente accelerato la presa di coscienza da parte del Parlamento dei riflessi che lo sviluppo del processo di integrazione avrebbe inevitabilmente comportato innanzitutto per il suo ruolo istituzionale”³⁷⁵.

Il secondo periodo – che si apre sul finire degli anni ottanta con la legge n. 183/1987, di cui si dirà in seguito – si caratterizza per una maggiore, sebbene non ancora esaustiva, presa di coscienza da

un gioco cui altri dedicano, invece, grandissima attenzione a livello politico e istituzionale”. In tal senso, N. LUPO, *L’adeguamento del sistema istituzionale italiano al Trattato di Lisbona*, cit., pp. 1-2.

³⁷³ “Le modalità costitutive della complessa architettura istituzionale della Comunità europea, le peculiari caratteristiche assunte dal processo di formazione del suo ordinamento normativo, nonché gli effetti riconosciuti agli atti da questo ultimo derivanti hanno rappresentato, e tuttora rappresentano, un triplice ordine di fattori in grado di comportare, tra i principali effetti, quello di marginalizzare le funzioni riconosciute in capo ai Parlamenti nazionali, in particolare modo per quanto attiene alla funzione legislativa”. In argomento, v. P. GAMBALE, *Le “garanzie parlamentari” nella fase ascendente del diritto comunitario*, cit., p. 834.

³⁷⁴ L’espressione virgolettata è di F. G. CONTE, *Parlamento e Unione europea*, cit., p. 114.

³⁷⁵ Così, P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit.

parte dell'istituzione parlamentare nazionale dell'appropriazione di un ruolo di maggior rilievo sulla scena europea. E' vero, comunque, che ben distante è tale consapevolezza da quella fatta propria, fin dalle origini, dalle altre istituzioni parlamentari (ad esempio, quella danese).

Con riferimento alla disciplina regolamentare che si occupa della c.d. fase ascendente, può sostenersi che, a fronte degli sviluppi più recenti del processo di integrazione – che trovano il loro “punto di arrivo” nel Trattato di Lisbona –, non si è ancora realizzato quel necessario adeguamento che consenta di valorizzare effettivamente i Parlamenti nazionali e le assemblee regionali, quali attori significativi dell'architettura istituzionale dell'UE³⁷⁶.

In dottrina viene con decisione criticato tale “inadempimento” e si asserisce che “le norme regolamentari appaiono assolutamente inidonee a garantire il necessario raccordo tra i diversi livelli delle assemblee elettive [...], *pertanto* nel processo di necessario adeguamento dei regolamenti parlamentari si dovrebbe partire dalle novità previste dal Trattato di Lisbona³⁷⁷”.

Le norme regolamentari – in particolare l'art. 125 Reg. Cam. e l'art. 144 Reg. Sen. – disciplinano in maniera troppo generica la fase ascendente, disponendo l'assegnazione sia alle commissioni di merito sia alle commissioni politiche dell'Unione europea dei progetti di atti normativi comunitari al fine di consentire l'espressione dei pareri, “nonché la facoltà di sollecitare l'intervento del Ministro competente in previsione dell'inserimento di proposte della Commissione europea all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri delle Comunità europee (art. 126-*bis* Reg. Cam.)³⁷⁸”.

Il regolamento del Senato (art. 144, comma 5) prevede che la Commissione politiche dell'UE, anche nell'ipotesi di silenzio delle

³⁷⁶ “L'opzione di riforma dei regolamenti camerali sembra forse quella maggiormente idonea ad assicurare quella flessibilità nell'instaurazione delle procedure di raccordo di cui le origini e gli sviluppi della cooperazione interparlamentare ed interistituzionale sembrano costantemente nutrirsi. Lasciare il tema a non meglio definite prassi e convenzioni rischia infatti da un lato di depotenziare gli strumenti, e, dall'altro, di avallare striscianti riforme dei regolamenti parlamentari – sul tema cruciale della cooperazione interassembleare – prive della necessaria copertura costituzionale”. G. RIVISECCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 9.

³⁷⁷ G. RIVISECCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp. 3-4 (corsivo aggiunto).

³⁷⁸ G. RIVISECCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp. 4-5.

commissioni di merito, possa inviare i pareri al Governo ai fini dell'intervento nel processo di formazione dell'atto normativo sovranazionale. La disposizione sembra dimostrare maggiori garanzie ai fini dell'esercizio della funzione consultiva sui progetti di atti dell'UE.

4. *L'evoluzione della "legge comunitaria": dalla legge "Fabbri" alla legge "Buttiglione", passando per la legge "La Pergola"*

Il cammino che ha condotto all'attuale modalità di recepimento ed attuazione della produzione normativa dell'Unione europea – *i.e.* la legge "Buttiglione-Stucchi"³⁷⁹ – è caratterizzato da un susseguirsi di provvedimenti legislativi³⁸⁰ e dal conseguente costante rimodularsi del rapporto tra Parlamento e Governo³⁸¹.

Si cercherà di tracciarne i principali tratti evolutivi³⁸².

³⁷⁹ I lavori parlamentari che hanno caratterizzato l'iter di approvazione della legge n. 11 del 2005 vengono esaminati in C. DE SIMONE, *La Camera approva il disegno di legge Buttiglione, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; R. DI CESARE, *Prime applicazioni delle nuove regole sulla partecipazione del Parlamento alla formazione degli atti comunitari*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 801. "Il 19 gennaio 2005 il Senato ha approvato definitivamente il ddl di modifica della legge 9 marzo 1989, n. 86, cd. "Legge La Pergola", che reca "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" (AS 2386). Tale disegno di legge è il risultato di un testo unificato approvato dalla Camera dei deputati il 3 luglio 2003 sulla base di due proposte di legge di iniziativa parlamentare (AC 3071, Stucchi e altri; AC 3310, Bova e altri) e di una di origine governativa (Ministro per le politiche comunitarie, AC 3123)". Cfr. R. DI CESARE, *Approvata dal Senato la modifica della legge "La Pergola"*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 1.

³⁸⁰ In argomento, cfr. F. BIENTINESI, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4/2005, pp. 849-910.

³⁸¹ Sul tema, cfr. M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 475-512.

³⁸² Molto utile è stata, nella redazione di questo scritto, la lettura della rubrica "Raccordi Parlamentari Italia-Ue" curata dall'Osservatorio sulle fonti on line e consultabile in www.osservatoriosullefonti.it, ove vengono raccolti alcuni contributi sul tema in oggetto, nonché i pareri sulle proposte legislative dell'UE presentati dal Parlamento italiano. La rubrica è di notevole interesse anche per il costante aggiornamento con cui è curata.

È opportuno premettere che tale percorso evolutivo, fino all'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo del 1987, è stato caratterizzato da un iniziale "disinteresse" del Parlamento ad un ruolo da protagonista che nella fase discendente veniva, quantomeno in un primo momento, rivestito dal Governo.

Pertanto, va osservato che, inizialmente, a fronte di un Parlamento pressoché estraneo e non interessato ai processi decisionali dell'UE, anche la fase di attuazione del diritto comunitario si mostrava particolarmente compromessa e ostacolata da un'attività di recepimento degli atti normativi che veniva affidata allo strumento della delega legislativa a favore del Governo³⁸³. Va rilevato che il ricorso a tale strumento attuativo, come tendenzialmente unico della fase discendente, aveva ben presto mostrato tutti i limiti ed i tangibili effetti distorsivi. Per vero, tale strumento si era dimostrato inidoneo a consentire un celere adattamento dell'ordinamento italiano a quello sovranazionale, soprattutto a causa delle lungaggini che lo caratterizzavano, con conseguente esposizione dell'ordinamento italiano a gravi ritardi nel processo di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario³⁸⁴.

La tendenza del nostro legislatore all'abusivo ricorso della delega legislativa per l'attuazione del diritto dell'UE nonostante abbia mostrato ritardi e inefficenze, soprattutto per il recepimento delle direttive, non solo non si è arrestata ma risulta ancora particolarmente accentuata e continua a rappresentare una forma di patologica dipendenza dell'istituzione parlamentare rispetto all'esecutivo – da cui la prima dovrebbe imparare ad emanciparsi dismettendo i panni di una "devota ancilla" – dimostrata, peraltro anche dalle Relazioni del Comitato per la legislazione che hanno la funzione di dar conto degli strumenti interni di recepimento del diritto dell'UE³⁸⁵.

³⁸³ In argomento, cfr., tra gli altri, C. DE FIORES, *Le trasformazioni della delega legislativa nell'epoca della globalizzazione*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 179-190.

³⁸⁴ Cfr. L. PASOTTI, *L'adattamento del diritto comunitario al diritto interno dopo il Trattato di Lisbona*, in *www.rivistaaic.it*, n. 00/2010.

³⁸⁵ Cfr. "Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari". *Relazione presentata dal Presidente On. Nino Lo Presti e pubblicata in allegato al resoconto della seduta del Comitato per la legislazione del 23 novembre 2010*, consultabile in *www.camera.it*, pp. 119-192. In tale relazione si legge: "Il diritto comunitario pervade in profondità il tessuto normativo. Tutte le politiche pubbliche e

Nel tentativo di ovviare, da un lato, al problema delle inadempienze dello Stato italiano nel recepimento del diritto comunitario e, dall'altro, di arginare il ricorso allo strumento delle deleghe legislative al Governo è stata promulgata la legge 16 aprile 1987, n. 183 (c.d. Legge Fabbri), che aveva privilegiato l'attuazione

pressoché ogni ramo del diritto ne sono condizionati. E ciò vale non solo per gli ambiti e per le materie tipicamente intrecciate con la regolazione della concorrenza e del mercato, come il diritto commerciale, la disciplina del lavoro, dei trasporti, dell'energia o delle attività produttive: anche le tradizionali «fonctions régaliennes», più strettamente legate alla sovranità statale – come la disciplina dell'immigrazione, l'ordine pubblico o la giustizia –, subiscono l'influenza del diritto sopranazionale. [...] L'integrazione legale tra ordinamenti è peraltro destinata a crescere ulteriormente nel futuro prossimo, di pari passo con l'intensificarsi dell'integrazione economica e sociale europea. La base giuridica per questo processo è offerta dal Trattato di Lisbona che, al tempo stesso, ha ampliato le materie di competenza comunitaria, ha semplificato le procedure legislative, ha rafforzato il coinvolgimento nel processo decisionale delle assemblee parlamentari, europea e nazionali. Il Governo e il Parlamento nazionali non sono rimasti inerti. Anzitutto, inadempimenti e violazioni del diritto comunitario sono gradualmente diminuiti negli ultimi anni, come dimostrato dai dati relativi alle procedure di infrazione. In secondo luogo, si è aperto in questi mesi il dibattito per la riforma delle procedure di attuazione degli obblighi comunitari, per garantire che esse siano maggiormente efficaci e tempestive, tramite la riscrittura della legge c.d. Buttiglione-Stucchi. Da ultimo, Camera e Senato stanno studiando come partecipare più attivamente alla fase ascendente del diritto comunitario, tramite i pareri di sussidiarietà, anche modificando i rispettivi regolamenti. [...] La partecipazione dell'Italia all'Unione europea ha prodotto importanti effetti sull'ordinamento domestico, sui reciproci ruoli degli attori costituzionali, sul rapporto tra le fonti primarie di produzione del diritto. Il dialogo diretto che si è instaurato, a Bruxelles, tra gli Esecutivi degli Stati membri, da un lato, e la necessità di trasporre in tempi brevi un grande numero di atti comunitari, dall'altro, hanno messo in discussione il ruolo e la centralità del Parlamento, come sede d'elezione delle scelte politiche ed istituzionali fondamentali. Sotto vari profili e in larga misura, le Camere sono apparse estranee, o solo tangenti o addirittura disinteressate al processo decisionale comunitario. In questo ambito, le tradizionali tecniche concepite dal diritto costituzionale per indirizzare e sottoporre a controllo il potere esecutivo non appaiono sempre efficaci o concretamente fruibili. È un problema nuovo che non può essere risolto con rimedi vecchi: occorre concepire nuovi strumenti di conoscenza, di coordinamento e di decisione. E ciò con la consapevolezza che il Parlamento può mantenere un ruolo centrale nei processi deliberativi sopranazionali solo se esso è in grado di intervenire laddove le decisioni vengono effettivamente prese e la discrezionalità politica è esercitata: non solo e non tanto, quindi, nelle procedure nazionali di recepimento, ma principalmente nella fase ascendente, creando una solida interlocuzione con le istituzioni europee”.

in via regolamentare ed in via amministrativa delle direttive comunitarie³⁸⁶.

³⁸⁶ Di particolare interesse, sebbene nella valutazione dei provvedimenti legislativi successivi risultino incompleti, sono gli artt. 9-13.

Art. 9 (Comunicazione dei progetti di atti comunitari, al Parlamento, alle regioni ed alle province autonome)

1. I progetti dei regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive delle Comunità europee sono comunicati alle Camere, alle regioni anche a statuto speciale ed alle province autonome dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie.

2. Le Camere, le regioni e le province autonome possono inviare al Governo osservazioni.

Art. 10 (Comunicazione degli atti normativi comunitari, al Parlamento, alle regioni ed alle province autonome)

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie, entro trenta giorni dalla notifica della raccomandazione o della direttiva comunitaria, ne dà comunicazione alle Camere, nonché, per le materie loro attribuite, alle regioni anche a statuto speciale ed alle province autonome.

2. Il Governo, entro lo stesso termine di cui al comma 1, riferisce per iscritto alle Camere sullo stato di conformità o meno delle norme vigenti nell'ordinamento interno alle prescrizioni della raccomandazione o direttiva comunitaria. Copia della relazione viene trasmessa alla Commissione delle Comunità europee.

Art. 11 (Attuazione amministrativa degli atti normativi comunitari)

1. Il Governo o le regioni, se la raccomandazione o la direttiva comunitaria non riguarda materia già disciplinata con legge o coperta da riserva di legge, ne danno attuazione entro i termini previsti dalla stessa mediante regolamenti o altri atti amministrativi generali di competenza dei rispettivi organi e con i procedimenti previsti per l'adozione degli stessi.

Art. 12 (Attuazione legislativa di atti normativi comunitari)

1. Il Governo, se la raccomandazione o la direttiva comunitaria riguarda materia già disciplinata con legge o coperta da riserva di legge o se comunque esso ritiene di conformare alla stessa l'ordinamento interno con norme di legge, predispone nel più breve tempo possibile il relativo disegno di legge, nel quale sono stabilite per le materie attribuite alle regioni le necessarie norme di principio e viene indicato se, per specifiche materie già disciplinate con legge e non coperte da riserva di legge, l'attuazione nell'ordinamento interno delle raccomandazioni o direttive comunitarie debba avvenire nei modi di cui all'articolo 11.

2. I disegni di legge di cui al comma 1 dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri sono comunicati alla Commissione delle Comunità europee.

3. Le regioni trasmettono al Governo i disegni di legge di attuazione di raccomandazioni e direttive comunitarie, per la necessaria comunicazione alla Commissione delle Comunità europee.

Art. 13 (Regioni a statuto speciale e province autonome di Trento e di Bolzano)

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva, possono dare immediata attuazione

A pochi anni di distanza, *l'iter* si arricchisce con la successiva legge 9 marzo 1989, n. 86 recante “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari” (c.d. legge La Pergola³⁸⁷). Con tale atto normativo, il legislatore ha inteso, per un verso, accelerare le procedure di recepimento del diritto comunitario e, per altro verso, ridisegnare contemporaneamente la posizione del Parlamento nella prospettiva di una effettiva partecipazione al processo normativo comunitario e alle procedure di esecuzione degli atti comunitari.

Autorevole dottrina³⁸⁸ osserva che al fine di delineare con maggiore chiarezza la successione degli interventi legislativi è opportuno distinguere due fasi: la prima rappresentata dalle leggi già citate – la legge Fabbri e la legge La Pergola – e la seconda iniziata nella seconda metà degli anni novanta e culminata con la legge n. 11 del 2005 (c.d. Legge Buttiglione³⁸⁹), fase attualmente in

alle raccomandazioni e direttive comunitarie, salvo adeguarsi, nei limiti previsti dalla Costituzione e dai relativi statuti speciali, alle leggi dello Stato di cui al comma 1 dell'articolo 12.

³⁸⁷ La legge “La Pergola”, più volte modificata nel tempo, era incentrata sostanzialmente sulla previsione della “legge comunitaria”, come strumento di adeguamento, attorno alla cui approvazione ruotavano le relazioni tra Parlamento e Governo. “Nel disegno originario, oltre all’iniziativa sul ddl comunitaria, il Parlamento era destinatario solo di una relazione annuale (art. 7) su tre temi: gli sviluppi del processo di integrazione europea; la partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario; l'attuazione in Italia delle politiche di coesione economica e sociale e l'andamento dei flussi finanziari verso l'Italia e la loro utilizzazione, precisando che nella relazione “sono chiaramente distinti i resoconti delle attività svolte e gli orientamenti che il Governo intende assumere per l'anno in corso”. Solo nel 2000 veniva aggiunto nella legge l'art. 1-bis, in parte rimaneggiato ancora nel 2002, che disciplinava la trasmissione al Parlamento e alle Regioni dei progetti di atti comunitari. Il rapporto tra Parlamento - Governo (- Regioni) presentava la peculiarità di una informativa, alla quale le commissioni parlamentari competenti (e le Regioni) potevano reagire, formulando osservazioni e adottando ogni opportuno atto di indirizzo al Governo (le regioni potevano inviare solo delle osservazioni)”. *Amplius*, S. MANGIAMELI, E. DI SALVATORE, *Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di governo italiana*, in *www.issirfa.cnr.it*, p. 14.

³⁸⁸ D. GIROTTO, *Parlamento italiano*, cit., p. 148 ss.

³⁸⁹ Nel senso della biderizionalità dei processi, ovvero al maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'UE corrisponde un mutamento degli assetti caratterizzanti la forma di governo nazionale, si esprime un'autorevole dottrina, a parere della quale: “la spinta alla partecipazione indiretta dei Parlamenti nazionali alla formazione delle leggi europee corrisponde ad un'analogha tendenza manifestatasi nell'ordinamento

evoluzione, in presenza delle recenti proposte di modifica della legge n. 11 del 2005³⁹⁰, alla luce delle necessarie revisioni dell'assetto istituzionale interno, legate al nuovo ruolo attribuito ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona. Di tali ultimi aspetti si tratterà più diffusamente nel prosieguo.

Con particolare riguardo alla fase discendente, la legge “La Pergola” si caratterizza per aver abbandonato la pratica delle maxi deleghe all'esecutivo, a favore di un adeguamento periodico dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario, da attuarsi con lo strumento della legge comunitaria³⁹¹. Inoltre, la legge

italiano, dapprima con le modifiche alla legge 9 marzo 1989 n. 86 (c.d. legge La Pergola), apportate con le leggi 5 febbraio 1999 n. 25 e 29 dicembre 2000 n. 422, e, più di recente, con la legge 4 febbraio 2005 n. 11 [...], la quale ha integralmente abrogato e sostituito la legge n. 86 del 1989”. U. VILLANI, *Principi democratici e diritti fondamentali*, cit., p. 655. “La legge n. 11 del 2005 si prefigge di ridisegnare in modo organico l'intero sistema delle relazioni con l'Unione europea, in considerazione sia delle modifiche apportate al Titolo V della Carta e sia dell'approvazione del trattato di Roma che imprimeva un carattere formalmente costituzionale all'Unione europea e alle relazioni con gli Stati membri. Del tutto coerente con tale proposito appaiono anzitutto alcune scelte di fondo: il collegamento effettuato in apertura tra le finalità della legge e il rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità, efficienza, trasparenza e partecipazione democratica (art. 1, comma 1), l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della legge (e, cioè, il coinvolgimento di tutti i livelli di governo) e di quello oggettivo (la circostanza, cioè, che gli obblighi che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea si riferiscano ad ogni atto comunitario e dell'UE che vincoli la Repubblica italiana, alle pronunce della Corte di Giustizia, alle decisioni-quadro e a quelle adottate nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale) (art. 1, comma 2). Tuttavia, questa legislazione appare più attenta ai risvolti che attengono alle relazioni tra Stato e regioni negli affari europei che non ai nessi inerenti alla forma di governo”. S. MANGIAMELI, E. DI SALVATORE, *Il nuovo assetto dell'Unione europea*, cit., p. 15 (corsivo aggiunto).

³⁹⁰ Si vedano il Ddl n. 2254/2010, «Nuove norme in materia di partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», nonché i testi della XIV Commissione permanente della Camera dei Deputati (Politiche dell'Unione europea) licenziati il 22 settembre 2010 e il 1 marzo 2011 e recanti entrambi «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea».

³⁹¹ Tra i costituzionalisti si è aperta una riflessione in ordine al valore da riconoscere alla legge comunitaria. Segnatamente alcuni (Mencarelli) hanno ritenuto di qualificarla come fonte interposta – tra l'art. 11 Cost. e le leggi ordinarie – e, come tale suscettibile di resistere sia all'abrogazione sia alla modifica da parte di leggi successive. *Contra* cfr. F. SORRENTINO, *Il diritto comunitario e il sistema italiano delle fonti*, cit., pp. 151-152. Nel momento in cui si scrive l'ultima legge comunitaria è la legge 15 dicembre 2011, n. 217

“La Pergola” ha cercato di recuperare i canali di comunicazione tra Governo e Parlamento, attraverso meccanismi di coinvolgimento dell’organo legislativo nel processo di integrazione europea.

La legge comunitaria³⁹² è stata qualificata come uno strumento “geniale”, considerato il momento storico in cui è stato elaborato. Tra i pregi che sono stati riconosciuti a tale strumento vi era la capacità di far valere le priorità del processo di integrazione europea in un contesto istituzionale e parlamentare che ancora conosceva poco la programmazione e i tempi certi. Si trattava di un caso tipico di “legge a cadenza annuale”, che ha avuto la capacità di imporre “un obiettivo trasversale all’agenda politica³⁹³”. Tuttavia, lo strumento si è prestato altresì a ricevere critiche per alcune debolezze che lo caratterizzano e che hanno fatto dubitare sulla persistenza della sua utilità.

La prassi ha dimostrato che anche quest’ultimo provvedimento legislativo, dopo un breve periodo, si è rivelato per diverse ragioni inadeguato a soddisfare esigenze di celerità nel processo di adattamento. In primo luogo, per la lentezza dei procedimenti di produzione normativa. In secondo luogo, per la mancata previsione di strumenti che garantissero l’esercizio della funzione legislativa in via d’urgenza. Ed infine, per la debole partecipazione del Parlamento al processo decisionale sovranazionale, incapace di esercitare una concreta influenza sulle scelte politiche dell’Esecutivo nella sede europea.

Riassumendo può dirsi che, prima dell’emanazione della legge “Buttiglione”, la posizione del parlamento nazionale era assicurata da tre tipologie di previsioni. In primo luogo, erano previsti obblighi di informazione da parte del governo; in secondo luogo, si stabiliva un potere di osservazione e raccomandazione nei confronti del governo e, infine, era previsto l’obbligo di presentare una relazione annuale, sempre a carico del governo.

Protagonista della seconda fase è, come già detto, la legge 4 febbraio 2005 n. 11³⁹⁴, che ha abrogato la legge n. 86 del 1989,

“Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010”.

³⁹² Sulla struttura e competenza della legge comunitaria, cfr. R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 231-236.

³⁹³ N. LUPO, *L’adeguamento del sistema istituzionale italiano al Trattato di Lisbona*, cit., p. 5.

³⁹⁴ “L’attuale normativa, invece, per ovviare alle lacune della legge La Pergola, amplia gli obblighi di informazione del Governo in favore delle Camere: tali obblighi comprendono, ora, i progetti di atti comunitari e dell’Unione europea

proponendosi di soddisfare l'esigenza di adeguare la partecipazione dell'Italia al processo normativo europeo, sia nella fase di formazione che di attuazione. Ciò anche a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione e in una prospettiva di maggiore politicità e collegialità alla partecipazione nazionale alla formazione del diritto europeo. Le principali innovazioni contemplate dalla legge n. 11 del 2005 si sostanziano in un ulteriore rafforzamento degli strumenti di informazione parlamentare³⁹⁵ – che devono essere qualificati e connotati dal carattere della tempestività – e nell'introduzione dell'istituto della riserva di esame parlamentare, mutuandolo dal diritto inglese.

In particolare, l'art. 3 della legge n. 11 del 2005 è dedicato alla partecipazione del Parlamento al processo di formazione delle decisioni dell'Unione europea. Ivi si dispone che vengano trasmessi

– compresi i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, predisposti dalla Commissione delle Comunità europee – e gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni (artt. 3 e 5), sui quali gli organi parlamentari possono formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo. Finalizzata, altresì, a rivalutare il ruolo del Parlamento in sede di intervento preventivo alla formazione delle politiche comunitarie è la riserva di esame parlamentare. Ai sensi dell'art. 4, comma 1, qualora il Parlamento abbia iniziato l'esame dei progetti o degli atti di atti comunitari di cui all'art.3, comma 1 e 2, il Governo è tenuto a porre in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea la riserva di esame parlamentare. In casi di “particolare rilevanza politica, economica e sociale”, l'esecutivo può discrezionalmente apporre esso stesso la riserva, inviando, successivamente, il testo sottoposto alla decisione affinché su di esso si esprimano i competenti organi parlamentari (art. 4, comma 2). Per quanto concerne il profilo discendente di attuazione degli atti normativi comunitari, la legge *de qua* ha confermato sostanzialmente il sistema delineato dalla legge La Pergola, mantenendo inalterato il meccanismo di recepimento e che coinvolgeva l'Assemblea parlamentare attraverso lo strumento della legge comunitaria. Novità degna di rilievo è invece la previsione di cui all'art. 10 della “legge Buttiglione”, recante misure urgenti per l'adeguamento degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, che prevede la possibilità per il Governo di adottare provvedimenti, anche urgenti, necessari a fronte di atti normativi e di sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee e dell'Unione europea che comportano obblighi statali di adeguamento solo qualora la scadenza risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria relativa all'anno in corso”. Così, L. PASOTTI, *L'adattamento del diritto comunitario al diritto interno dopo il Trattato di Lisbona*, cit.

³⁹⁵ “La necessità di dare maggiore incisività agli strumenti di indirizzo parlamentare in materia comunitaria è generalmente molto sentita, e in diverse disposizioni la legge n. 11 del 2005 prevede momenti di verifica del seguito che gli indirizzi e le osservazioni parlamentari hanno ricevuto”. M. CARTABIA, *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea*, cit., p. 9.

alle Camere i progetti degli atti normativi dell'UE, nonché degli atti preordinati alla loro formazione, le loro modificazioni e i documenti di consultazione, ovvero, libri verdi, libri bianchi e comunicazioni della Commissione. Tale informazione deve essere qualificata, tempestiva e costantemente aggiornata, al fine di consentire ai competenti organi parlamentari di formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo. La finalità della preventiva informazione al Parlamento ha l'effetto di impedire che l'Esecutivo formi la posizione comunitaria in seno alle sedi dell'UE finché il Parlamento non abbia concluso il relativo esame sul progetto o atto in questione³⁹⁶.

³⁹⁶ Parte della dottrina ha osservato che “la legge del 2005, non segna passi avanti nella partecipazione delle Camere al processo europeo: i diritti di informazione sono notoriamente un momento debole di partecipazione, soprattutto qualora si risolvano nell’illustrazione della posizione del Governo e non assicurano una riserva di decisione parlamentare. È ben vero che la legge prevede, come per le Regioni, anche la possibilità di apporre una riserva di esame parlamentare, atteso che è previsto l’obbligo per il Governo di attendere la conclusione dell’esame parlamentare; tuttavia, ancora una volta la legislazione ordinaria configura la partecipazione europea come il luogo in cui “il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti comunitari e dell’Unione europea”; di qui la maggiore debolezza delle Camere rispetto ai governi regionali che, invece, partecipano nelle medesime sedi europee del Governo”. In tal senso, S. MANGIAMELI, E. DI SALVATORE, *Il nuovo assetto dell’Unione europea*, cit., p. 17.

5. *L'intervento parlamentare nella fase ascendente: vincoli politici e vincoli giuridici. In particolare, la duplice natura e le potenzialità della riserva d'esame parlamentare (art. 4 della legge n. 11 del 2005)*

Il legislatore italiano, con una rapidità piuttosto significativa³⁹⁷ e senza memorabili precedenti (almeno a quanto risulta a chi scrive), ha esaminato ed approvato all'unanimità il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Lisbona confluito nella legge 2 agosto 2008 n. 130. Tuttavia di fronte all'incredibile rapidità della ratifica – tenuto conto, com'è noto, che il Trattato di Lisbona fu firmato “solo” il 13 dicembre 2007 – non è possibile, almeno fino al momento in cui si scrive – rinvenire né nella legislazione ordinaria, né in quella costituzionale

³⁹⁷ In argomento cfr. L. GIANNITI, *La ratifica italiana del Trattato di Lisbona*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2009, pp. 407-410. Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Lisbona è stato approvato all'unanimità dall'assemblea di Montecitorio il 31 luglio 2008. Lo stesso aveva fatto il Senato il 23 luglio. Per la prima volta nella storia italiana un Trattato europeo è stato approvato all'unanimità da entrambe le Camere. A differenza del caso italiano – in cui il legislatore ha recepito con legge ordinaria il testo del nuovo Trattato – in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona alcuni paesi europei, come ad es. la Germania e la Francia, hanno emendato il testo della Costituzione nazionale. Tali Stati membri, infatti, hanno sentito il bisogno di adottare, insieme ad una legislazione ordinaria di accompagnamento, anche delle leggi di revisione costituzionale per adeguare il sistema dei poteri interni al nuovo assetto istituzionale europeo. Parte della dottrina si chiede se per varie ragioni – connesse anzitutto al problema delle c.d. “clausole evolutive” – quella della revisione costituzionale non costituisca anche per l'Italia una strada in qualche modo giuridicamente imposta. *Amplius*, cfr. S. MANGIAMELI, E. DI SALVATORE, *Il nuovo assetto dell'Unione europea*, cit. In particolare, gli Autori osservano che “la scelta a favore di una disciplina costituzionale, piuttosto che meramente legislativa, sarebbe motivata, non solo dal rilievo intrinsecamente (materialmente) costituzionale dell'adeguamento delle relazioni tra gli organi costituzionali di indirizzo politico rispetto al processo di integrazione europea ma soprattutto dalla circostanza che lo stesso trattato riconosce direttamente una rilevanza europea alla struttura costituzionale degli Stati membri attraverso la previsione del ruolo dei Parlamenti nazionali (art. 12 TUE) e la disciplina contenuta nei protocolli 1 e 2: il primo relativo ai Parlamenti nazionali e il secondo ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. A tal proposito, occorre notare che i diritti di partecipazione del Parlamento nazionale, per avere un peso effettivo, anche a non seguire il rigore imposto dal giudice costituzionale tedesco, richiedono di essere trasformati nell'ordine interno in puntuali prerogative costituzionali, che, per un verso, devono compensare i trasferimenti di competenza dal livello nazionale a quello sopranazionale e, per l'altro, devono essere concretamente giustiziabili, e ciò si può dare solo attraverso una adeguata disciplina costituzionale”. *Ibidem*, pp. 12-13 (corsivo aggiunto).

e tantomeno in quella regolamentare³⁹⁸, l'approvazione di alcuna disposizione che abbia provveduto ad adeguare l'ordinamento interno alle novità introdotte, specialmente con riguardo al potenziamento del ruolo e delle funzioni dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea³⁹⁹.

Avvalendoci delle riflessioni già rese in dottrina “è appena il caso di evidenziare l'estrema probabilità che, soprattutto in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà, il difetto di una procedura *ad hoc* sia di ostacolo al Parlamento italiano per esprimersi in tempo utile (di fatto meno di otto settimane)⁴⁰⁰”.

Peraltro, com'è stato osservato, “l'adeguamento dell'ordinamento interno al Trattato di Lisbona rappresenta anche un'opportunità per superare l'*impasse* che si riscontra a livello nazionale nell'approvazione di alcune importanti riforme.

³⁹⁸ “La Giunta per il regolamento della Camera, nella seduta del 6 ottobre 2009, ha preferito, infatti, lasciare inalterato il testo del regolamento e adottare, invece, in via dichiaratamente “sperimentale” (ma senza indicare alcun *dies ad quem*), pareri assai circostanziati e non poco innovativi sia sulla necessaria “manutenzione” della disciplina relativa alla composizione e al funzionamento del Comitato per la legislazione sia, soprattutto, sull'adeguamento delle procedure di raccordo con le istituzioni europee a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona (ma, in qualche misura, anche anteriormente a questo momento). Specialmente quest'ultimo parere pare invero fare propria, almeno per il momento, una lettura in chiave minimalista dei mutamenti necessari: apportando alcune utili soluzioni procedurali (tra l'altro, quanto all'audizione delle istituzioni comunitarie e alle modalità con cui attivare la riserva d'esame parlamentare prevista dalla legge n. 11 del 2005); ma ignorando quasi del tutto, confinandoli comunque nell'istruttoria legislativa, la costruzione di canali di dialogo con quelli che il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità definisce – senza considerare la sentenza n. 106 del 2002 della Corte costituzionale – i “Parlamenti regionali con poteri legislativi”; ed evitando altresì, almeno per ora, di prevedere forme di coinvolgimento delle due Assemblee nelle procedure di *early warning*, in cui i Parlamenti nazionali (meglio: i Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea) sono chiamati ad esercitare – in via sperimentale sin da ora – un ruolo tutt'altro che trascurabile”. In tal senso si esprime N. LUPO, *Qualcosa comincia a muoversi sul fronte delle modifiche ai regolamenti parlamentari?* in www.osservatoriosullefonti.it. Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari, cfr., altresì E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 1/2009; ivi, in particolare, F. ROSA, *Riforma dei regolamenti e controllo parlamentare sul Governo*, cit., pp. 62-78.

³⁹⁹ I profili relativi alle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i Regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona verranno esaminati nel § 6 del presente capitolo.

⁴⁰⁰ S. DE BELLIS, *L'interazione fra i Parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, cit., p. 625.

Molte disposizioni del Trattato sono suscettibili di incidere sulla forma di governo italiana (nonché su quella dell'Unione europea) in direzione opposta rispetto all'attuale tendenza al rafforzamento dell'Esecutivo e ai tentativi più o meno evidenti di svilire il ruolo del Parlamento⁴⁰¹". Dunque, secondo un *agere* che si articola non proprio in parallelo. Ovvero, se da un lato si assiste ad una progressiva parlamentarizzazione degli assetti dell'ordinamento dell'UE – su cui ci si è già soffermati – dall'altro lato, nell'ambito dell'assetto ordinamentale interno, si delinea un panorama del tutto differente, caratterizzato dalla marginalizzazione del Parlamento con conseguente (deteriore) trasformazione della funzione legislativa e squilibrio degli assetti istituzionali a favore dell'Esecutivo, o almeno questa è l'eredità frutto della successione dei Governi dell'ultimo ventennio.

Svolta tale premessa di carattere generale è opportuno ora esaminare il principale strumento attraverso cui si realizza un vincolo che è possibile definire a metà tra strada tra politico e giuridico.

La riserva di esame parlamentare è stata definita il “perno” dell'intero sistema di esame parlamentare dei documenti comunitari poiché, nel caso in cui venga usata, riesce ad esplicare effetti diretti sul processo decisionale europeo⁴⁰². Difatti, dal punto di vista funzionale, nel caso in cui venga apposta tale riserva, l'esecutivo è obbligato ad interrompere il processo normativo in sede di Consiglio dei ministri UE, nell'attesa che il Parlamento esamini la documentazione, e, eventualmente si esprima sul punto.

Com'è stato efficacemente osservato, la *ratio* dell'istituto in esame è quella di “garantire le prerogative parlamentari nel corso dell'esame della documentazione comunitaria, fissando una sorta di

⁴⁰¹ Richiamando C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005*, cit., p. 3.

⁴⁰² “L'effetto della pronuncia parlamentare, *in sede di riserva di esame*, è quello proprio degli atti di indirizzo. In realtà, però, qui il gioco non è a due (Parlamento-Governo), ma a tre, poiché il Governo italiano è solo uno dei 27 membri del Consiglio dei ministri, che lavora e decide secondo complesse procedure negoziali. L'incidenza degli indirizzi parlamentari è dunque direttamente proporzionale al margine negoziale a disposizione della delegazione italiana nella fase della procedura in cui l'indirizzo interviene: margine che, ovviamente, muta a seconda che per gli atti in questione sia richiesta una maggioranza dei voti in Consiglio, ovvero l'unanimità”. N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare*, cit., p. 11.

clausola di *standstill* (ovvero, la previsione di un obbligo di non procedere), in capo all'esecutivo⁴⁰³".

La riserva di esame parlamentare, disciplinata dall'art. 4 della legge n. 11 del 2005 prevede due ipotesi: la prima è costituita dalla riserva *obbligatoria*. In questo caso il Governo è tenuto a porre la riserva in sede di Consiglio dell'UE quando le Camere abbiano dato inizio all'esame di un progetto legislativo o di un atto europeo. Il governo, quindi, non può manifestare in sede europea la posizione italiana se non dopo che si sia concluso l'esame da parte del parlamento. La seconda ipotesi che può definirsi *facoltativa*, consente, invece, al governo – libero di decidere sul *se* e sul *quantum* – di apporre, in sede di Consiglio dell'UE la riserva di propria iniziativa e in modo discrezionale. Come osservato in dottrina, la seconda ipotesi – *i.e.* la riserva di esame parlamentare facoltativa – manifesta la “doppia anima” dello strumento in esame. Ed invero, oltre che “*strumento di vincolo* nei confronti del governo da parte del parlamento, può anche divenire uno *strumento di pressione* da parte del governo nei confronti dei *partners* europei⁴⁰⁴". Un istituto analogo – che trova disciplina nell'art. 5 della legge n. 11 del 2005 – a quello appena descritto è previsto anche per le Regioni, ovvero una sorta di riserva di esame regionale, con alcune rilevanti differenze rispetto alla riserva di esame parlamentare⁴⁰⁵.

Un caso emblematico con cui si è data concreta applicazione alla riserva di esame parlamentare è contemplato dalla legge n. 69 del 2005, di attuazione della decisione-quadro sul mandato di arresto europeo⁴⁰⁶ e sulle procedure di consegna tra gli Stati

⁴⁰³ P. GAMBALE, *Le “garanzie parlamentari” nella fase ascendente del diritto comunitario*, cit., p. 841. L'A. nel suo contributo esamina in particolare la peculiare procedura di garanzia, denominata “riserva di esame parlamentare”, così come disciplinata nel Regno Unito e in Francia.

⁴⁰⁴ M. CARTABIA, *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea*, cit., p. 10.

⁴⁰⁵ *Amplius*, cfr. M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea*, cit., p. 495 e pp. 497-503.

⁴⁰⁶ Sul Mandato d'arresto europeo, cfr. C. AMALFITANO, *Mandato d'arresto europeo, Corte di cassazione e tutela dei diritti fondamentali dell'individuo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, n. 1/2007, pp. 85-114; V. BAZZOCCHI, *Il mandato d'arresto europeo e le Corti supreme nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.3/2007, pp. 661-690; R. CALVANO, *Mandato d'arresto europeo e problemi costituzionali in relazione alla giurisdizione della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 35 TUE*, in R. CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e Mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene Editore, 2007, pp. 23-67; L. CASSETTI, *La disciplina del mandato d'arresto europeo (I). Profili costituzionali*, in *Diritto penale e processo*, n. 7/2005, pp.

membri. In particolare, va prestata attenzione alla previsione contenuta nell'art. 3, secondo cui i progetti di modifica della

812-817; A. CELOTTO, *Mandato di arresto europeo e giudici costituzionali: una nuova frontiera dei controlimiti*, in R. CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e Mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene Editore, 2007, pp. 195-204; M. CHIAVARIO, G. DE FRANCESCO, D. MANZIONE, E. MARZADURI, *Il mandato di arresto europeo. Commento alla legge 22 aprile 2005, n. 69*, Torino, Utet, 2006; A. DAMATO, *Il mandato d'arresto europeo e la sua attuazione nel diritto italiano (I)*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1/2005, pp. 21-57; A. DAMATO, *Il mandato d'arresto europeo e la sua attuazione nel diritto italiano (II)*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2005, pp. 203-251; A. DI MARTINO, *Principio di territorialità e protezione dei diritti fondamentali nello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. Osservazioni alla luce della giurisprudenza costituzionale di alcuni stati membri sul mandato d'arresto europeo*, in R. CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e Mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene Editore, 2007, pp. 69-138.; U. DRAETTA, *Il mandato d'arresto europeo al vaglio della Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, n. 4/2007, pp. 995-1008; R. M. GERACI, *La disciplina italiana di attuazione del mandato d'arresto europeo (Prima parte)*, in *Studium Iuris*, n. 1/2007, pp. 43-50; R. M. GERACI, *La disciplina italiana di attuazione del mandato d'arresto europeo (Seconda parte)*, in *Studium Iuris*, n. 2/2007, pp. 158-162; P. GUALTIERI, *Mandato d'arresto europeo: davvero superato (e superabile) il principio di doppia incriminazione?*, in *Diritto penale e processo*, 2004, pp. 115-121; L. KALB (a cura di), *Mandato di arresto europeo e procedure di consegna. Commento alla legge 22 aprile 2005*, Milano, Giuffrè, 2005; A. LANCIOTTI, *La disciplina del mandato d'arresto europeo (I). I coinvolgimenti sovranazionali*, in *Diritto penale e processo*, n. 7/2005, pp. 806-811; D. MANZIONE, *Il mandato d'arresto europeo*, in *Legislazione penale*, 2002, pp. 975-978; M. R. MARCHETTI, *La disciplina del mandato d'arresto europeo (II). La fase dell'esecuzione nella procedura passiva di consegna. La procedura attiva e le misure cautelari reali*, in *Diritto penale e processo*, n. 8/2005, pp. 957-964; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Mandato di arresto europeo, natura delle decisioni-quadro e principio di eguaglianza*, in R. CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e Mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene Editore, 2007, pp. 3-13; F. PALERMO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul mandato di arresto europeo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, pp. 897-902; B. PIATTOLI, *Mandato di arresto UE: istanze di armonizzazione processuale, distonie applicative e tutela multilivello dei diritti fondamentali*, in *Diritto penale e processo*, n. 8/2007, pp. 1105-1110; M. M. PISANI, *Problemi costituzionali relativi all'applicazione del mandato d'arresto europeo negli Stati membri*, in *www.federalismi.it*, n. 15/2005; E. RINALDI, *Mandato d'arresto europeo e legalità dei provvedimenti restrittivi della libertà personale. Spunti di riflessione anche alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione*, in R. CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e Mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene Editore, 2007, pp. 139-194; F. SORRENTINO, *Legalità dei reati e mandato d'arresto europeo tra principi costituzionali nazionali e principi fondamentali europei*, in R. CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e Mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene Editore, 2007, pp. 15-21; P. SPAGNOLO, *Il mandato d'arresto europeo e le condizioni ostative alla consegna: prime pronunce giurisprudenziali e primi contrasti interpretativi*, in *Legislazione penale*, 2007, p. 599 e ss.; M. TIBERI, voce *Mandato di arresto europeo*, in *Digesto Discipline Penalistiche*, Torino, Utet, 2005, pp. 852-875.

decisione-quadro, limitatamente peraltro al catalogo dei reati per i quali è previsto il mandato di arresto europeo a prescindere dalla condizione di “doppia punibilità”, debbono essere previamente assoggettati all’esame parlamentare, precisandosi che “la pronuncia non favorevole” di uno dei due rami del Parlamento “è vincolante e non consente l’adesione dello Stato italiano alle modifiche proposte”. In dottrina, si è correttamente fatto notare come “per la prima volta (escludendo le mozioni relative al rapporto fiduciario) ci si trovi di fronte ad una deliberazione monocamerale con effetto giuridicamente vincolante (e la vincolatività assumeva aspetti ancor più intensi nella versione antecedente al testo finale, richiedendosi necessariamente una pronuncia favorevole e a maggioranza assoluta)⁴⁰⁷”.

Dunque, il pronunciamento contrario di una delle due Camere potrebbe bloccare il procedimento di modifica della decisione-quadro, dando così vita ad un vero e proprio vincolo giuridico e non più soltanto politico. Ovvero, il vincolo giuridico posto dal veto parlamentare, qualora restasse disatteso da parte del governo, esporrebbe quest’ultimo ad una forma di responsabilità non più circoscritta al rapporto fiduciario – di natura eventuale, perché la rimozione dell’esecutivo risulterebbe subordinata all’approvazione di una mozione di sfiducia – ma comporterebbe, quantomeno in astratto, anche conseguenze sul piano giuridico⁴⁰⁸.

Infine, sul valore di tale riserva è stato osservato che “la riserva prevista dalla legge di attuazione del MAE in favore del Parlamento sarebbe costituzionalmente legittima, se ed in quanto “eccezionale”, qualora al pronunciamento delle Camere si intenda riconoscere efficacia vincolante; viceversa essa è sicuramente legittima se a tale pronunciamento si riconosce l’efficacia, consolidata nella prassi, di manifestazione di indirizzo, libero il Governo di disattenderlo ovvero di modificarlo impegnando la propria responsabilità politica nei confronti del Parlamento⁴⁰⁹”.

Tornando all’ipotesi generale, ovvero quella disciplinata dall’art. 4 della legge n. 11/2005, deve osservarsi che l’istituto presenta

⁴⁰⁷ S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione Europea e Parlamenti nazionali*, cit.

⁴⁰⁸ D. GIROTTI, *Sulla “riserva parlamentare” nella legge di attuazione del mandato di arresto europeo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2006, pp. 119-125. L’Autore discute di conseguenze giuridiche “in astratto” poiché risulta particolarmente complesso individuare quale sanzione potrebbe concretamente comminarsi al Governo noncurante del dissenso parlamentare.

⁴⁰⁹ D. GIROTTI, *Parlamento italiano*, cit., p. 251 (corsivo aggiunto).

alcuni inconvenienti. Ed invero, qualora venisse intesa ed applicata rigidamente, la riserva d'esame costringerebbe il Governo nazionale a porsi al di fuori delle trattative europee in sede di Consiglio dell'UE. Inoltre, poiché l'istituto in esame non trova espressa regolamentazione a livello sovranazionale, gli effetti che produce (di carattere esclusivamente politico sul piano interno) sono connotati, in relazioni alle varie ipotesi che possono presentarsi, da eccessiva debolezza o, al contrario, da rigidità. La debolezza si ravvisa nella circostanza che l'apposizione di una riserva d'esame non ostacola l'approvazione di un atto europeo – a parte le ipotesi in cui il consiglio dell'UE è tenuto a deliberare all'unanimità – ma, con un effetto ben più limitato, esclude lo Stato che si è fatto portatore di tale riserva dalle decisioni comuni. Invece, la rigidità deriva dal dato che il Governo – propulsore o esecutore della riserva – si colloca in modo automatico in opposizione rispetto alla delibera posta all'ordine del giorno⁴¹⁰.

Parte della dottrina⁴¹¹ riflette sull'opportunità di procedere ad una revisione dello strumento in parola, soprattutto considerando che nella formulazione attuale esso si è rivelato assai poco efficace; ed invero, dalla sua entrata in vigore risulta essere stato usato solamente una volta alla Camera e una volta al Senato. In ogni caso, vi è l'esigenza di coordinare la tempistica originaria (venti giorni) con il termine di otto settimane ora previste dal Protocollo n. 1 del Trattato di Lisbona, di coordinarlo con il possibile intervento dei Consigli regionali, e di includere, nella nuova disciplina, anche la “speciale” riserva di esame parlamentare prevista per il mandato di arresto europeo, a cui si è già accennato.

Le riflessioni dottrinali, almeno in parte, hanno trovato recepimento nell'art. 7 del testo unificato⁴¹² che si occupa di

⁴¹⁰ *Amplius*, cfr. M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea*, cit., pp. 496-497.

⁴¹¹ N. LUPO, *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al Trattato di Lisbona*, cit., p. 3.

⁴¹² Art. 7. (*Riserva di esame parlamentare*).

1. Ciascuna Camera, qualora abbia iniziato l'esame di progetti o di atti di cui all'articolo 4, comma 1, può chiedere al Governo, informandone contestualmente l'altra Camera, di apporre in sede di Consiglio dell'Unione europea la riserva di esame parlamentare sul progetto o atto in corso di esame. In tal caso il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti dell'Unione europea soltanto a conclusione di tale esame, e comunque decorso il termine di cui al comma 3.

2. In casi di particolare importanza politica, economica e sociale di progetti o di atti di cui all'articolo 4, comma 1, il Governo può apporre, in sede di Consiglio

delineare il nuovo volto dello strumento della riserva di esame parlamentare, superando alcuni problemi emersi nella prassi.

6. *Le recenti prospettive di riforma della legge 11 del 2005*

La legge “quadro”, così definita in dottrina⁴¹³, sui rapporti con l’Unione europea, ovvero la legge n. 11 del 2005 – di cui si è trattato in precedenza – è stata solo marginalmente modificata dalla legge comunitaria per il 2009 (legge n. 96 del 4 giugno 2010); nonostante questa sia successiva all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e avrebbe potuto, o meglio dovuto, tenere in considerazione le novità ivi introdotte con riguardo al ruolo dei Parlamenti nazionali, che costituisce il profilo che in questa sede più interessa.

Nessuna novità di rilievo, almeno sul punto, invece sembra cogliersi dalla lettura della legge comunitaria per il 2010⁴¹⁴ (l. n. 217

dell’Unione europea, una riserva di esame parlamentare sul testo o su una o più parti di esso. In tal caso il Governo invia alle Camere il testo sottoposto alla decisione affinché su di esso si esprimano i competenti organi parlamentari.

3. Nei casi di cui ai commi 1 e 2, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche europee comunica alle Camere di aver apposto una riserva di esame parlamentare in sede di Consiglio dell’Unione europea. Decorso il termine di venti giorni dalla predetta comunicazione, il Governo può procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti dell’Unione europea anche in mancanza della pronuncia parlamentare.

⁴¹³ Tra gli altri, cfr. C. FASONE, *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona*, cit., p. 2.

⁴¹⁴ Degna di nota è la disposizione contenuta nell’art. 1 rubricato “Delega al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di disposizioni comunitarie”, secondo cui:

1. Al fine di assicurare la piena integrazione delle norme comunitarie nell’ordinamento nazionale il Governo, fatte salve le norme penali vigenti, e’ delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in direttive comunitarie attuate in via regolamentare o amministrativa, ai sensi delle leggi comunitarie vigenti, o in regolamenti comunitari pubblicati alla data di entrata in vigore della presente legge, per i quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative.

2. La delega di cui al comma 1 e’ esercitata con decreti legislativi adottati ai sensi dell’articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche europee e del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri competenti per materia. I decreti

del 15 dicembre 2011), che si preoccupa solo di effettuare alcune precisazioni di ordine terminologico disponendo che tutti i richiami⁴¹⁵ alla “Comunità” o alla “Comunità europea” o alla “Comunità economica europea” ovvero alle “Comunità europee” devono intendersi riferiti all’”Unione europea” e i richiami al “Trattato istitutivo della Comunità europea” devono intendersi riferiti al “Trattato sul funzionamento dell’Unione europea”.

Con la legge comunitaria per il 2009, in particolare, sono stati rafforzati gli obblighi informativi⁴¹⁶ del Governo nei confronti

legislativi si informano ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 4 giugno 2010, n. 96.

3. Gli schemi di decreto legislativo di cui al presente articolo sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione del parere da parte dei competenti organi parlamentari con le modalità e nei termini previsti dai commi 3 e 8 dell'articolo 1 della legge 4 giugno 2010, n. 96.

⁴¹⁵ La precisazione è contenuta nell'art. 8 “Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2010/24/UE sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure, nonché disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto”.

⁴¹⁶ Come osserva attenta dottrina che si è occupata di scrutinare le proposte di modifica della legge n. 11 del 2005, “va sottolineata la necessaria tempestività della trasmissione alle Camere di questi elementi informativi; e non si possono non richiamare il pessimo esempio della relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, presentata con quasi 5 mesi di ritardo (il che impedisce che essa sia esaminata contestualmente con il programma legislativo e di lavoro della Commissione europea, come tra l'altro richiesto dal parere della Giunta per il regolamento della Camera del 14 luglio 2010) e la tempistica tutt'altro che agevole con cui si sono svolte, in prima applicazione, le procedure parlamentari relative al cosiddetto “semestre europeo”. Certo, ciò presuppone che il Governo si attrezzi per essere in grado di raccogliere le informazioni necessarie (e di fornirle in modo politicamente elaborato e sensibile): tutto il Governo, e non solo il Dipartimento per le politiche europee o il Ministro degli affari esteri (impegnati da anni in una diatriba ormai piuttosto stucchevole, posti i tanti limiti che l'azione italiana nell'Unione europea tuttora presenta). Come già accennato, lo “sbocco” parlamentare dovrebbe agevolare questa difficile opera di coordinamento all'interno dell'Esecutivo. Nella medesima logica, è senz'altro comprensibile l'esigenza di generalizzare l'obbligo di trasmissione della nota informativa sulle proposte di atti europei (art. 4 A.S. 2646; ma già, almeno parzialmente, il già citato art. 4-*quater* l. 11/2005, con previsione tempestiva, ma purtroppo finora non attuata), ma sarebbe importante che il Parlamento fosse in grado di selezionare *a priori*, già in sede programmatica, le proposte più “calde”, sulle quali la nota deve essere particolarmente accurata e “politicamente sensibile”: in questo senso va probabilmente sciolta una leggera contraddizione nel testo dell'A.S. 2646 (tra i commi 1 e 4 dell'art. 4)”. N. LUPO, *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al Trattato di Lisbona*, cit., p. 3.

del Parlamento nella c.d. “fase ascendente” e delineate, in modo decisamente “minimale”, le modalità di partecipazione del Parlamento italiano alla verifica sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti legislativi europei⁴¹⁷. Come già

⁴¹⁷ “Una prima, importante modifica, riguarda la partecipazione delle Camere alla verifica del principio di sussidiarietà. Con l’articolo 9 della legge comunitaria 2009 è stato introdotto un nuovo articolo 4-*quater* alla legge n. 11 del 2005 con cui si è previsto che il Governo fornisca alle Camere, in tempo utile per l’esame parlamentare delle proposte ricadenti nell’ambito della verifica del principio di sussidiarietà, tutta una serie di informazioni e di valutazioni che possano agevolare l’istruttoria legislativa. Tali informazioni e valutazioni comprendono l’impatto sull’ordinamento interno, *“anche in riferimento agli effetti dell’intervento europeo sulle realtà regionali e territoriali”*, l’evidenziazione dei punti rilevanti del progetto legislativo e una tavola di concordanza con le eventuali disposizioni del diritto interno. Inoltre, le informazioni e le valutazioni dovranno essere sì trasmesse dal Ministro per le politiche europee, ma dovranno essere curate dall’amministrazione con competenza istituzionale prevalente per materia, che hanno maggiori competenze specifiche e, soprattutto, maggiori risorse umane da utilizzare e valorizzare. Tali amministrazioni del resto sono anche quelle incaricate, per il tramite dei loro funzionari, di partecipare ai gruppi di lavoro del Consiglio; pertanto, il loro contributo appare particolarmente importante. Una seconda modifica riguarda il comma 1 dell’articolo 2 della legge n. 11 del 2005. L’articolo riguarda l’istituzione - presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - del CIACE, ovvero del Comitato interministeriale per gli affari comunitari e europei, il cui compito essenziale è *“concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell’Unione europea”*. L’articolo 6 della legge comunitaria 2009 ha precisato che il CIACE nel concordare le linee politiche del Governo deve *“coordinarle con i pareri espressi dal Parlamento nelle medesime materie”*. È evidente il salto di qualità nell’azione governativa in seno al Consiglio che si potrà giovare dell’apporto politico, ma anche tecnico-giuridico offerto dagli atti parlamentari. Inoltre, consentirà di perseguire il medesimo interesse indicato dagli atti parlamentari, trasmessi in via autonoma alle Istituzioni dell’Unione europea nel quadro della procedura di verifica del principio di sussidiarietà e della procedura di “dialogo politico”. Una terza modifica, consequenziale alle prime due, riguarda l’introduzione, ad opera dell’articolo 7 della legge comunitaria 2009, di un nuovo articolo 4-*bis* alla legge n. 11 del 2005, relativo all’attuazione degli atti di indirizzo delle Camere. Secondo tale articolo, *“il Governo assicura che la posizione rappresentata dall’Italia in sede di Consiglio dei ministri dell’Unione europea ovvero nelle relazioni con altre istituzioni od organi dell’Unione europea tenga conto degli indirizzi definiti dalle Camere”* a seguito dell’esame degli atti preparatori della legislazione europea. Nel caso in cui il Governo non abbia potuto conformarsi agli indirizzi del Parlamento, il Governo *“riferisce tempestivamente alle Camere, fornendo le appropriate motivazioni della posizione assunta”*. Anche in tal caso, si nota il salto di qualità dell’azione del Governo, che si potrà rendere più forte in sede negoziale utilizzando, a sostegno della posizione italiana, il contenuto delle risoluzioni delle Camere. Molti Governi, in seno al Consiglio, si fanno portatori di

rilevato nel corso di questo scritto, nulla si è fatto, invece, sul fronte delle modifiche dei regolamenti parlamentari, se si eccettua quello che è stato qualificato come “discutibile intervento con procedure sperimentali⁴¹⁸”.

I regolamenti parlamentari, invece, appaiono al momento come *crystallizzati*; ed invero, alla Camera l'unico riferimento è costituito dalla procedura sperimentale, mentre la sola proposta di modifica del regolamento presentata (XVI legislatura, doc. II, n. 15) risulta ormai superata nei contenuti sia dal parere della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009 sia dalla legge comunitaria per il 2009. Per quanto attiene al Senato, va osservato che dopo la lettera del Presidente del 1° dicembre 2009, un comitato ristretto all'interno della Giunta per il regolamento ha elaborato un complesso organico di modifiche al regolamento, che sebbene sia stato più volte richiamato anche durante le sedute della 14^a Commissione, non è mai stato ufficialmente presentato⁴¹⁹.

posizioni di forza relativa proprio utilizzando - e, a volte, strumentalizzando - l'esistenza di atti di indirizzo del proprio Parlamento. Attraverso tale disposizione, il Governo italiano potrà adottare una condotta simile”. D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona*, cit., pp. 6-7.

⁴¹⁸ C. FASONE, *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona*, cit., p. 2 e pp. 5-7. L'Autrice nel suo scritto osserva che “la nozione di procedura sperimentale non ha esattamente lo stesso significato nei due rami del Parlamento. Alla Camera essa indica un parere reso dalla Giunta per il regolamento a seguito di un'interpretazione estensiva delle disposizioni regolamentari, che naturalmente non subiscono alcuna modificazione formale. Al Senato, invece, dove l'unico caso di procedura sperimentale risulta essere quello per la partecipazione alla verifica sulla sussidiarietà, ugualmente il regolamento parlamentare è rimasto intatto, ma la procedura è priva di qualsiasi pubblicità, essendo stata formalizzata mediante lettera inviata – il 1° dicembre 2009 – dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni. A differenza del Senato, il 14 luglio 2010 la Camera ha addirittura “emendato” la procedura inizialmente prevista con il parere della Giunta del 6 novembre 2009, prevedendo che il parere reso dalla XIV Commissione su un progetto legislativo europeo possa essere rimesso in Aula dagli stessi soggetti abilitati a richiedere il trasferimento di assegnazione di un progetto di legge dalla sede deliberante a quella referente (art. 72, terzo comma Cost.: “un quinto dei componenti della Commissione, un decimo dei componenti della Camera, il Governo). Inoltre, adeguandosi alle modifiche introdotte dalla l. n. 96 del 2010 alla l. n. 11 del 2005, la procedura sperimentale aggiornata prevede anche che l'esame della relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea avvenga contestualmente a quello del programma legislativo delle Istituzioni europee”. *Ibidem*, pp. 6-7.

⁴¹⁹ C. FASONE, *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona*, cit., p. 9.

Nel dettaglio, la nuova procedura sperimentale assegna alla Commissione XIV (politiche per l'Unione europea) l'incarico di verificare la conformità delle leggi in fase di approvazione al principio di sussidiarietà.

In particolare, l'esame che viene svolto della Commissione può avere due esiti; può concludersi con l'adozione di un parere a rilevanza esterna, limitatamente alle questioni di sussidiarietà, da trasmettere poi alla Commissione competente nel merito e al Governo. Oppure può giungere alla formulazione di un parere nei confronti della sola Commissione competente per le questioni di merito.

Si osservi che in modo analogo a quanto avvenuto alla Camera, anche la Giunta per il Regolamento del Senato ha formulato proposte per gli adattamenti procedurali necessari a garantire l'adeguamento alle novità introdotte dal TFUE. Anche nella proposta del Senato è infatti possibile intravedere il tentativo di rafforzare il ruolo delle Commissioni di merito e in particolare della Commissione politiche dell'Unione europea (Commissione XIV). Si ravvisano, comunque, due differenze sostanziali rispetto alla Camera dei Deputati. “Anzitutto, al Senato è più circoscritto il peso della Commissione XIV che, nell'esame dei profili di sussidiarietà, deve sempre essere affiancata dalle Commissioni di merito competenti in materia. Inoltre, per consentire il passaggio del testo in Assemblea, si propone di richiedere parere favorevole di almeno un terzo dei membri della Commissione che ha adottato il documento⁴²⁰”.

Per quanto riguarda le prospettive di riforma della legge n. 11 del 2005, divenute ormai imprescindibili non solo nell'ottica della necessità dell'adeguamento dell'ordinamento interno a quello sovranazionale⁴²¹ ma anche nella prospettiva di un vantaggio competitivo rispetto agli altri Stati membri, si dirà da qui a poco.

⁴²⁰ Riportando letteralmente e parafrasando il contributo di G. VESPERINI, G. SGUEO, *Il governo decentrato dell'Unione*, cit., p. 10.

⁴²¹ “Va evidenziata la necessità che la “politica” cavalchi e approfitti di questa potente spinta all'innovazione che è rappresentata dal trattato di Lisbona. Non si tratta di una questione marginale o di rilievo prevalentemente tecnico-procedurale (anche se le complessità, per questi profili, sono numerose), ma di una delle questioni in cui i Parlamenti possono ancora giocare un ruolo: sia nell'indirizzo e nel controllo verso il Governo, sia nell'interlocuzione diretta con le istituzioni dell'UE e delle Regioni”. Così suggerisce nella sua memoria N. LUPO, *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al Trattato di Lisbona*, cit., p. 7.

Qui basti solo incidentalmente accennare alla circostanza che i ritardi e gli arretramenti, già registrati, non hanno fatto altro che arrecare pregiudizio sul piano istituzionale nel confronto con quegli ordinamenti che invece hanno provveduto tempestivamente a tali modifiche⁴²². Già nel 1995 autorevole dottrina scriveva: “uno dei temi di maggior impegno per il nostro Parlamento dovrebbe essere proprio quello della tutela degli interessi nazionali al momento in cui vengono presi i provvedimenti validi per tutti i Paesi dell’Unione europea; il che non significa rinnegare lo spirito europeista che ha distinto l’Italia fin dall’inizio. Ma una cosa è costruire (non solo a parole!) l’integrazione europea, altra cosa subire passivamente decisioni altrui⁴²³”.

La forza sul piano normativo consente – a parere di chi scrive – di sfruttare al meglio anche la propria forza economica e viceversa. Peraltro, è sotto gli occhi di tutti quanto peso abbia avuto nelle dinamiche della crisi economica che ha investito l’Europa la posizione della Germania che, forte delle proprie disposizioni costituzionali e legislative, – perfettamente aderenti al dettato sovranazionale, senza per questo rinunciare al rispetto della

⁴²² “E’ particolarmente grave che in Italia non si sia ancora proceduto ad alcuna innovazione istituzionale (con la sola parzialissima eccezione dell’art. 4-*quater* della legge n. 11 del 2005, introdotto dalla legge comunitaria 2009, su cui si tornerà *infra*), una volta trascorso più di un anno e mezzo dall’entrata in vigore del trattato di Lisbona. Si sa che nell’Unione europea si gioca una sorta di “competizione tra ordinamenti statali” e il fatto che l’Italia parta con alcuni mesi, se non con anni, di ritardo finisce per essere uno svantaggio competitivo, sul piano istituzionale, che si rischia di pagare. Certo, in parte questa inattività è dovuta anche ai pregi della flessibilità: sia della clausola europea contenuta nell’art. 11 Cost. (e in parte ribadita dall’art. 117, primo comma, Cost.), che, a mio avviso fortunatamente, fa sì che non sia necessario “rincorrere” con altrettante revisioni costituzionali ogni modifica dei trattati europei; sia delle procedure parlamentari, che hanno potuto essere adeguate, almeno parzialmente, sin dal 1° dicembre 2009, grazie a due pareri della Giunta per il regolamento della Camera e ad una lettera del Presidente del Senato. Tuttavia, per disegnare procedure utili ed efficaci serve garantire un adeguato coordinamento tra i diversi soggetti: quindi, anzitutto, tra Senato e Camera, ma anche all’interno del Governo, e delle Regioni tra di loro e con Governo e Parlamento. Per tutto ciò è decisamente preferibile avere norme di legge – pur sapendo bene che esse, da sole, non bastano – e dei regolamenti parlamentari, anziché prassi parzialmente codificate, disordinate e a volte un po’ contraddittorie”. N. LUPO, *L’adeguamento del sistema istituzionale italiano al Trattato di Lisbona*, cit., p. 1.

⁴²³ Così, M. L. MAZZONI HONORATI, *La “partecipazione” parlamentare al processo normativo europeo*, cit., p. 40.

propria identità nazionale – ha messo “sotto scacco” proprio il nostro Paese, appena rialzatosi, con enormi sacrifici misti ad estenuanti polemiche, dopo la grave crisi istituzionale dello scorso novembre.

Nel nostro ordinamento l’attuazione – tardiva, appunto – delle novità contemplate dal Trattato di Lisbona⁴²⁴ si è inserita, come in parte si è già accennato, in un più ampio percorso di riforme⁴²⁵ che ha ad oggetto l’intero quadro legislativo relativo alla partecipazione italiana all’Unione europea, che è composto dalla legge n. 11 del 2005, dalle procedure di collegamento con l’Unione europea disciplinate dai regolamenti parlamentari⁴²⁶ e, infine, dalle prassi relative ai rapporti delle Camere con le Istituzioni e gli altri Parlamenti dell’Unione⁴²⁷.

⁴²⁴ Un’attenta e giovane studiosa, che da qualche anno si occupa del tema oggetto di questa ricerca, in un suo scritto recente mette in luce le possibili soluzioni relative all’adattamento del nostro ordinamento alle novità del Trattato di Lisbona. In particolare, l’Autrice individua tre opzioni, analizzandone potenzialità e limiti. L’opzione minimalista, secondo cui le norme del Trattato sui Parlamenti sono “auto-applicative”. L’opzione intermedia e in ogni caso necessaria, che fa leva sull’intervento mediante intarsio tra legge “quadro” e regolamenti parlamentari. Ed infine, l’opzione massimalista, in virtù della quale il nuovo ruolo europeo dei Parlamenti e l’impatto sulla forma di governo nazionale richiedono una modifica della Costituzione. Nella parte conclusiva del suo contributo, osserva che “l’adeguamento alle previsioni europee, quindi, dovrebbe far leva sulla soluzione intermedia vale a dire sull’intarsio tra legge ordinaria e regolamenti parlamentari. Quello che occorre evitare, in ogni caso, è di rimanere nel limbo, come accade oggi a causa del mancato aggiornamento della l. n. 11 del 2005 e dell’incertezza determinata dalle procedure sperimentali delle due Camere, sottratte a qualsiasi forma di pubblicità propria degli atti normativi e all’osservanza del principio della certezza del diritto. Peraltro sorprende in senso negativo la scelta delle due Camere, le principali beneficiarie del Trattato di Lisbona, di soprassedere per il momento sulla modifica dei rispettivi regolamenti, circostanza che invece potrebbe consentire di valorizzare ulteriormente l’assegnazione dei nuovi poteri. In alcune occasioni, come in questa, le Camere stesse finiscono per essere responsabili del loro indebolimento sulla scena istituzionale, a dispetto delle opportunità di “riscatto” che sono ora offerte dalle nuove norme europee”. C. FASONE, *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona*, cit., p. 14.

⁴²⁵ In argomento, cfr. C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005*, cit., pp. 1-22.

⁴²⁶ Sui profili regolamentari, cfr. D. A. CAPUANO, *Il Senato e l’attuazione del trattato di Lisbona*, cit., pp. 7-9.

⁴²⁷ In argomento, esaustivo e ricco di interessanti spunti di riflessione il contributo di A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali*, cit., pp. 1119-1173.

Alla data in cui si scrive⁴²⁸ sono state presentate quattro proposte di legge – C. 2854 (Buttiglione)⁴²⁹, C. 2862 (Stucchi)⁴³⁰, C. 2888 (Gozi)⁴³¹, C. 3055 (Pescante)⁴³² – e un disegno di legge di iniziativa governativa C. 3866 (Ronchi)⁴³³.

Tali iniziative legislative⁴³⁴ sono confluite in un testo unificato che è stato già esaminato dalla prima Commissione permanente Affari costituzionali del Senato, ove ha assunto la denominazione di S. 2646⁴³⁵.

È interessante riportare alcuni passaggi chiave estrapolati da quanto osservato nel parere reso su tale testo unificato dal Comitato per la legislazione⁴³⁶.

Come osserva il Comitato “il testo unificato introduce una riforma organica della disciplina del processo di formazione della

⁴²⁸ Questo scritto è aggiornato al 10 febbraio 2012.

⁴²⁹ Presentata il 23 ottobre 2009, rubricata “Modifiche alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, nonché modifica dell’articolo 32 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di destinazione temporanea di dipendenti delle amministrazioni pubbliche presso istituzioni europee e internazionali e amministrazioni di Stati esteri”.

⁴³⁰ Presentata il 27 ottobre 2009, rubricata “Modifiche alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”.

⁴³¹ Presentata il 5 novembre 2009, rubricata “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”.

⁴³² Presentata il 16 dicembre 2009, rubricata “Modifiche alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”.

⁴³³ Presentato il 16 novembre 2010, rubricato “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”.

⁴³⁴ Tutti gli atti legislativi citati, corredati dalle schede tecniche e dai *dossier* sono consultabili sul sito www.camera.it e www.senato.it,

Un’analisi dettagliata dei progetti di legge – antecedente al loro confluire nel testo unificato – si rinviene nel contributo di S. MANGIAMELI, E. DI SALVATORE, *Il nuovo assetto dell’Unione europea*, cit., pp. 18-30.

⁴³⁵ Dal 1° febbraio 2012 risulta in corso di esame in Commissione (proseguito in Comitato ristretto).

⁴³⁶ Sul Comitato per la legislazione, cfr. L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit.; G. SAVINI, M. P. C. TRIPALDI, *Italia. Il processo legislativo e la semplificazione normativa tra Governo e Parlamento*, cit., pp. 36-48.

posizione italiana nella predisposizione degli atti dell'Unione europea, nonché della normativa volta a garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e, rispetto alla disciplina dettata dalla legge n. 11 del 2005 – di cui l'articolo 57 opportunamente prevede l'abrogazione – esso tiene conto delle novità introdotte nell'ordinamento europeo a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, rafforzando ulteriormente il ruolo delle Camere sia nell'ambito della fase ascendente che della fase discendente dell'attuazione del diritto dell'Unione europea⁴³⁷”.

Il testo unificato mira a rafforzare gli strumenti di partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea, prospettando il rafforzamento del CIACE (Comitato interministeriale per gli affari comunitari e europei), e delle competenti strutture amministrative statali ed ancora, si prevede il rafforzamento dei flussi informativi tra Governo e Parlamento in tutte le fasi del processo decisionale europeo.

Inoltre, in luogo dello strumento rappresentato dalla legge comunitaria annuale, come già accennato, la riforma prevede una sorta di “sdoppiamento”, che si articola in due distinte leggi annuali: la *legge di delegazione europea* e la *legge europea*.

Più precisamente, si prevede che il Governo presenti al Parlamento entro il 28 febbraio di ogni anno, un disegno di legge recante esclusivamente deleghe legislative e autorizzazioni all'attuazione in via regolamentare, ed un altro, eventuale, da presentare al Parlamento, anche disgiuntamente rispetto al primo, recante disposizioni di attuazione diretta (art. 27 del testo unificato); ciò al fine di consentire al Governo la predisposizione in tempi brevi e certi delle deleghe legislative necessarie per il recepimento degli atti dell'Unione europea.

Inoltre si prevede che, sempre entro il medesimo termine, il Governo presenta al Parlamento una relazione (art. 10 del testo unificato) avente ad oggetto: gli sviluppi del processo di integrazione europea registrati nell'anno di riferimento; la partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea con l'esposizione dei principi e delle linee caratterizzanti la politica italiana nei lavori preparatori e nelle fasi negoziali svoltisi in vista dell'emanazione degli atti legislativi dell'Unione; la partecipazione dell'Italia alle attività delle istituzioni dell'Unione

⁴³⁷ Cfr. Parere del Comitato per la legislazione del 15 Marzo 2011 in *Atti parlamentari. Camera dei deputati*, in www.camera.it, p. 4.

europea per la realizzazione delle principali politiche settoriali; l'attuazione in Italia delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale, l'andamento dei flussi finanziari verso l'Italia e la loro utilizzazione, con riferimento anche alle relazioni della Corte dei conti dell'Unione europea per ciò che concerne l'Italia; il seguito dato e le iniziative assunte in relazione ai pareri, alle osservazioni e agli atti di indirizzo.

Con riguardo all'innovazione che porterà alla sostituzione della legge comunitaria, ci si affida, in queste note conclusive, alle osservazioni rese dal Comitato per la legislazione.

Va rilevato che il testo unificato, nel prevedere che il recepimento della normativa adottata dall'Unione europea debba avvenire mediante l'approvazione, con cadenza annuale, di due distinti strumenti legislativi, introduce una procedura particolarmente innovativa rispetto a quella già delineata dalla legge n. 11 del 2005. Sarebbe opportuno, secondo il Comitato, valutare la conformità di tale procedura alle esigenze di semplificazione della legislazione.

I due strumenti disciplinati dal testo unificato, l'uno, obbligatorio, denominato "legge di delegazione europea" e l'altro, meramente facoltativo, denominato "legge europea", dovranno contenere, il primo, disposizioni volte al conferimento al Governo di deleghe legislative per l'attuazione del diritto dell'Unione europea e, il secondo, la normativa di immediata applicazione finalizzata anch'essa al recepimento del diritto dell'Unione europea.

Inoltre, a tali strumenti, si affianca, tuttavia, quello indicato all'articolo 35, che, nell'introdurre una sorta di « riserva di decreto legge», prevede che, al verificarsi di talune circostanze, puntualmente indicate, vengano adottati, al fine del recepimento del diritto dell'Unione europea, provvedimenti di urgenza. In particolare, con riferimento a tale ultima disposizione, il provvedimento modifica la formulazione recata dall'articolo 10, comma 1, della legge n. 11 del 2005 – che pure consentiva, al verificarsi di talune circostanze, l'adozione di "*provvedimenti, anche urgenti*" – demandando ai soli provvedimenti urgenti e non anche a fonti di rango primario diverse dal decreto-legge la disciplina delle fattispecie indicate all'articolo 35⁴³⁸.

⁴³⁸ Cfr. Parere del Comitato per la legislazione del 15 Marzo 2011 in *Atti parlamentari. Camera dei deputati*, in www.camera.it, p. 5.

L'adeguamento dell'ordinamento interno al Trattato di Lisbona – realizzato per il tramite di un “combinato disposto” tra disposizioni legislative ordinarie e prescrizioni contemplate nei regolamenti parlamentari – forse potrà costituire la chiave di volta per incidere sulla forma di governo italiana in direzione opposta a quella che fino ad oggi l'ha caratterizzata.

In altri termini, non sembra lontano dal vero poter affermare che la “parlamentarizzazione” degli assetti istituzionali dell'Unione europea contribuirà a consentire il passaggio dall'eccessivo rafforzamento dell'Esecutivo alla valorizzazione del ruolo del Parlamento nazionale e a costituire un nuovo equilibrio istituzionale, sinomino di forza e magari, in un futuro non troppo lontano, di nuove garanzie.

PARTE TERZA

Capitolo quarto

Conclusioni

SOMMARIO: 1. – I Parlamenti nazionali quali interlocutori diretti degli organi dell’Unione europea per risolvere il problema del *deficit* democratico. 2. – Le conseguenze dell’europeizzazione. In particolare, alcune riflessioni sul “rendimento europeo” degli organi costituzionali. 3. – Il ruolo *adiuvandi vel supplendi vel corrigendi* delle Corti europee nel processo di integrazione. Alcune brevi osservazioni.

1. *I Parlamenti nazionali quali interlocutori diretti degli organi dell’Unione europea per risolvere il problema del deficit democratico*

Con il Trattato di Lisbona⁴³⁹, come si è già osservato nel corso di questa ricerca, sono entrati ufficialmente nell’architettura costituzionale⁴⁴⁰ – termine che sebbene espunto dal punto di vista

⁴³⁹ In merito ad una valutazione complessiva sul Trattato di Lisbona con riferimento alle prospettive future e alle questioni irrisolte tra toni entusiasti e toni più pacati, si rinvia ad alcune opinioni rese in dottrina nell’opera collettanea F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., tra le quali, cfr. G. AMATO, *Il Trattato di Lisbona e le prospettive per l’Europa del XXI secolo*, ivi, pp. 441-446; P. V. DASTOLI, *Oltre Lisbona*, ivi, pp. 447- 455; F. FRATTINI, *Il futuro dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, ivi, pp. 457-468; A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, ivi, pp. 469-488; S. MICOSSI, *Un nuovo equilibrio destinato a durare*, ivi, pp. 489-497; W. SCHÄUBLE, *Il Trattato di Lisbona come espressione dell’unità culturale dell’Europa*, ivi, pp. 499-516; G. L. TOSATO, *Il Trattato di Lisbona: una riforma completata?*, ivi, 2010, pp. 517-525; J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo: un viaggio a Lilliput?*, ivi, pp. 527-532.

⁴⁴⁰ Com’è stato osservato in dottrina, “il disegno elaborato con il Trattato di Lisbona determina e formalizza nell’architettura dell’Unione una apertura importante nei confronti di una partecipazione attiva dei Parlamenti nazionali alle vicende sovranazionali, che incide sulla generale struttura istituzionale europea oltre che nei confronti della natura stessa dell’esperienza di governo dell’Unione. Si tratta più propriamente di un’apertura verso una concezione delle istituzioni parlamentari nazionali come parti integranti del sistema delle istituzioni dell’Unione europea. In tal senso il ruolo dei Parlamenti nazionali in sede europea non si esaurisce in un modello di legittimazione mediata e indiretta, che si realizza essenzialmente attraverso l’azione di controllo o condizionamento nei confronti dell’attività che il proprio Governo svolge nell’ambito dell’Unione, bensì si conforma ad una prospettiva di partecipazione

terminologico rimane nella sostanza del nuovo assetto istituzionale⁴⁴¹ – europea, con un ruolo che li vede protagonisti, i Parlamenti nazionali⁴⁴². Peraltro, come sostenuto “the provisions

diretta ed attiva nei riguardi del funzionamento dell’Unione che vede i Parlamenti nazionali coinvolti sia come destinatari di un flusso importante di informazioni e documenti da parte delle istituzioni europee, ricevendo i progetti di atti legislativi dell’Unione e venendo informati in merito alle domande di adesione all’Unione europea, sia come parti di un rapporto di cooperazione interparlamentare che li pone in contatto diretto con il Parlamento europeo in conformità al Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea, sia come protagonisti attivi della vigilanza sulla corretta attuazione del principio di sussidiarietà coerentemente alla procedura del c.d. *early warning* disciplinata dal Protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sia infine come sedi che partecipano ai meccanismi di valutazione ai fini dell’attuazione delle politiche dell’Unione nell’ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia ed alle nuove procedure di revisione dei trattati”. In tal senso si esprime P. SCARLATTI, *Democrazia e istituzioni nell’Unione europea: il Trattato di Lisbona*, cit., p. 8.

⁴⁴¹ Come a dire, mutando una celebre citazione letteraria: “*Tutto cambia affinché nulla cambi*”. Ed invero, questo è il senso del lungo discorso che Don Fabrizio, il principe di Salina, fa al cavaliere Chevalley sceso in Sicilia per cercare la classe dirigente del nuovo Regno d’Italia. Un dialogo essenziale che spiega, come pochi romanzi, il senso della Sicilia e della *sicilianità*. L’intensità e l’acuta analisi delle ragioni e del perché la Sicilia sia sempre in coda agli altri paesi è davvero stupefacente. Per molti critici, questa “filosofia” di Tomasi di Lampedusa è ritenuta pessimista: forse lo è, ma certamente questo dialogo e il romanzo *Il Gattopardo* in generale, è un tassello fondamentale nella storia della letteratura italiana. Richiama questa espressione, parafrasandola, M. GNES, *Il nuovo assetto del potere esecutivo europeo dopo il Trattato di Lisbona*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2010, p. 236.

⁴⁴² “Il punto di maggiore criticità dell’ordinamento che con il Trattato di Lisbona si introduce è quello del nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali. Convivono, infatti, nelle disposizioni del Trattato e dei Protocolli annessi (“sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea” e “sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”) due concezioni opposte. Una, esprime in corretta aderenza al carattere di costituzionalismo a molti livelli, propri dell’ordinamento dell’Unione. L’altra, subisce un’influenza di “consociativismo parlamentare”, capace perfino di bloccare il già affaticato processo decisionale dell’Unione. Rientrano nella prima concezione i poteri attribuiti ai Parlamenti nazionali nel processo di revisione “costituzionale” europea nonché i poteri di controllo sulla cooperazione di polizia e quelli di valutazione della cooperazione giudiziaria. Il Trattato di Lisbona introduce un ruolo dei Parlamenti nazionali anche nella, da sempre controversa, procedura per i “poteri d’azione” che, nel silenzio dei Trattati, risultano necessari per realizzare uno degli obiettivi dell’Unione”. Così, A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, cit., pp. 480-481. Un’interessante prospettiva relativa alle ricadute politico-istituzionali dell’affermazione del primato del diritto comunitario sul diritto interno e dei loro nessi con il ruolo dei Parlamenti nazionali è presentata

on the role of National parliaments in the Treaty of Lisbon and its Protocols have been presented by Member State governments as a major reinforcement of the democratic legitimacy of the European Union⁴⁴³". Inoltre, nella Dichiarazione di Laeken il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura dell'Europa è menzionato come uno dei quattro temi fondamentali del futuro dell'Europa. In altri termini, "National parliaments play a key part in the constitutional process of the European Union⁴⁴⁴".

Con l'obiettivo di tracciarne una prospettiva che guarda al futuro, si tratterà di verificare quale atteggiamento intenderanno assumere i Parlamenti nazionali di fronte alle novità descritte. Essi, infatti, potranno scegliere di sfruttarle in un contesto tutto interno, giocato sul piano dei rapporti con i rispettivi Esecutivi, oppure potranno davvero porsi come interlocutori autonomi e diretti delle istituzioni europee.

È evidente che le due prospettive aprono scenari molto diversi.

Nel primo caso, infatti, si potrebbe assistere ad una "rivitalizzazione del ruolo delle assemblee elettive e ad un riequilibrio dei loro rapporti con l'Esecutivo in una direzione, quella della definizione delle *politiche europee* (non solo del contenuto di singoli atti normativi dell'Unione), sin qui inedita e assai poco esplorata. [...] Nel secondo caso, invece, si aprirebbe probabilmente uno scenario assai più complicato e non privo di

da V. CERULLI IRELLI, *I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento interno*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 415-438. Con particolare riferimento alle ricadute delle richiamate novità sull'ordinamento costituzionale interno, si approvano le considerazioni di una parte della dottrina, secondo cui, "la prospettiva più ragionevole vede le Camere dei Parlamenti nazionali svolgere un duplice ruolo: da un lato continuare la tradizionale attività di indirizzo e controllo del proprio Governo in seno al Consiglio; dall'altro operare quale organi consultivi dell'Unione europea, capaci di fornire un contributo qualificato e rappresentativo sui documenti presentati dalle Istituzioni europee. In questo contesto, si impone in Italia la necessità di ipotizzare forme di raccordo stabili tra Parlamento e Governo, attraverso una concertazione preventiva o comunque attraverso una consultazione tra strutture ministeriali e strutture parlamentari". In tal senso, D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona*, cit., p. 13. Nella letteratura straniera, vedi per tutti, G. BARRET, "The king is dead, long live the king", cit., pp. 66-84.

⁴⁴³ F. M. L. BESSELINK, B. VAN MOURIK, *The Role of the National Parliament and the European Parliament in the EU Decision-Making: The Approval of the Lisbon Treaty in the Netherlands*, in *European Public Law*, n. 3/2009, p. 307.

⁴⁴⁴ I. PERNICE, *The role of National Parliaments in the European Union*, cit., p. 17.

potenziali effetti negativi. [...] *Potrebbero concretizzarsi da un lato, il rischio di un'accentuazione della conflittualità Parlamento-Governo, con il conseguente indebolimento della posizione di quest'ultimo in sede europea, e dall'altro l'ulteriore frammentazione e complicazione delle procedure decisionali europee, già di per sé particolarmente complesse e barocche*⁴⁴⁵".

A proposito dell'immanenza dei tratti costituzionali che emerge in filigrana attraverso l'esame di numerose disposizioni, è possibile sostenere che la distanza del Trattato di Lisbona dal suo predecessore non ratificato, *i.e.*, il Trattato costituzionale sia davvero esigua. Difatti, i tratti sostanzialmente costituzionali legati al riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione (art. 47 TUE), al disegno relativo alle procedure di ammissione di nuovi Stati (art. 49 TUE), alla procedura di recesso di uno Stato membro dall'Unione (art. 50 TUE) ed, infine, alle procedure di revisione (art. 48 TUE) sono rimasti pressoché immutati rispetto al testo costituzionale, che aveva subito la bocciatura da parte dei referendum francese e danese del 2005. A dimostrazione della volontà di mantenere e rafforzare lo spirito costituente emerso nella Dichiarazione di Laeken⁴⁴⁶ del 2001.

Le considerazioni sopra esposte valgono *a fortiori* per quanto attiene al più ampio e forte coinvolgimento del Parlamento

⁴⁴⁵ Così, P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit., pp. 12-14 (corsivi aggiunti). L'Autore prosegue osservando che "se le novità cui questa tendenza è approdata nel nuovo trattato, verranno intese (e praticate) dalle Assemblee elettive solo in funzione della costruzione di un loro ruolo "autonomo", esse potrebbero rappresentare un serio ostacolo al compimento di un percorso da tempo intrapreso nella direzione della trasformazione del Parlamento europeo in una vera e propria istituzione parlamentare [...] Da questo punto di vista, il ruolo dei Parlamenti nazionali disegnato dal trattato di Lisbona e nei due Protocolli richiamati potrebbe rappresentare un freno ad una più intensa integrazione europea, che in teoria tutti vorrebbero all'insegna di una maggiore democratizzazione, favorendo invece la spinta ad una più marcata accentuazione delle polarità nazionali". *Ibidem*, pp. 14-15.

⁴⁴⁶ "La Dichiarazione di Laeken, in particolare, pone al centro tre questioni fondamentali: a) come rendere trasparente la ripartizione delle competenze; b) valutare la necessità di procedere al riordino delle competenze e c) come assicurare che un riordino delle competenze non si traduca in un "ampliamento strisciante" delle competenze dell'Unione oppure in un'interferenza in settori di competenza esclusiva degli Stati membri". In tal senso, O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze?*, cit., p. 631.

europeo e dei Parlamenti nazionali nella realizzazione del progresso democratico dell'Unione⁴⁴⁷.

Per lungo tempo dal punto di vista geometrico, la figura richiamata per descrivere l'assetto istituzionale europeo era quella del triangolo costituito dal Parlamento, dalla Commissione⁴⁴⁸ e dal Consiglio. Nella struttura unificata dell'Unione, con l'ultimo Trattato, si aggiunge il Consiglio europeo, trasformando così la figura in un rettangolo⁴⁴⁹.

Tale nuovo inserimento muta ancora una volta le geometrie istituzionali pregresse, trasformando il rettangolo in una sorta di pentagono atipico, se così si può dire, perché non è affatto semplice stabilire quale sia l'esatta collocazione dell'*ultimo arrivato*, i.e., i Parlamenti nazionali. Ci si chiede in dottrina⁴⁵⁰ se i Parlamenti nazionali sconteranno quelle stesse perplessità che a lungo sono ruotate attorno al Consiglio europeo.

Dal punto di vista formale, infatti, i Parlamenti nazionali non fanno parte delle istituzioni dell'Unione, tuttavia dal punto di vista sostanziale sono inseriti nell'ambito delle procedure legislative.

“L'innovazione, contenuta nel Trattato di Lisbona, è consista nel fatto di prendere in considerazione i Parlamenti quali garanti diretti del nuovo patto tra Unione e Stati sulla partizione delle rispettive competenze, attraverso il riconoscimento di un loro ruolo in qualche modo interdittivo dell'esercizio del potere normativo comunitario⁴⁵¹”.

⁴⁴⁷ “Una nuova manifestazione di quella “marea montante” che Tocqueville riconobbe nei progressi democratici al di là dell'Oceano, ma che naturalmente si riversa anche nel “giovane” ordinamento comunitario, adottato dal Vecchio Continente”. Così G. BUSIA, *Revisione del Trattato, ammissione di nuovi Stati e recesso dall'Unione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 414.

⁴⁴⁸ B. CARAVITA DI TORITTO, *La grande sfida dell'Unione Europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, cit., pp. 5-6, propone la trasformazione della Commissione europea da organo tecnico ad organo politico – rendendola una sorta di Direttorio – per un rilancio istituzionale dell'Unione europea.

⁴⁴⁹ A fini di una maggiore comprensione può essere utile una descrizione. Agli estremi del lato di base si collocano Parlamento europeo e Consiglio, a quelli del lato superiore troviamo invece Commissione e Consiglio europeo. Sui due lati verticali si collocano da una parte le istituzioni a vocazione sovranazionale, cioè, Parlamento europeo e Commissione; dall'altra, invece, quelle di tipo intergovernativo, cioè, i due Consigli. L'aspetto più interessante di queste relazioni geometriche consiste nel dato che i rapporti si articolano non solo lungo i lati della figura, ma anche attraverso le sue diagonali.

⁴⁵⁰ G. L. TOSATO, *Il Trattato di Lisbona: una riforma completata?*, cit., p. 518.

⁴⁵¹ C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit., p. 4 (corsivo aggiunto).

In merito alla natura giuridica che rivestono in tale contesto, in dottrina si tende a collocarla a metà strada tra quella sovranazionale e quella intergovernativa⁴⁵².

Il tema della nuova natura giuridica dei Parlamenti nazionali – strettamente connesso a quello della rappresentanza politica quale elemento coesistente della democrazia – si innesta peraltro nel già intricato dibattito sul *deficit* democratico dell’Unione all’interno del quale è possibile individuare due posizioni dottrinali.

La prima appartiene a coloro che ritengono che “l’approdo democratico dell’Unione consista nel raggiungere il modello degli Stati membri”, pertanto aderendo a tale posizione si giungerà a sostenere che “le riforme delle *istituzioni dell’Unione europea vadano giudicate* in base al grado di avvicinamento ai regimi parlamentari nazionali”.

La seconda, invece, sostiene non solo che esistono valide forme alternative alla rappresentanza politica ma anche giunge a negare la stessa esistenza del problema del *deficit* democratico.

In tale contesto decisamente innovativo è l’approccio scelto dal Titolo II del Trattato di Lisbona (artt. 9-12) intitolato “Disposizioni relative ai principi democratici”, secondo cui “le forme, gli istituti e i circuiti democratici diversi da quello classico della rappresentanza politica dovrebbero ritenersi complementari e non sostitutivi di esso”⁴⁵³.

Quindi il problema del *deficit* democratico dell’Unione non va risolto soltanto attraverso una migliore rappresentanza politica e, di conseguenza, un rafforzamento effettivo del ruolo dei Parlamenti nazionali che richiede innanzitutto un adeguamento della disciplina interna in grado di recepire e di rendere effettivi gli innovativi strumenti introdotti con il Trattato di Lisbona, ma va affrontato anche per il tramite dell’attivazione degli strumenti di democrazia partecipativa⁴⁵⁴, di trasparenza dell’azione pubblica e attraverso

⁴⁵² “C’è un po’ dell’uno e un po’ dell’altro: in quanto organi democratici di rappresentanza popolare, i Parlamenti nazionali appaiono assimilabili al Parlamento europeo; nel contempo sono portatori di interessi nazionali piuttosto che sovranazionali. Certo è che nella dialettica istituzionale dell’Unione si inserisce un nuovo soggetto, che dialoga con tutti gli altri”. In questi termini si esprime G. L. TOSATO, *Il Trattato di Lisbona: una riforma completata?*, cit., p. 518.

⁴⁵³ Così, C. PINELLI, *Le “Disposizioni relative ai principi democratici”*, cit., p. 139 (corsivo aggiunto).

⁴⁵⁴ In argomento, cfr., tra gli altri U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, pp. 151-

l'utilizzo di istituti di democrazia diretta; tutti contemplati nel Titolo II appena sopra richiamato⁴⁵⁵.

La particolare struttura multilivello del sistema europeo – più volte citata nel corso di questo lavoro – trova un'ulteriore conferma, sia sotto il profilo della legittimazione democratica sia sotto quello di un più efficace controllo sul potere sovranazionale, nella nuova posizione che il Trattato di Lisbona delinea per i Parlamenti nazionali.

Adottando la prospettiva del costituzionalismo multilivello, è infatti possibile sostenere che il riconoscimento espresso dei Parlamenti nazionali all'interno della struttura istituzionale dell'Unione europea e la determinazione di un loro ruolo in parte anche attivo, raffigurano la riforma contenuta nel Trattato di Lisbona alla stregua di un passaggio davvero fondamentale rispetto al consolidamento di una idea di costituzione (materiale) europea integrata e plurilivello, sulla quale ci si è soffermati nel corso di questo scritto.

In particolare, l'argomentazione del costituzionalismo multilivello si riferisce, sia alla procedura dell'*early warning*, la cui disciplina, come si è già detto, sostanzialmente rimette alla partecipazione dei Parlamenti nazionali la fondamentale funzione di garanzia per la corretta applicazione del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni europee, quanto alla previsione di un coinvolgimento delle medesime istituzioni parlamentari nazionali nelle procedure di revisione dei Trattati e nei processi di

166; ID., *Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, pp. 71-79; ID., *Democrazia partecipativa, Europa e altro*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, pp. 7-9; ID., *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, pp. 7-13; L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, pp. 11-26; B. DE SOUSA SANTOS (a cura di), *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Troina, Città Aperta Edizioni, 2003; G. MIGLIORE, *Verso una sinistra costituente: nuovi modelli di partecipazione democratica*, in *www.federalismi.it*, n. 13/2008; A. L. PECORIELLO, F. RISPOLI, *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, pp. 115-133; M. RAVERARIA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2007.

⁴⁵⁵ "Il deficit democratico si riduce agendo lungo due direttrici della parlamentarizzazione: a) incrementando i poteri di controllo e di decisione del Parlamento europeo; e b) attraverso il rafforzamento della partecipazione dei Parlamenti nazionali degli Stati membri ai processi decisionali europei (soprattutto nella fase "ascendente") e con il potenziamento dei collegamenti tra istituzioni parlamentari nazionali ed europee". In tal senso, cfr. R. ORRÚ, *Prospettive di "parlamentarizzazione" dell'Unione*, cit., pp. 1754-1755.

ammissione nell'Unione europea di nuovi paesi membri, anche se limitato essenzialmente alla sfera informativa. Va osservato che questi due riferimenti appaiono confermare quell'impostazione, appunto, multilivello che considera i Parlamenti nazionali parti costitutive di un più ampio sistema costituzionale europeo unitario e integrato anche se stratificato al suo interno⁴⁵⁶.

Mutuando la terminologia civilistica relativa ai contratti a prestazioni corrispettive, si potrebbe sostenere che l'*equilibrio sinallagmatico* nella vita democratica dell'Unione possa ottenersi attraverso un'equa e reciproca partecipazione di tutti gli strumenti democratici, in modo tale che le lacune accertate dall'uno – soprattutto grazie all'esperienza costituzionale degli Stati membri – possano colmarsi attraverso i pregi dell'altro.

Si desidera chiudere queste prime osservazioni conclusive condividendo le parole, ma soprattutto la riflessione che le sostiene, di Giuseppe Guarino.

“Una Europa autorevole è utile, indispensabile anzi per gli equilibri mondiali. Ma una effettiva autorità a livello planetario, secondo la tradizione propria dell'Europa, può essere raggiunta solo su base democratica, restaurando a livello di Unione la sovranità del Parlamento. La sovranità del Parlamento farà cadere le remore che attualmente si oppongono a che siano attribuiti ad organi politici i poteri che sono essenziali per l'adempimento di una missione a livello planetario e che oggi l'Unione si è vietata di esercitare⁴⁵⁷”.

⁴⁵⁶ P. SCARLATTI, *Costituzionalismo multilivello*, cit., p. 11.

⁴⁵⁷ G. GUARINO, *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea*, cit.

2. *Le conseguenze dell'europeizzazione. In particolare, alcune riflessioni sul "rendimento europeo" degli organi costituzionali*

Dall'analisi condotta in questa ricerca si ricava la possibilità di osservare il grado di mutamento indotto dall'europeizzazione⁴⁵⁸ sulla funzione di indirizzo politico⁴⁵⁹ e sull'evoluzione delle dinamiche tra le istituzioni nazionali⁴⁶⁰, indagando, altresì, sugli

⁴⁵⁸ Cfr. S. FABBRINI, *Introduzione. L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 3-33.

⁴⁵⁹ Per un inquadramento generale, cfr. M. CESARE, *Indirizzo politico*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 3092-3103; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 410-424. Com'è noto, la nozione di indirizzo politico è stata introdotta dalle pressoché contestuali riflessioni di Costantino Mortati e Vezio Crisafulli il cui nucleo è stato ripreso, in maniera più o meno integrale, dalla letteratura che successivamente si è occupata di delinearne i tratti caratteristici. Si aggiunga, inoltre, che "il ragionamento sull'indirizzo politico *non appartiene soltanto* all'orizzonte delle speculazioni dommatiche *ma anche a quello* giuridico ed operativo *ed invero* il costituente ne fa proprio il concetto nell'art. 95, assegnando precisamente al Presidente del Consiglio il compito di dirigere la politica generale del Governo e di mantenere l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri". M. CESARE, cit., p. 3096 (corsivi aggiunti). Sugli influssi dell'ordinamento sovranazionale sul circuito interno di formazione dell'indirizzo politico, cfr. A. VUOLO, *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari e non legislative e forma di governo*, cit., pp. 529-561, in particolare, pp. 554-559.

⁴⁶⁰ Con riferimento agli effetti del "processo costituente europeo" sulla Costituzione italiana, di cui è opportuno dar conto dato che questa ricerca si prefigge, altresì, l'obiettivo di valutare le risposte dell'assetto costituzionale italiano scaturite dall'impatto con gli sviluppi del processo di costituzionalizzazione dell'UE, cfr. P. COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, in www.giurcost.org. L'A. lavora secondo una prospettiva di comparazione sottolineando l'anomalia del caso italiano rispetto ad altre esperienze costituzionali che hanno modificato il dettato costituzionale in conseguenza dell'adesione all'UE, dando luogo all'originale fenomeno di "europeizzazione" delle costituzioni nazionali, così è accaduto, per esempio, per la Francia e la Germania. "La comparazione sembra preziosa per comprendere l'anomalia del caso italiano. Limitandoci a pochi esempi più vicini a noi, vediamo come nell'ordinamento francese, quella che potremmo chiamare "europeizzazione" della Costituzione nazionale abbia dato luogo, ad un certo momento, nonostante la presenza di una clausola simile a quella nel nostro art. 11 Cost., ad una poderosa revisione costituzionale. Con la riforma del 1992, si è infatti provveduto all'inserimento nella Costituzione della V Repubblica di un nuovo Titolo XV concernente appunto l'Unione Europea, con puntuale indicazione dei trasferimenti consentiti, talché successivamente non è rimasta

effetti di tale processo precipuamente con riguardo alla trasformazione in atto dell'istituzione parlamentare italiana⁴⁶¹.

“L'europizzazione può essere analizzata sia sul versante delle istituzioni che crea a livello *europeo* che sul versante delle influenze che genera a livello *nazionale e subnazionale* . Cioè, essa è sia una *forma* che un *processo* . Nel primo caso, l'europizzazione può essere indagata sul piano delle strutture di *governance* che collegano istituzioni, agenzie e *network* europei, nazionali e subnazionali, ovvero gli attori politici e di *policy* che agiscono al loro interno, così da mettere in luce le modalità attraverso cui si giunge a decisioni o a scelte europee con implicazioni operative per i singoli paesi. Nel secondo caso, invece, l'europizzazione può essere indagata sul piano delle influenze reciproche che vengono attivate tra le strutture europee e quelle nazionali”⁴⁶².

In altri termini, ci si interroga sul “rendimento europeo” dell'istituzione parlamentare, ovvero sulla sua capacità di soddisfare le richieste e gli imperativi di matrice europea attraverso l'adeguamento delle funzioni parlamentari – variamente declinate – e della propria legislazione. Purtroppo, com'è stato osservato da un insigne giurista tedesco, “nell'Europa di oggi, si sente sempre più di rado la voce dell'Italia. Ma se ne percepiscono anche i lumi, ad es. alcune grandi sentenze della Corte costituzionale romana e

esclusa la necessità di ulteriori revisioni costituzionali (è accaduto con il Trattato di Amsterdam e con il Trattato costituzionale, per cui addirittura è stata messa in cantiere una riedizione globale del predetto Titolo XV per l'eventualità dell'entrata in vigore del Trattato stesso). Nella Germania federale, è intervenuta sempre nel 1992 una revisione costituzionale tesa, da un lato, a fornire uno specifico fondamento alla partecipazione all'Unione Europea, allestendo forme speciali di adesione e indicando espliciti controlimiti (artt. 23 e 79) per modifiche dei trattati che possano comportare modifiche od integrazioni della Costituzione, e, dall'altro, addirittura a precisare unilateralmente quale sia la fisionomia dell'Unione cui s'intende aderire: come quella cioè che “è impegnata al rispetto dei principi democratici, dello stato di diritto, sociali e federativi e del principio di sussidiarietà e garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente equiparabile a quella contemplata” nella Costituzione tedesca”. *Ibidem*.

⁴⁶¹ In tal senso cfr. le riflessioni emerse durante il Seminario tenutosi il 6 ottobre 2011 presso la Camera dei Deputati dal titolo “Il Parlamento nell'evoluzione costituzionale ed europea”.

Il video dell'intero incontro e dei singoli interventi è visualizzabile in <http://webtv.camera.it/portal/portal/default/Archivio?IdEvento=4498&IdIntervento=2426>.

⁴⁶² S. FABBRINI, *Introduzione. L'europizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, cit., pp. 6-7.

l'esemplare conduzione della *res publica* da parte del capo dello Stato G. Napolitano e dei suoi predecessori⁴⁶³". Anche se nel momento in cui si scrive è possibile sostenere che il vento del cambiamento stia iniziando a soffiare. Del resto, richiamando una celebre espressione di Jean Monnet, *non possiamo fermarci quando attorno a noi il mondo intero è in movimento*⁴⁶⁴.

L'uropeizzazione, dunque, come fonte di nuove opportunità e come strumento per misurare la maturità – non sempre dimostrata – delle istituzioni nazionali di fronte alle istanze dell'UE⁴⁶⁵.

Con uno sguardo alle vicende politiche⁴⁶⁶ – con le loro ricadute sull'economia⁴⁶⁷, o meglio potrebbe dirsi delle conseguenze del “dominio” dei mercati⁴⁶⁸ sugli assetti politici⁴⁶⁹ –

⁴⁶³ L'espressione tra virgolette è di P. HÄBERLE, *150 anni di Unità d'Italia. Osservazioni di un giurista costituzionalista europeo*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2011.

⁴⁶⁴ L'espressione è richiamata dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano nel suo discorso al Parlamento europeo tenuto a Strasburgo il 14 febbraio 2007, il testo è reperibile in versione pdf in *www.quirinale.it*.

⁴⁶⁵ Brillante la lettura dell'art. 94 della Costituzione proposta dal Prof. Ruggeri. Nel suo scritto, l'A. prende atto della “profonda, forse irreversibile, trasformazione in corso nelle strutture dello Stato costituzionale, che [...] obbliga ad un complessivo ripensamento delle categorie teoriche usualmente adoperate per spiegarne i lineamenti. In fine dei conti, si tratta di stabilire se, una volta superata la crisi (sempre che ci si riesca...), si renderà possibile tornare all'originario dettato costituzionale ovvero se la necessaria “fiducia” anche (e soprattutto) dell'Unione europea e dei mercati diventerà un impegno al quale non ci si potrà ormai più e in alcun modo sottrarre. Dipende proprio da qui – se ci si pensa – la salvaguardia dell'idea sia di Stato che di Costituzione che abbiamo ereditato con l'avvento della liberal-democrazia e che speriamo (o ci illudiamo...) di poter trasmettere alle generazioni che verranno”. A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: “il Governo deve avere la fiducia dei mercati”*(nota minima a commento della nascita del governo Monti), in *www.federalismi.it*, n. 23/2011.

⁴⁶⁶ Interessanti le connessioni tra tecnica e politica illustrate in D. CHIRICO, *“Tecnica” e “politica” nelle dinamiche ordinarie mentali*, in *www.giurcost.org*.

⁴⁶⁷ U. TRIULZI, *Quello che l'Europa chiede all'Italia*, in *www.federalismi.it*, n. 21/2011. Disegna un quadro chiaro dell'attuale situazione di crisi economiche, indicando possibili rimedi R. PASCA DI MAGLIANO, *Perché l'Italia deve crescere, come può crescere*, in *www.federalismi.it*, n. 22/2011.

⁴⁶⁸ Sulla forza di condizionamento dei mercati, si condivide la seguente riflessione: “il mercato è un obiettivo in nome del quale possono essere ampliati i “poteri di azione” dell'Unione; i diritti esistono in quanto non ledono il mercato, anzi, si potrebbe dire, in quanto possono essergli strumentali”. In tal senso, A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e Trattato di Lisbona*, cit., p. 850.

⁴⁶⁹ Un'interessante chiave di lettura sul processo di costruzione europea economicamente condizionato si rinviene in F. RUSSO, *L'Unione europea come fuga*

più recenti e allo stato delle istituzioni nazionali può rilevarsi, purtroppo, un sostanziale scollamento tra la posizione europea assunta dal Governo e quella rivestita dal Parlamento; all'interno di quest'ultimo si assiste ad un'ulteriore frattura tra la Camera dei deputati ed il Senato. Ciò denota la mancanza di strumenti di raccordo che consentano di assumere dinanzi alle istituzioni dell'UE una posizione nazionale quanto più possibile unitaria; dovrebbe evitarsi, inoltre, di utilizzare lo scenario europeo come terreno di divisioni e di scontri – a volte pretestuosi – all'interno di quella che invece dovrebbe essere un'unica posizione nazionale.

Forse una maggiore coerenza della classe politica e un dialogo più disteso, nonché più elevato nella qualità, tra Governo e Parlamento, avrebbe evitato un atteggiamento di sfiducia – a tratti addirittura di “derisione”(?) – soprattutto da parte di alcuni Stati membri dell'UE⁴⁷⁰.

Nel momento in cui si scrive sembra che la strada sia – irta di sacrifici ma – in (lenta) risalita⁴⁷¹; i mutati assetti governativi sono stati accolti con favore dai *partners* europei e dai mercati,

dalla democrazia?, cit. “La costruzione europea mediante successive aggregazioni di competenze aveva e ha come fine prioritario la costruzione di un mercato unico sovranazionale, in cui le istituzioni, le relazioni sociali, le condizioni ambientali e infrastrutturali, le ‘quattro libertà’, la formazione e le politiche ‘sociali’ vengono tutte indirizzate al raggiungimento di un’economia altamente competitiva entro il mercato globale. Questo progetto di unione economica, di mercato unico sovranazionale, richiede forme istituzionali diverse da quelle proprie della democrazia rappresentativa [...] L’autorità nell’epoca contemporanea si legittima attraverso i risultati che consegue, cioè come *out-put democracy* in quanto dipendente dall’efficienza, in primo luogo del mercato dove quotidianamente il consumatore ‘vota’ con i piedi scegliendo il venditore che soddisfa a più basso prezzo la sua domanda”. *Ibidem*. In argomento, cfr. altresì G. GUARINO, *L’Europa imperfetta. UE: problemi, analisi, prospettive*, in www.costituzionalismo.it, 21/11/2011.

⁴⁷⁰ Il riferimento è soprattutto alla crisi dell’ultimo governo Berlusconi e alle sue ricadute nel contesto europeo “esplosa” dopo una lenta agonia caratterizzata, tra le altre distonie, dall’abusivo – a tratti pretestuoso (?) – ricorso allo strumento della fiducia nel novembre del 2011. Una decisiva virata nella direzione istituzionalmente più opportuna ed orientata all’Europa si deve al Capo dello Stato Giorgio Napolitano; in argomento, cfr. F. FABBRIZZI, *La cronaca di oggi e di ieri. Il governo Pella e i “Governi del Presidente”*, in www.federalismi.it, n. 22/2011.

⁴⁷¹ Esprime fiducia nella c.d. “Manovra Monti” I. NICOTRA, *Il governo Monti (Napolitano): l’Unione europea e i mercati finanziari spingono l’Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in www.federalismi.it, n. 24/2011, p. 6.

sebbene l'entusiasmo di questi ultimi stenti ad emergere, ma sembra che il "peggio" sia passato.

Parte della dottrina, tuttavia, esprime forte dissenso e perplessità di fronte alla possibilità che l'attuale politica di austerità e di tagli, soprattutto allo Stato sociale, sia in grado di risollevarle le sorti del disavanzo economico, anzi tale politica finirebbe per provocare lo stesso risultato della nota tela di Penelope, cioè non raggiungere nessun obiettivo e dar luogo solo ad un'opera incompiuta, inutile come tutto ciò che non si riesce a portare a compimento⁴⁷².

L'esperienza e la conoscenza di chi scrive in materia economica è alquanto scarsa ma sufficiente a cogliere almeno le più macroscopiche connessioni con la "materia" giuridico-politica.

Il dato che "scandalizza" è la sorpresa – quasi mista a "fastidio" mal celato – da parte di alcuni esponenti dell'attuale classe politica della necessità di dover "rendere conto" all'UE; fino a prova contraria, l'ingresso nell'Unione europea non è stato etero-imposto ed è stato frutto di una scelta libera, consapevole e, si direbbe anche, opportuna e, inoltre, si potrebbe ricordare che qualora il sacrificio della cessione di quote della propria sovranità⁴⁷³

⁴⁷² «Le politiche di «austerità» cui si sta facendo ricorso si inseriscono nel processo aggravandolo, a causa dell'ulteriore aumento del numero dei disoccupati e dell'ulteriore indebolimento della forza contrattuale dei lavoratori che esse sono destinate a provocare. Lo stesso obiettivo del "risanamento" delle finanze pubbliche è così destinato ad essere in larga misura mancato, perché quanto si fa di giorno attraverso i tagli tende a disfarsi di notte attraverso il loro impatto negativo sul prodotto e l'occupazione». [...] Si risponde con accanimento neoliberista alla crisi neoliberista e si insiste fino alla nausea sulla tesi secondo cui il rigore è una strategia di ritorno alla crescita in quanto ripristinerebbe lo "stato di fiducia" dei mercati. Alla crisi finanziaria privata si risponde con politiche concertate di austerità pubblica, di cui si propugna addirittura la costituzionalizzazione. Si può dire, in conclusione, che quanto di meglio una parte importante della civiltà europea era riuscita a realizzare nel primo trentennio successivo alla seconda guerra mondiale, per contrastare la lotteria del capitalismo e in fin dei conti preservare nel tempo l'ordine borghese emendandolo dai suoi maggiori limiti storici, appare destinato a diventare sempre più un lontano ricordo. L'avidità dei ceti abbienti, fenomeno certo storicamente non nuovo, ma soprattutto l'ottusità dei moderni governanti europei e la pressoché totale assenza di un'opposizione ci stanno cucinando un futuro ben poco promettente". In tal senso, M. PIVETTI, *La lotteria del capitalismo e il disastro dell'Europa*, in www.constituzionalismo.it, 19/12/2011.

⁴⁷³ «La perdita della sovranità monetaria conduce poi di fatto anche alla perdita di buona parte della sovranità fiscale – della libertà cioè di ciascun paese di

dovesse diventare “insopportabile”, vi è prescritta dal Trattato la possibilità di recedere⁴⁷⁴ (art.50 TUE).

Da 60 anni l'Italia ha scelto “*secondo l'art. 11 della Costituzione e traendone grandissimi benefici – di accettare limitazioni alla nostra sovranità, in condizioni di parità con gli altri Stati: e lo abbiamo fatto per costruire un'Europa unita, delegando le istituzioni della Comunità e quindi dell'Unione a parlare a nome dei governi e dei popoli europei*”⁴⁷⁵.

La mancanza di un'Autorità sovrana in grado di gestire al meglio la “giovane moneta” (l'euro) e le conseguenze connesse sul piano degli assetti e degli equilibri politici interni deve, o meglio dovrebbe, essere motivo di studio per un reale cambiamento, perché – come in tutte, o quasi, le circostanze della vita – è l'esperienza che insegna e se il dato della “Costituzione materiale”, nazionale ed europea, si discosta da quello strettamente formale, questo dovrebbe essere motivo di riflessione e di crescita giuridica e politica, non di inutili e patetici atteggiamenti “vittimistici”.

A salvare le sorti del nostro Paese è intervenuto, con impeccabile rispetto del dettato costituzionale e nei limiti della sua funzione, il Presidente della Repubblica⁴⁷⁶, il quale – parafrasando il titolo di un contributo dottrinale⁴⁷⁷ – *consapevole di essere nell'Unione*

decidere livello e composizione delle sue spese pubbliche, nonché le forme della tassazione”. Così M. PIVETTI, *La lotteria del capitalismo*, cit.

⁴⁷⁴ La disposizione, dalle connotazioni fortemente politiche, prevede che lo Stato che intende recedere deve notificare tale volontà al Consiglio europeo e, successivamente, laddove vi siano le condizioni, l'Unione procede a negoziare e a concludere con tale stato un accordo – ai sensi dell'art. 218 TFUE – volto a delineare le modalità del recesso.

⁴⁷⁵ L'espressione virgolettata è dell'attuale Presidente della Repubblica, la richiama I. NICOTRA, *Il governo Monti (Napolitano)*, cit., p. 3.

⁴⁷⁶ Le cui lodi sono state intessute anche dalla stampa internazionale, cfr. <http://multimedia.lastampa.it/multimedia/in-italia/lstp/100631/>.

⁴⁷⁷ A. STERPA, *Consapevoli di essere nell'Unione Europea: la formazione del Governo Monti negli atti del Quirinale*, in www.federalismi.it, n. 22/2011. L'A. sottolinea come “il mandato del Capo dello Stato di un Paese che aderisce all'Unione europea non può essere lo stesso di un Paese che non ne è membro. Il Presidente della Repubblica, nel suo ruolo di “Capo dello Stato” e di “rappresentante dell'unità nazionale” (art. 87, comma primo, Cost.) opera in una sorta di “contesto costituzionale allargato” rispetto al semplice quadro del 1948. Di questo “contesto costituzionale allargato” non può non far parte l'insieme degli interessi nazionali connessi a quelli dell'Unione europea e un Presidente della Repubblica che non custodisse quota parte nazionale anche questa dimensione costituzionale potrebbe venire meno al proprio ruolo se non addirittura divenire responsabile per alto tradimento o attentato alla Costituzione ex art. 90 Cost.. In questi giorni, il Presidente della Repubblica ha assunto su di se il ruolo

europa è riuscito con sapiente maestria a riportare stabilità e rinnovato prestigio alle nostre istituzioni. Per vero, al Collegio d'Europa di Bruges – ancor prima dell'apertura della crisi – il Presidente della Repubblica aveva con decisione sostenuto che il vero punto di forza, anche per il nostro Paese, di fronte alla instabilità che oggi colpisce finanziariamente l'intero continente non può che essere “*il convinto attaccamento dell'Italia alla storica conquista dell'euro e alla causa dell'unità europea*”⁴⁷⁸.

Le riflessioni in ordine alle ricadute sugli assetti politico-istituzionali determinate dalla crisi economica⁴⁷⁹, che ormai dal 2008 tiene i cittadini europei (soprattutto quelli dei ceti medi, i più vessati dalle manovre finanziarie che mirano a raggiungere il pareggio di bilancio) stretti in una morsa, vanno connesse con la “debolezza” dell'organo parlamentare italiano in materia di bilancio e di politica economica e nella sua incapacità di controllare adeguatamente le relative decisioni governative, a differenza del omologo tedesco ben più consapevole – grazie altresì al sostegno del *BVG* – del suo ruolo determinante anche in tali materie⁴⁸⁰.

di “garante della nazione nell'Unione europea” nel momento in cui svolgere detta funzione significava garantire rapidamente che le istituzioni italiane fossero in grado di decidere in modo adeguato rispetto al contesto di riferimento”. *Ibidem*, p. 8.

⁴⁷⁸ Richiamando letteralmente quanto riportato da I. NICOTRA, *Il governo Monti (Napolitano)*, cit., p. 1.

⁴⁷⁹ Interessanti le osservazioni al riguardo contenute in M. PIVETTI, *La lotteria del capitalismo*, cit. Nell'*incipit* del suo contributo l'A. riporta un aneddoto relativo alla crisi economica del 1932 che qui si richiama integralmente perché presenta delle analogie con quella attualmente in corso “Alla fine del 1932, nel pieno della Grande Depressione, testimoniando in Parlamento di fronte alla «Commissione reale sulle lotterie e le scommesse», John Maynard Keynes osservava che se le fortune economiche fossero state distribuite tra la popolazione attraverso una lotteria, il risultato sarebbe stato molto più equo di quello prodotto dal capitalismo. Osservava anche nella medesima occasione che il sistema delle lotterie avrebbe potuto costituire una difesa contro il Bolscevismo, essendo inconcepibile che la maggioranza della popolazione potesse accettare di continuare a vivere così duramente senza una qualche speranza di miglioramento delle proprie condizioni materiali. Non si trattava delle battute ad effetto di un eccentrico gentiluomo inglese, ma delle osservazioni di un esperto di analisi probabilistica, prima ancora che studioso attento del capitalismo e del mercato”.

⁴⁸⁰ Chissà magari se anche il Parlamento italiano fosse stato sostenuto in maniera più incisiva dalla Corte costituzionale, invece di diventare una sorta di “fanalino di coda” in Europa, l'Italia avrebbe mantenuto la dignità di storico Paese fondatore dell'Unione, senza (umilianti e defaticanti) paragoni con i Titoli di Stato tedeschi.

Quello che è accaduto in Germania in conseguenza dell'europeizzazione della crisi⁴⁸¹ è di ben altro tenore. Senza lasciarsi travolgere in sterili polemiche e attacchi (più o meno fondati) *ad personam*, la giurisprudenza tedesca ha con un'ulteriore storica pronuncia⁴⁸² ribadito che “la competenza in tema di bilancio e finanza pubblica è affidata ai Parlamenti nazionali – ossia l'esercizio del controllo parlamentare sulle relative decisioni governative – *non è trasferibile nella sua pienezza e integrità, e in modo permanente, agli organi sovranazionali*⁴⁸³”, prendendo le difese e sottolineando il fondamentale ruolo delle Camere

⁴⁸¹ Interessanti le osservazioni conclusive dello scritto di G. DELLA CANANEA, *L'Unione economica e monetaria venti anni dopo: crisi ed opportunità*, in www.constituzionalismo.it, 3/01/2012, in cui l'Autore mette in luce la possibilità del dischiudersi di nuove opportunità dalla crisi (finanziaria) prima ed (economica) dopo che ha, com'è noto, investito dal 2008 l'Unione europea. L'Autore articola le sue considerazioni facendole ruotare intorno alla seguente locuzione: “Sembravano traversie ed eran in fatti opportunità” di GIAMBATTISTA VICO, *I principj di scienza nuova. D'intorno alla comune natura delle nazioni*, (“epigrafe dedicatoria” anteposta all'edizione del MDCCXXX). “L'aver segnalato [...] più d'un punto di debolezza nella cornice giuridica dell'UEM ha un'ulteriore implicazione, che è bene evidenziare, in rapporto alle opportunità che la crisi finanziaria ed economica dischiude. Non occorre, a tal fine, condividere il convincimento dei teorici del materialismo dialettico che il passaggio da uno stato di cose a un altro sia inevitabilmente conflittuale e possa, quindi, realizzarsi solo in presenza di una crisi, giustificata dall'obiettivo finale cui la storia progressivamente tende. Una crisi può essere semplicemente distruttiva, comportando l'azzeramento d'ogni prospettiva. Non bisogna dimenticare, però, l'ammonimento di Vico – alieno da ogni concezione lineare e progressiva della storia – a tenere conto che le nuove vie raramente si presentano come agevoli e sicure, ma offrono opportunità, da cogliere non appena si presentano. In questa ottica, si può a buon titolo ritenere concreto il rischio generato dalla crisi finanziaria ed economica, ossia la destabilizzazione dell'euro e del sottostante *foedus* politico. Ma ciò non esclude necessariamente che la crisi possa assolvere un ruolo importante: mettendo in evidenza quei punti di debolezza, svelando i tatticismi di quanti non sono realmente interessati o disposti a porvi rimedio, inducendo governi e opinioni pubbliche a una maggiore consapevolezza dei vantaggi (seppure differenziati e differiti) che il proseguire sulla via dell'integrazione offre a tutti i Paesi disposti a coglierli”. *Ibidem*.

⁴⁸² Si tratta della sentenza del *BVG* del 7 settembre 2011, consultabile in www.bundesverfassungsgericht.de.

⁴⁸³ Così M. BONINI, *Dai “Signori dei Trattati” al “Dominus” del bilancio”: principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2011 (il primo corsivo è aggiunto).

tedesche⁴⁸⁴ nel processo di integrazione europea anche nel difficile momento storico in cui attualmente versiamo. Si potrebbe dire che il *BVG*⁴⁸⁵ partecipi (quasi) a pieno titolo nella determinazione concreta della funzione di indirizzo politico, nel rispetto comunque della netta distinzione delle attribuzioni del *BVG*, da un lato e del legislatore, dall'altro, in conseguenza proprio dell'europeizzazione di tale funzione⁴⁸⁶.

Ora, se il confronto con i tedeschi è così importante in materia di *spread*, perché non provare ad emularli anche sotto il profilo delle scelte giuridiche – anche con l'ausilio della giurisprudenza – per provare a ridare nuova luce, partendo proprio dalla politica economica (dato che le “luci della ribalta” sono tutte concentrate in tale settore) al nostro Parlamento?

Indagando ancora sugli effetti dell'europeizzazione sugli organi parlamentari, si vuole mettere in rilievo la possibilità che la nuova architettura istituzionale disegnata dal Trattato di Lisbona –

⁴⁸⁴ “Per il Secondo Senato, infatti, il “meccanismo europeo di stabilità” non fisserebbe soltanto le ragioni e le modalità a monte delle misure di aiuto, ma determinerebbe anche l'entità degli investimenti potenziali. A questo va aggiunta la considerazione che la fissazione – come da “meccanismo” - di rigidi termini temporali relativi all'erogazione dell'aiuto, e l'accordo sul punto sia con lo Stato interessato dalle misure di risanamento della sua finanza pubblica, che con tutti gli altri Stati dell'area Euro, farebbero parte di un procedimento decisionale capace di garantire al *Bund* un'influenza decisiva sulle opzioni poi concretamente realizzate. Influenza, come già sopra chiarito, democraticamente legittimata perché, per il Governo federale, scelte di questa natura sono impossibili da trasformare in decisioni vincolanti l'ordinamento giuridico tedesco senza il parere favorevole, obbligatorio e vincolante della Commissione per il bilancio del *Bundestag*; e in assenza di una non solo espressa, ma ripetuta autorizzazione all'adozione delle misure in questione da parte del Parlamento federale”. Così, M. BONINI, *Dai “Signori dei Trattati” al “Dominus” del bilancio*”, cit., p. 5.

⁴⁸⁵ “Il Tribunale costituzionale federale chiarisce nella pronuncia resa il 7 settembre del 2011 in modo inequivocabile come le decisioni fondamentali relative alle spese e alle entrate pubbliche facciano parte, in democrazia, del nucleo dei diritti parlamentari. [...] Il Tribunale costituzionale federale, difatti, ritiene che l'adozione di vincoli, le cui conseguenze economico-finanziarie potrebbero essere *nella sostanza equivalenti* a un trasferimento costituzionalmente illegittimo di diritti sovrani al livello sovranazionale (o altro, internazionale), si profili quando questi vincoli finiscono col sottrarre al *Bundestag* la piena disponibilità e responsabilità relativa sia alle scelte in materia di bilancio e di finanza pubblica, che a quelle sul suo bilancio interno”. Così, M. BONINI, *Dai “Signori dei Trattati” al “Dominus” del bilancio*”, cit., p. 9 (il corsivo del primo periodo è aggiunto).

⁴⁸⁶ Invece, sembra quasi possibile riscontrare uno scarso interesse della Corte costituzionale italiana.

con particolare riferimento al ruolo e alle funzioni dei Parlamenti nazionali – costituisca un limite alla revisione della Costituzione Repubblicana. In altri termini, ci si chiede se oltre ai limiti costituzionali espliciti (qual è quello relativo al divieto di revisione della “forma repubblicana” previsto dall’art. 139 Cost.) e a quelli impliciti (quali espressi dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento ai principi supremi dell’ordinamento, come ad esempio il principio di sovranità, il principio pluralistico, il diritto di difesa) possa configurarsi un *tertium genus* di limiti, ovvero quelli derivanti dall’integrazione nel tessuto ordinamentale interno delle disposizioni contenute nei Trattati. In particolare, avvalendoci della riflessione di una parte della dottrina, non sembra azzardato sostenere che i nuovi poteri conferiti agli organi parlamentari dal Trattato di Lisbona (art. 12 TUE) e dal Protocollo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità non possano essere né revocati né ristretti dal legislatore costituzionale.

Argomentando alla luce dell’art. 117, primo comma, Cost., può sostenersi che i nuovi poteri di controllo e di intervento nel processo di produzione normativa concessi sia al Senato sia alla Camera dalle novità del Trattato di Lisbona siano “vincoli europei” al potere di revisione costituzionale⁴⁸⁷. Per vero, sembra possibile ritenere che i “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”, che agiscono come limite all’esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni *ex* art. 117, comma primo, Cost., agiscano, altresì, come limite all’esercizio del potere di revisione costituzionale, previsto e disciplinato dall’art. 138 Cost.

In particolare, appare piuttosto evidente che il nuovo meccanismo delineato dal Trattato di Lisbona consente ai Parlamenti nazionali non soltanto di esaminare, ma anche di prendere posizione in merito al progetto di atto legislativo dell’Unione, non solo con riferimento ai soli profili di sussidiarietà (e, secondo alcuni, anche di proporzionalità), ma anche con riferimento ai contenuti di merito. Ciò si traduce, quindi, in un esame completo dell’atto – nella forma e nella sostanza – senz’alcun limite di contenuto. Pertanto, emerge in modo abbastanza chiaro il vincolo che le nuove previsioni del Trattato sembrano prevedere per il legislatore costituzionale, ovvero il

⁴⁸⁷ Cfr. *Amplius*, D. A. CAPUANO, *Il Senato e l’attuazione del trattato di Lisbona*, cit., pp. 11-12.

rispetto, da parte di quest'ultimo, per il diritto (costituzionale) dell'Unione europea⁴⁸⁸.

Ai Parlamenti nazionali non resta altro, dunque, che adeguarsi, considerato che “l'unica regola del parlamento, e non solo, è il cambiamento⁴⁸⁹”. Ed invero, le grandi trasformazioni, realizzate e in atto, impongono al nuovo Parlamento di riconsiderare complessivamente il rapporto con la dimensione europea. “Quello che è richiesto alle Camere è allora, niente di più e niente di meno, che un “salto gestaltico” nella percezione dell'ambiente normativo che le circonda⁴⁹⁰”. Affascinante, oltre che strettamente pertinente, questa riflessione che, attingendo al linguaggio psicoanalitico delle emozioni, collega i mutamenti istituzionali frutto del ruolo (anche) europeo del Parlamento italiano al catalogo delle percezioni, se così si può dire, giuridiche. Se i Parlamenti nazionali riusciranno ad appropriarsi con la dovuta consapevolezza del ruolo diretto loro assegnato dal Trattato di Lisbona, davvero potranno assurgere al ruolo di “organi” dell'UE in qualità di “attori diretti” sulla scena europea.

3. *Il ruolo adiuvandi vel supplendi vel corrigendi delle Corti europee nel processo di integrazione. Alcune brevi osservazioni*

Nel Digesto (D.1.1.7.1 *Papinianus libro secundo definitiorum*) si legge “*ius praetorium est quod praetores introduxerunt adiuvandi vel supplendi vel corrigendi iuris civilis gratia propter utilitatem publicam; quod et honorarium dicitur ab honore praetorum*”.

Vergate nella definizione del giurista Papiniano si pongono le ultime osservazioni conclusive.

Si avverte che tali considerazioni si discostano appena da quanto espresso nei paragrafi precedenti, poichè procedono nella direzione del ruolo – sempre più significativo ed *invadente*, in

⁴⁸⁸ Richiamando D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona*, cit., p. 12.

⁴⁸⁹ La locuzione è di Chandernagor del 1967 nel testo *Un parlement pour quoi faire?*. Richiamando l'incipit di uno scritto A. MANZELLA, *Introduzione*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 29 (corsivo aggiunto).

⁴⁹⁰ F. G. CONTE, *Parlamento e Unione europea*, cit., p. 112.

un'accezione originale, perchè positiva del termine – da attribuire alla giurisprudenza, soprattutto quella della Corte di giustizia e delle Corti costituzionali⁴⁹¹, nello sviluppo del cammino europeo in senso democratico. Soprattutto la *bussola* nel secondo capitolo di questo lavoro si è orientata nei confronti del ruolo rivestito dal *BVG* con riguardo al tema centrale di questa ricerca, ovvero l'accresciuto ruolo dei Parlamenti nazionali⁴⁹² – in specie di quello

⁴⁹¹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Corti europee e corti nazionali*, relazione presentata in occasione dell'Incontro sul tema "I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea". Resoconto redatto da R. CALVANO e M. CORRADO in *www.luiss.it*.

⁴⁹² Le funzioni assegnate ai Parlamenti nazionali dall'art. 12 TUE sono piuttosto eterogenee e possono classificarsi in vari gruppi. Come suggerisce attenta dottrina, "Un primo gruppo di funzioni sembra indicare che i Parlamenti nazionali esercitano un ruolo nell'ambito della posizione del proprio Stato. Tali sono le funzioni previste alla lettera *a*) dell'art. 12, che prevede che i Parlamenti nazionali vengano informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevano i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea. Tali sono inoltre le funzioni previste dalla lettera *e*) che prevede che i Parlamenti nazionali siano informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'art. 49 del presente trattato. Un secondo gruppo di funzioni sembra configurare i Parlamenti nazionali come un'autonoma articolazione della dinamica istituzionale dell'Unione. Tali sono le funzioni assegnate dalla lett. *b*) della disposizione, che prevede che i Parlamenti nazionali vigilino sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Nell'esercitare tali funzioni, e nell'attrarre la decisione verso il livello decisionale nazionale, i Parlamenti nazionali assumono quindi un ruolo antagonista verso il sistema comunitario e, in particolare, verso il Parlamento europeo, il quale appare come l'organo maggiormente interessato a mantenere la procedura decisionale a livello sopranazionale. A questa categoria si può probabilmente ascrivere anche la funzione indicata dalla lett. *d*) dell'art. 12, che prevede la partecipazione dei Parlamenti nazionali alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato. Come è noto, l'art. 48, par. VII, prevede la possibilità per i Parlamenti nazionali di opporsi ad una procedura semplificata di revisione avente sostanzialmente lo scopo di dare più poteri al Parlamento europeo nelle procedure decisionali dell'Unione o comunque di restringere la dimensione nazionale nei procedimenti di formazione di atti comunitari. L'intervento dei Parlamenti nazionali in tale ipotesi sembra finalizzato a tutelare la dimensione nazionale dell'integrazione, in corrispondenza, verosimilmente, alle posizioni dei governi nazionali e in contrapposizione al Parlamento europeo. Un terzo gruppo di funzioni sembra invece concepire l'intervento dei Parlamenti nazionali come un'articolazione del parlamentarismo europeo, e, quindi, nell'ambito di un coordinamento dell'intervento delle istituzioni rappresentative, assicurato dal parlamento europeo. A tale ispirazione sembra riconducibile la funzione descritta dalla lett. *c*) dell'art. 12, che prevede la partecipazione dei Parlamenti nazionali

tedesco – nella definizione delle questioni europee nel dopo Lisbona.

Si osservi che il processo di integrazione europea non procede, infatti, soltanto per il tramite di riforme strutturali capaci di incidere sulla forma di governo dell'Unione⁴⁹³ – tematica trattata trasversalmente sia nel corso dell'introduzione sia nei capitoli precedenti – ma viene modellato altresì per il tramite di canali diversi, quali soprattutto quello giurisprudenziale⁴⁹⁴. Ed invero, il circuito delle Corti europee⁴⁹⁵ (*i.e.*, i giudici nazionali, le Corti costituzionali nazionali, la Corte di giustizia, ma indirettamente anche la Corte europea dei diritti dell'uomo) ha sviluppato una rete di relazioni, alcune formali (il rinvio pregiudiziale) e altre informali (contatti reciproci, studio continuamente aggiornato delle rispettive giurisprudenze)⁴⁹⁶.

“nell’ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell’attuazione delle politiche dell’Unione in tale settore, in conformità dell’articolo 70 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, e (la loro associazione) al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato”. Ad essa appare riconducibile anche la funzione assegnata ai Parlamenti nazionali dalla lett. f), che prevede la partecipazione “alla cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea”. Così, E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, cit., pp. 462-463.

⁴⁹³ Cfr., tra gli altri, M. PATRONO, *La forma di governo dell’Unione europea*, cit.

⁴⁹⁴ In argomento, cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Le Corti costituzionali*, cit. L’Autore configura una delle principali difficoltà del dialogo tra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali nazionali nell’assenza di un “linguaggio del diritto costituzionale europeo”. Attualmente, infatti, esse si esprimono, rispettivamente, con il “linguaggio del diritto europeo” – la prima – e con il “linguaggio del diritto costituzionale”, le seconde. Ulteriori difficoltà vengono rinvenute nelle condizioni strutturali esterne, quali: “l’assenza di uno spazio pubblico europeo consolidato, l’assenza di una comunità politica europea, e le difficoltà che nascono, sul cammino della sua formazione, dalle molteplici asimmetrie che caratterizzano attualmente l’Unione europea, e che si vanno intensificando nella misura in cui avanza il processo di allargamento, per ciò che riguarda popolazione, territorio, situazione economica, valori culturali, sistema politico, sistema costituzionale, forma di governo, forma di Stato, lingua, sistema giuridico, e così via”.

⁴⁹⁵ In argomento, v. A. RUGGERI, *Rapporti tra Corte costituzionale e corti europee, bilanciamenti interordinamentali e “controlimiti” mobili, a garanzia dei diritti fondamentali*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2011.

⁴⁹⁶ In argomento, R. CAPONI, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle corti costituzionali*, cit., pp. 387-405.

Nello specifico, la giurisprudenza delle Corti costituzionali in circuito (*verbundenen*) si rivela alla stregua di una “disputa discorsiva” verso la soluzione migliore, contribuendo a realizzare uno sviluppo progressivo della cultura costituzionale europea nella realizzazione dell’integrazione europea anche attraverso il diritto e la giustizia costituzionale.

In particolare, nella complessa tematica dell’integrazione europea, un fattore di primaria importanza è costituito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha elaborato e delineato i due tratti essenziali dell’organizzazione disegnata dai Trattati istitutivi.

Innanzitutto, il carattere peculiare del fenomeno europeo, che non può assimilarsi agli schemi dell’ordinamento internazionale, a causa del trasferimento di poteri sovrani statali all’Unione europea e al riconoscimento di soggettività giuridica ai singoli con la conseguente attribuzione di situazioni giuridiche soggettive derivanti dall’ordinamento europeo e azionabili nell’ambito dell’ordinamento interno.

In secondo luogo, la giurisprudenza comunitaria ha elaborato il c.d. primato incondizionato del diritto europeo, dotato di effetti diretti, – comprese le disposizioni delle direttive qualora siano “incondizionate e sufficientemente precise” – sul diritto interno, nonché il conseguente potere-dovere del giudice nazionale di disapplicare, o meglio, non applicare, la norma interna confliggente.

Discostandoci un po’ dal tema che stiamo qui trattando ed osservando il fenomeno dell’integrazione europea da una prospettiva più generale, va evidenziato, con l’ausilio degli studi sull’integrazione europea⁴⁹⁷, che ai fini di una comprensione quanto più possibile ampia dell’Unione europea⁴⁹⁸ e del ruolo che nel contesto sovranazionale giocano i vari attori coinvolti, tra cui anche le Corti, è opportuno avvalersi di due approcci. Uno è quello comparativo che procede principalmente attraverso la comparazione dell’Unione europea sia con i sistemi simili sia con

⁴⁹⁷ Un contributo di decisiva importanza per lo studio delle questioni legate all’integrazione europea è stato, e continua ad essere, apportato negli anni dalla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*. Cfr. R. CAPONI, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle corti costituzionali*, cit. pp. 387-405.

⁴⁹⁸ L’Unione europea può definirsi come un’organizzazione politica innovativa, nella quale il potere è diffuso tra molti attori e molti meccanismi di partecipazione e influenza, che adatta continuamente le sue istituzioni in risposta alle esigenze dei suoi elementi costitutivi.

quelli dissimili. L'altro è quello delle relazioni internazionali, utile per comprendere i processi decisionali dell'UE, il processo di allargamento ai paesi dell'Europa orientale e l'influenza sugli equilibri istituzionali interni prodotta dal ruolo che l'UE è destinata a rivestire nel sistema globale⁴⁹⁹.

Tornando al tema qui in esame, va ora osservato che un decisivo apporto per lo sviluppo dell'integrazione europea si deve, come accennato in apertura, anche alle Corti costituzionali nazionali che sono state, e che continuano ad essere, attrici dirette nel processo di integrazione⁵⁰⁰ ed hanno agito nel senso di promuovere significativi passi in avanti nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea; nello specifico, la posizione "protezionista" delle Corti costituzionali ha avuto effetti positivi nel sollecitare la democratizzazione dell'ordinamento comunitario. Ed invero, le Corti costituzionali dei Paesi membri dell'Unione europea hanno avuto nel corso dell'evoluzione del processo di integrazione europea un ruolo cruciale soprattutto nel precisare il rapporto tra i rispettivi ordinamenti nazionali e l'ordinamento comunitario. Infatti, "il loro contributo non si limita peraltro solo alla definizione del regime delle fonti (collocazione del diritto comunitario, primario e derivato, e sua applicabilità; compatibilità di tale diritto con la Costituzione nazionale), ma tocca anche altri aspetti, spesso ai confini tra politica e diritto, come la sovranità statale, la protezione del nucleo irrinunciabile dei diritti costituzionali, la natura dell'Unione, il comportamento dei giudici ordinari nei confronti delle fonti *extra* statuali"⁵⁰¹.

Difatti, uno dei profili di maggior rilievo che emerge dalla giurisprudenza delle Corti costituzionali è la formulazione del

⁴⁹⁹ Particolarmente interessante è quella ricostruzione dottrinale che studiando in parallelo *Lissabon-Urteil* e *Van Gend & Loos* – pronunce opposte sia nella sostanza sia nella forma – sottolinea i diversi fattori dell'integrazione europea richiamati a sostegno dalle due distinte Corti. "La Corte di giustizia [...] punta sui singoli cittadini come destinatari di diritti (soggettivi) di derivazione comunitaria, da far valere eventualmente anche contro lo Stato nazionale e preannuncia già la prospettiva della integrazione europea attraverso la via giudiziaria". [...] Il *Lissabon-Urteil* non si richiama ai singoli cittadini, ma si richiama al popolo nel suo complesso come fattore di integrazione europea".

Tale ricostruzione è di R. CAPONI, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle corti costituzionali (dopo il Lissabon-Urteil)*, cit., pp. 397-399, in particolare, p. 398.

⁵⁰⁰ In argomento, v. E. BULZI, *Tendenze comuni in Europa (est e ovest) nella recente giurisprudenza costituzionale in materia di contro limiti*, in www.federalismi.it, n. 4/2011.

⁵⁰¹ Così, E. BULZI, *Tendenze comuni in Europa (Est e Ovest) nella recente giurisprudenza costituzionale in materia di contro limiti*, in www.federalismi.it, n. 4/2011.

contro-limite del rispetto dei “principi supremi” dell’ordinamento costituzionale interno, ovvero del rispetto dell’identità nazionale.

Infine, è possibile sostenere che per la realizzazione di un processo di costituzionalizzazione non imposto dall’alto ma condiviso è necessario diffondere fra i cittadini europei una “*intégration des esprits*”. A ciò possono e devono attivamente contribuire o supplire, se del caso, in presenza di una latitanza degli Stati e dei Parlamenti nazionali, il Parlamento europeo, la stessa Corte di giustizia e le Corti costituzionali nazionali quali sedi anch’esse trainanti del processo di integrazione europea.

Ove la cultura europeista penetri ed il cittadino si senta veramente partecipe di una società più ampia di quella statale, di cui conosca i vantaggi anche *uti singulus*, ciò rappresenterà un elemento importante che non potrà essere ignorato nemmeno per gli Stati più scettici nei confronti dell’integrazione europea. Non solo, ma ciò influirà positivamente sul dialogo costante che deve intrecciarsi tra la Corte europea di giustizia e le Corti costituzionali nazionali, al fine di eliminare sul nascere, in via interpretativa, possibili conflittualità tra gli ordinamenti. Si ritiene, infatti, che ciò sarà realizzabile soprattutto per il tramite di quel peculiare rapporto di comunicazione che caratterizza l’operato della Corte di Giustizia dell’Unione europea e quello delle Corti costituzionali nazionali e che rappresenta un’esemplificazione emblematica di una tematica di ben più ampio respiro – qui solo accennata – ovvero quella relativa al dialogo tra le Corti europee. Inoltre, attraverso il canale giurisprudenziale creato specialmente dal circuito delle Corti costituzionali è possibile contribuire al rafforzamento/sviluppo del principio democratico nella sua dimensione sovranazionale. Pertanto, attori di tale nuovo slancio del principio democratico sono, e lo saranno ancora di più in seguito, i Parlamenti nazionali e il PE, da un lato, e le Corti costituzionali e la Corte di giustizia, dall’altro. Tali protagonisti soltanto se pienamente consapevoli di tutte le opportunità offerte dal dopo-Lisbona riusciranno nel costituendo contesto dinamico di cooperazione multilivello – complementare e non gerarchico – a colmare il *deficit* democratico nel rafforzamento, peraltro ormai evidente, della parlamentarizzazione degli assetti sovranazionali.

In conclusione, muovendo da tali presupposti, l’integrazione europea a tutti i livelli, *in primis* quello politico, potrà realizzarsi su basi solide e sfociare in una Costituzione europea *multilivello, composita o integrata*, scritta o non scritta, sul modello del costituzionalismo inglese – che finalmente possa consacrare il

nascere degli “Stati Uniti di Europa”, secondo un modello federale più o meno originale⁵⁰² – anche grazie (ma non solo) al ruolo *adiuvandi vel supplendi vel corrigendi* delle Corti europee.

⁵⁰² Così, M. R. DONNARUMMA, *Il processo di “costituzionalizzazione” dell’Unione europea e la tensione dialettica tra la giurisprudenza della Corte di giustizia e le giurisprudenze delle Corti costituzionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2/2010, pp. 448-449.

Riferimenti Bibliografici

- R. ADAM, *Da Colonia a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2000, p. 888 ss.
- A. ADINOLFI, *Il principio di legalità nel diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, fasc. n. 1/2008, pp. 1-28.
- A. ADINOLFI, *Rinvio pregiudiziale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5312-5321.
- A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e Trattato di Lisbona: l'insostenibile pesantezza del mercato*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2009, pp. 835-853.
- U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, pp. 151-166.
- U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, pp. 71-79.
- U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa, Europa e altro*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, pp. 7-9.
- U. ALLEGRETTI, *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, pp. 7-13.
- M. R. ALLEGRI, *L'esercizio del potere estero nel modello federale statunitense*, in *www.federalismi.it*.
- C. AMALFITANO, *Mandato d'arresto europeo, Corte di cassazione e tutela dei diritti fondamentali dell'individuo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, n. 1/2007, pp. 85-114.
- G. AMATO, *Il Trattato di Lisbona e le prospettive per l'Europa del XXI secolo*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 441-446.
- A. ANZON, *L'attuazione degli obblighi comunitari: legge comunitaria e ruolo delle Regioni*, in *www.luiss.it*.
- A. ANZON DEMMIG, *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella "sentenza Lisbona" del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/2009, p. 5219.
- M. ARMANNI, *Il Parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nei processi di formazione degli atti comunitari*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 15-94.
- M. ARMANNI, *Il principio costituzionale di sussidiarietà. Premesse teoriche. Modelli operativi. Esperienza dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2010, *passim*.

- ASTRID AA. VV., *Per la Costituzione dell'Unione europea. convergenze, divergenze, percorsi possibili (e qualche proposta)*, in www.astrid-online.it.
- F. BALAGUER CALLEJÓN, *Le Corti costituzionali e il processo di integrazione europea*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- V. BALDINI, *Il Trattato di Lisbona e il rispetto dell'identità costituzionale. La "sentenza-Lisbona del Bundesverfassungsgericht ed i limiti ad uno sviluppo secundum Constitutionem dell'ordinamento sovranazionale*, in www.osservatoriosullefonti.it, n.2/2010.
- V. BALDINI, *La responsabilità politica nella forma di governo parlamentare italiana. Tra istanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decrittazioni della comunicazione pubblica*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2011.
- R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1/2008, p. 21 ss.
- R. BARATTA, *Verso la "comunitarizzazione" dei principi fondamentali del diritto di famiglia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, n. 3/2005, p. 602 ss.
- A. BARBERA, *I Parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 2008.
- S. BARONCELLI, *Le fonti del diritto nell'UE dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona: verso un'accresciuta complessità del sistema*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 3/2008.
- G. BARRET, "The king is dead, long live the king": the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments", in *European Law Review*, n.2/2008, pp. 66-84.
- S. BARTOLE, *Costituzione e costituzionalismo nella prospettiva sovranazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2009, pp. 569-590.
- S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, in www.forumcostituzionale.it.
- M. E. BARTOLONI, *Un nuovo orientamento della Corte costituzionale sui rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento italiano?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 3/2008, pp. 511-531.
- M. C. BARUFFI, *Il Trattato di Lisbona tra vecchio e nuovo*, in M. C. BARUFFI (a cura di), *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Padova, Cedam, 2008, pp. 3-35.
- F. BASSANINI, *Prefazione*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 7-25.
- F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, in www.astrid-online.it.
- F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010.

- F. BASSANINI, G. TIBERI, *Introduzione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 9-36.
- V. BAZZOCCHI, *Il mandato d'arresto europeo e le Corti supreme nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.3/2007, pp. 661-690.
- M. G. BERNARDINI, *L'Europa dopo Lisbona: cosa cambia*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2010.
- V. A. BENAZZO, *Diritti fondamentali, giudici costituzionali e integrazione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5/1998, pp. 847-850.
- F. M. L. BESSELINK, B. VAN MOURIK, *The Role of the National Parliament and the European Parliament in the EU Decision-Making: The Approval of the Lisbon Treaty in the Netherlands*, in *European Public Law*, n. 3/2009, pp. 307-318.
- F. BIENTINESI, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4/2005, pp. 849-910.
- V. R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti: commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- P. BILANCIA, F. G. PIZZETTI (a cura di), *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004.
- L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, pp. 11-26.
- G. BOGGERO (a cura di), *La co-responsabilità per l'integrazione europea dei Länder tedeschi e del Bundesrat. Commento alla legge di responsabilità per l'integrazione (Intvg) del 25/09/2009*, in *www.federalismi.it*, n. 23/2010.
- F. BONINI, *Considerazioni conclusive*, in R. ORRÙ, L. C. SCIANCANELLA, A. CIAMMARICONI (a cura di), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa. Un cammino tra storia e diritto*, Napoli, ESI, 2008, pp. 151-154.
- M. BONINI, *Dai "Signori dei Trattati" al "Dominus" del bilancio: principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2011.
- E. BROGI, *La "migliore regolazione" secondo il Parlamento europeo, tra rivendicazioni e abdicazioni del ruolo "legislativo"*, in *www.federalismi.it*, n. 12/2007.
- F. BRUNO, *La Costituzione europea ed i Parlamenti nazionali*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2/2005, pp. 620-641.

- J. M. BUCHANAN, G. TULLOCK, *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 61 ss.; 115 ss.; 315 ss.
- E. BULZI, *Tendenze comuni in Europa (est e ovest) nella recente giurisprudenza costituzionale in materia di controlimiti*, in www.federalismi.it, n. 4/2011.
- G. BUSIA, *Revisione del Trattato, ammissione di nuovi Stati e recesso dall'Unione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 414.
- A. M. CALAMIA, V. VIGIAK, *Manuale breve diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2011.
- R. CALVANO, *La Corte costituzionale ed il nuovo orizzonte della tutela multilivello dei diritti fondamentali alla luce della riflessione di S. Panunzio*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it
- R. CALVANO, *Mandato d'arresto europeo e problemi costituzionali in relazione alla giurisdizione della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 35 TUE*, in R. CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e Mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene Editore, 2007, pp. 23-67.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Dossier su "Il dibattito sul futuro dell'Europa"*, in www.astrid-online.it
- R. CANGELOSI, M. PERONACI, *La geografia istituzionale post-Lisbona e la posizione dell'Italia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, pp. 55-71.
- E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il diritto dell'unione europea*, fasc. n. 2/2009, pp. 457-477.
- E. CANNIZZARO, *Il sistema delle fonti dell'Unione nel nuovo Trattato di riforma*, in www.sudineuropa.net.
- E. CANNIZZARO, *La riforma costituzionale dell'Unione europea e il Trattato di Lisbona*, in www.costituzionalismo.it
- A. CANTARO, *Il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 507-565.
- A. CANTARO, F. LOSURDO, *L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, ESI, 2009, pp. 53-85.
- R. CAPONI, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle corti costituzionali (dopo il Lissabon-Urteil)*, in *Rivista italiana diritto pubblico comunitario*, n. 2/2010, pp. 387-405.
- R. CAPONI, *Karlsruhe europeista (appunti a prima lettura del Mangold-Beschluss della Corte costituzionale tedesca)*, in www.astrid-online.it.

- P. A. CAPOTOSTI, *Le politiche della sicurezza: i nuovi equilibri tra Parlamento e Governo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2003 – Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee*, Padova, 2007, pp. 95-97.
- D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in www.amministrazioneincammino.it.
- R. CARANTA, *Responsabilità extracontrattuale (dir. com.)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5137-5145.
- B. CARAVITA DI TORITTO, *Parlamento europeo e sistema dei Parlamenti nazionali nella Costituzione europea*, in www.federalismi.it, n. 10/2005.
- B. CARAVITA DI TORITTO, *La grande sfida dell'Unione Europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in www.federalismi.it, n. 1/2012.
- L. CARBONE, C. PINELLI, G. TIBERI (a cura di), *Il progetto di Costituzione europea davanti alla Conferenza intergovernativa*, in www.astrid-online.it.
- L. CARBONE, L. COZZOLINO, L. GIANNITI, C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 239-288.
- S. M. CARBONE, C. TUO, *Gli strumenti di diritto dell'Unione europea in materia di famiglia e il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2/2010, pp. 301-324.
- N. CARDONE, A. JANNELLI, L. MATTEO, F. MEZZAPESA, F. PALLANTE, *Il principio di sussidiarietà nell'evoluzione giuridica europea*, in www.consiglioregionale.piemonte.it.
- P. CARETTI, *I riflessi dell'ordinamento comunitario nella forma di governo italiana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1981, pp. 311-328.
- P. CARETTI, *I riflessi del nuovo sistema delle fonti comunitarie sul diritto interno*, in www.astrid-online.it.
- P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in www.astrid-online.it.
- P. CARETTI, *La "crisi" della legge parlamentare*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 1/2010.
- L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in www.constituzionalismo.it, 23/04/2008.
- A. CARRINO, *L'Europa e il futuro delle costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 5-46; 103-141; 165-191.
- M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 263-305.

- M. CARTABIA, *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.
- M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 475-512.
- M. CARTABIA, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2010, pp. 221-226.
- F. CARUSO, *Gli strumenti sovranazionali in materia di famiglia e le regole di applicazione e di interpretazione*, Relazione resa nell'Incontro di studio sul tema: "Gli strumenti sovranazionali in materia di famiglia", Roma 12-14 Maggio 2010, in *www.csm.it*.
- A. CASSESE, *Risultati del dibattito e proposte per un potenziamento del ruolo del parlamento in politica estera*, in A. CASSESE (a cura di), *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni affari esteri*, Padova, Cedam, 1982, pp. 289-298.
- S. CASSESE, *Relazione al Seminario di Astrid su "La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea"* - Roma, 21 settembre 2009, in *www.astrid-online.it*.
- L. CASSETTI, *La disciplina del mandato d'arresto europeo (I). Profili costituzionali*, in *Diritto penale e processo*, n. 7/2005, pp. 812-817.
- A. CELOTTO, *Primaute e controlimiti nel Trattato di Lisbona*, in ID., *Scritti sul processo costituente europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, pp. 77-93.
- A. CELOTTO, *Mandato di arresto europeo e giudici costituzionali: una nuova frontiera dei controlimiti*, in R. CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e Mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene Editore, 2007, pp. 195-204.
- A. CELOTTO, *Legittimità costituzionale e legittimità comunitaria (prime considerazioni sul controllo di costituzionalità in Italia come sistema "misto"*, in ID., *Scritti sul processo costituente europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, pp. 97-114.
- A. CELOTTO, *L'incidenza del diritto comunitario sulle dinamiche della legislazione statale e regionale*, in ID., *Scritti sul processo costituente europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, pp. 115-136.
- A. CELOTTO, *La nuova legge comunitaria 2007. Tendenze attuali nella fase ascendente e discendente del processo comunitario*, in ID., *Scritti sul processo costituente europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, pp. 137-150.
- V. CERULLI IRELLI, F. BARAZZONI, *Gli atti dell'Unione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*.

- Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 325-341.
- V. CERULLI IRELLI, *I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento interno*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 415-438.
- M. CESARE, *Indirizzo politico*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 3092-3103.
- E. CHELI, *La "centralità" parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1981, pp. 343-351.
- E. CHELI, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro "sistema" delle fonti*, in www.osservatoriodellefonti.it, fasc. n. 2/2010.
- M. CHIAVARIO, G. DE FRANCESCO, D. MANZIONE, E. MARZADURI, *Il mandato di arresto europeo. Commento alla legge 22 aprile 2005, n. 69*, Torino, Utet, 2006.
- R. CHIEPPA, *Nuove prospettive per il controllo di compatibilità comunitaria da parte della Corte Costituzionale*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 3/2007, p. 493 ss.
- C. CHIMENTI, *Ruolo delle Camere*, in *Queste istituzioni*, n. 156-157/2010, pp. 43-49.
- D. CHIRICO, *"Tecnica" e "politica" nelle dinamiche inter-ordinamentali*, in www.giurcost.org.
- M. P. CHITI, *Dalla "Comunità di diritto" alla Unione dei diritti*, in S. MICOSI, G. L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. "Nel dubbio, per l'Europa"*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 259-273.
- E. CIARLI, *L'impatto del Trattato di Lisbona sul Parlamento italiano*, in www.affarinternazionali.it, 9/12/2009.
- F. CLEMENTI, *Il Trattato di Lisbona: dalla Convenzione europea del 2003 alla sua entrata in vigore*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 41-55.
- M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La libera circolazione della "coppia" nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2008, pp. 399-402.
- G. CONTALDI, *Effetto diritto e primato dell'ordinamento comunitario*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2124-2134.
- F. G. CONTE, *Parlamento e Unione europea*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 111-120.

- A. COSSIRI, *L'esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale: "Europa di stati" o Parlamento protagonista?*, in www.forumcostituzionale.it.
- P. COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, in www.giurcost.org.
- P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della formazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in www.tecnichenormative.it.
- M. COTTA, voce *Democrazia*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1988, pp. 1-3.
- C. CURTI GIALDINO, *Prime riflessioni sul Trattato di Lisbona*, in M. C. BARUFFI (a cura di), *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Padova, Cedam, 2008, pp. 37-69.
- R. A. DAHL, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 48-66; 74-126.
- A. DAMATO, *Il mandato d'arresto europeo e la sua attuazione nel diritto italiano (I)*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1/2005, pp. 21-57.
- A. DAMATO, *Il mandato d'arresto europeo e la sua attuazione nel diritto italiano (II)*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2005, pp. 203-251.
- A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in www.rivistaaic.it, n.1/2011.
- L. DANIELE, *L'architettura tra i due nuovi trattati e i loro rapporti reciproci*, in www.sudineuropa.net.
- P. V. DASTOLI, *Oltre Lisbona*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 447-455.
- A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007.
- A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4/2002, pp. 913-939.
- S. DE BELLIS, *L'interazione fra i Parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2010, pp. 609-630.
- C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Roma, Aracne editrice, 2011.
- C. DE FIORES, *Le trasformazioni della delega legislativa nell'epoca della globalizzazione*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 179-190.
- C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in www.constituzionalismo.it.

- E. DE MARCO, *Strumenti e criticità del governo degli ordinamenti sopranazionali: metodi intergovernativi, metodi “comunitari” e multilevel governance*, in www.giuripoli.unimi.it
- G. DE MINICO, *Dall'incontro di Laeken alla Costituzione europea*, in www.forumcostituzionale.it.
- P. DE PASQUALE, A. PATRONI GRIFFI, *Principio di sussidiarietà e dimensione territoriale*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, ESI, 2009, pp. 329-351.
- C. DE SIMONE, *La Camera approva il disegno di legge Buttiglione, recante “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- U. DE SIERVO, *I diritti fondamentali europei e i diritti costituzionali italiani (a proposito della “Carta dei diritti fondamentali)*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari-Roma, Editori Laterza, 2003, pp. 258-271.
- U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. XIII-XXIX, in www.osservatoriosullefonti.it.
- B. DE SOUSA SANTOS (a cura di), *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Troina, Città Aperta Edizioni, 2003.
- R. DI CESARE, *Prime applicazioni delle nuove regole sulla partecipazione del Parlamento alla formazione degli atti comunitari*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 801.
- R. DI CESARE, *Approvata dal Senato la modifica della legge “La Pergola”*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 228-236.
- R. DICKMANN, *A proposito di revisione del bicameralismo: questione solo politica o anche giuridica?*, in www.forumcostituzionale.it.
- R. DICKMANN, *Per uno studio di diritto comparato sul processo legislativo*, in ID., A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci editore, 2011, pp. 21-25.
- R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari e non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008.
- R. DICKMANN, *Profili di “continuità” costituzionale nell'esperienza parlamentare italiana*, in www.federalismi.it, n. 21/2011.

- R. DICKMANN, *La diplomazia parlamentare*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari e non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 629-631.
- B. DI GIACOMO RUSSO, *L'esclusività del nomen iuris Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in www.forumcostituzionale.it.
- R. DI MARIA, *La vis espansiva del Governo nei confronti del Parlamento: alcune tracce della eclissi dello Stato legislativo parlamentare nel "ruolo" degli atti aventi forza di legge*, in *Diritto e Questioni pubbliche*, n. 10/2010, pp. 305-335.
- R. DI MARIA, *Spunti per una riflessione (teorica) sulla reciproca interferenza fra federalismo "funzionale" e principio di sussidiarietà verticale, dalla riforma del Titolo V alla attuazione del federalismo fiscale*, in www.forumcostituzionale.it.
- A. DI MARTINO, *Principio di territorialità e protezione dei diritti fondamentali nello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. Osservazioni alla luce della giurisprudenza costituzionale di alcuni stati membri sul mandato d'arresto europeo*, in R. CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e Mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene Editore, 2007, pp. 69-138.
- E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2008, in particolare, pp. 30-51.
- M. DOGLIANI, *Costituzione in senso formale, materiale, strutturale e funzionale: a proposito di una riflessione di Gunther Teubner sulle tendenze autodistruttive dei sistemi sociali*, in www.costituzionalismo.it, 17/11/2009.
- A. DONÀ, *L'europeizzazione del sistema di governo: il caso della legge comunitaria*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 34-54.
- S. DONDI, *Il "letto di giustizia" del Governo in Parlamento. Insolita conclusione per la favola delle Camere onnipotenti e dell'Esecutivo debole*, in *Queste istituzioni*, n. 156-157/2010, pp. 29-38.
- U. DRAETTA, *Diritto dell'Unione europea e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano: un contrasto non più solo teorico*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1/2007, p. 13 ss.
- U. DRAETTA, *La funzione legislativa ed esecutiva dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, fasc. n. 4/2008, pp. 677-693.
- U. DRAETTA, *Le competenze dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, fasc. n. 2/2008, pp. 245-259.

- U. DRAETTA, *Il mandato d'arresto europeo al vaglio della Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, n. 4/2007, pp. 995-1008.
- F. DUINA- M.J. OLIVER, *National Parliaments in the European Union: Are there any benefits to Integration?*, in *European Law Journal*, Vol. 11, n. 2, march 2005, p. 173 ss.
- J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, I. PERNICE, *European union law and National constitutions. Conclusions*, WHI – Paper 18/02, in www.whi-berlin.de.
- A. ESPOSITO, *La COSAC e il controllo di sussidiarietà: un caso di (parziale e problematica) anticipazione degli effetti del trattato costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it
- A. ESPOSITO, *Introduzione ad uno studio sulla qualità della regolazione comunitaria*, in www.iussit.it.
- A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4/2009, pp. 1119-1173.
- S. FABBRINI (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- S. FABBRINI, *Introduzione. L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 3-33.
- S. FABBRINI, *Introduzione. Le istituzioni dell'Unione europea in prospettiva comparata*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 3-37.
- F. FABBRIZZI, *La cronaca di oggi e di ieri. Il governo Pella e i "Governi del Presidente"*, in www.federalismi.it, n. 22/2011.
- P. FARAGUNA, *GERMANIA: il Mangold-Urteil del BverfG. Controllo ultra-vires sì, ma da maneggiare europarechtsfreundlich*, in www.forumcostituzionale.it.
- C. FASONE, *I Parlamenti dell'Unione: nuovi attori sulla scena delle procedure normative comunitarie?*, in www.amministrazioneincammino.it.
- C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 1/2010.
- C. FASONE, *Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà*, in www.forumcostituzionale.it.
- C. FASONE, *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui Parlamenti nazionali?*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 3/2010.

- C. FASONE, *La cooperazione rafforzata in materia di brevetto europeo: un difficile test per il coinvolgimento dei Parlamenti nel processo decisionale europeo*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2011.
- C. FAVILLI, *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2010, pp. 13-35
- L. FAVOREU, *I garanti dei diritti fondamentali europei*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari-Roma, Editori Laterza, 2003, pp. 247-257.
- G. FERRARA, *Il Parlamento fattore di unità*, in *www.astrid-online.it*.
- F. FERRARO, voce *Unione europea e comunità europee*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 6093-6103.
- F. FERRARO, *Questioni aperte sul tema della responsabilità extracontrattuale degli Stati membri per violazione del diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1/2007, pp. 55-89; in particolare, pp. 70-74.
- M. FERRERA, *Conclusioni. Un'Italia salvata dall'Europa, ma ancora libera di danneggiare se stessa*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 243-254.
- M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, Laterza, 2009.
- G. M. FLICK, *A proposito della sentenza del Bundesverfassungsgericht: un bicchiere mezzo vuoto o mezzo pieno?*, intervento al Seminario di studio sulla "Sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona", Palazzo della Consulta, 19 ottobre 2009, consultabile in *www.cortecostituzionale.it*.
- F. FONTANELLI, G. MARTINICO, *Alla ricerca della coerenza: le tecniche del "dialogo nascosto" fra i giudici nell'ordinamento costituzionale multi-livello*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2008, pp. 351-387.
- M. FRAGOLA, *Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo di "decostituzionalizzazione"*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, fasc. n. 1/2008, pp. 205-230.
- F. FRATTINI, *Il futuro dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 457-468.
- T. E. FROSINI, *L'antiparlamentarismo e i suoi interpreti*, in R. ORRÙ, L. C. SCIANCANELLA, A. CIAMMARICONI (a cura di), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa. Un cammino tra storia e diritto*, Napoli, ESI, 2008, pp. 81-103.

- G. GAJA, *Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea: una relazione complessa*, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 211 ss.
- V. GALARDINI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia: il ruolo del Parlamento nel processo decisionale europeo*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati – Roma: Camera dei Deputati. Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico*, 2001, Vol. 2, p. 967 e ss.
- F. F. GALLO, *Il Parlamento siciliano del 1812: spunti per una riflessione*, in R. ORRÙ, L. C. SCIANCANELLA, A. CIAMMARICONI (a cura di), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa. Un cammino tra storia e diritto*, Napoli, ESI, 2008, pp. 105-125.
- P. GAMBALE, *La partecipazione dei Parlamenti nazionali alla fase "ascendente" del diritto comunitario: modelli stranieri e novità nell'ordinamento italiano*, in www.amministrazioneincammino.it.
- P. GAMBALE, *Le "garanzie parlamentari" nella fase ascendente del diritto comunitario: cenni di diritto comparato e novità dell'ordinamento italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2006, pp. 833-852.
- S. GAMBINO, *Multilevel constitutionalism e diritti fondamentali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008-III, pp. 1144-1192.
- P. GAMBALE, *Le "garanzie parlamentari" nella fase ascendente del diritto comunitario: cenni di diritto comparato e novità dell'ordinamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2006, pp. 833-852.
- G. GARAVOGLIA, *Parlamento e politica estera: un esame comparato*, in *Quaderni costituzionali*, n.3/1984, pp. 605-639.
- R. M. GERACI, *La disciplina italiana di attuazione del mandato d'arresto europeo (Prima parte)*, in *Studium Iuris*, n. 1/2007, pp. 43-50.
- R. M. GERACI, *La disciplina italiana di attuazione del mandato d'arresto europeo (Seconda parte)*, in *Studium Iuris*, n. 2/2007, pp. 158-162.
- E. GIANFRANCESCO, *Incroci pericolosi: CEDU, carta dei diritti fondamentali e Costituzione italiana tra Corte costituzionale, Corte di giustizia e Corte di Stasburgo*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011.
- E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F.FLORÀ (con la collaborazione di), *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc n. 1/2009.
- L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea*, in www.astrid.eu.
- L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, ESI, 2009, pp. 477-501.
- L. GIANNITI, *La ratifica italiana del Trattato di Lisbona*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2009, pp. 407-410.

- L. GIANNITI, *I Parlamenti nazionali garanti del principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003, pp. 172-173.
- L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il Trattato di Lisbona: un'opportunità o un problema?*, in *www.astrid-online.it*.
- L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 171-190.
- M. GILBERT, *Il processo storico dell'Europa integrata*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 39-72.
- T. GIOVANNETTI, *L'ultimo passo del "cammino comunitario" conduce la Corte a Lussemburgo*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.
- D. GIROTTO, *Sulla "riserva parlamentare" nella legge di attuazione del mandato di arresto europeo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2006, pp. 119-125.
- D. GIROTTO, *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, Napoli, Jovene editore, 2009.
- F. GIUFFRÈ, *La costituzione materiale della transizione: dalla democrazia consensuale alla democrazia competitiva*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2009, pp. 23-48.
- M. GNES, *Il nuovo assetto del potere esecutivo europeo dopo il Trattato di Lisbona*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2010, pp. 236-241.
- D. GOTTARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel nuovo trattato*, in M. C. BARUFFI (a cura di), *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Padova, Cedam, 2008, pp. 71-80.
- L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, Cacucci editore, 2006.
- P. GUALTIERI, *Mandato d'arresto europeo: davvero superato (e superabile) il principio di doppia incriminazione?*, in *Diritto penale e processo*, 2004, pp. 115-121.
- G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2008.
- G. GUARINO, *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea. Criticità attuali e prospettive future (L'Unione Europea quale Stato federale)*, in *www.costituzionalismo.it*, 21/07/2008.
- G. GUARINO, *L'Europa imperfetta. UE: problemi, analisi, prospettive*, in *www.costituzionalismo.it*, 21/11/2011.
- B. GUASTAFERRO, *Il Trattato di Lisbona tra il "custode" della sovranità popolare e il "custode" della Costituzione: la triplice "riserva" apposta al Trattato dal Bundesverfassungsgericht*, in *www.astrid-online.it*.
- G. GUZZETTA, F.S. MARINI, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 50-66; 148-157; 274-277; 394-401.

- P. HÄBERLE, *150 anni di Unità d'Italia. Osservazioni di un giurista costituzionalista europeo*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2011.
- D. HELD, *Modelli di democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1989.
- D. HUME, *Trattato sulla natura umana*, in A. SANTUCCI (a cura di), *Il pensiero di David Hume*, Torino, Loescher, 1972, pp. 56-57.
- M. P. IADICICCO, *La riserva di legge nelle dinamiche di trasformazione dell'ordinamento interno e comunitario*, Torino, Giappichelli, 2007.
- R. IBRIDO, Spagna. *Varata la nuova disciplina volta ad adeguare le procedure nazionali ai nuovi poteri attribuiti dal Trattato di Lisbona ai Parlamenti nazionali*, in *www.dcpe.it/online*.
- P. IGNAZI, L. S. ROSSI, *Il Parlamento Europeo*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 151-170.
- M. IMMORDINO, F. TERESI, *La Regione Sicilia*, Milano, Giuffrè, 1988.
- F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della comunità e dell'unione europea*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 225-304.
- L. KALB (a cura di), *Mandato di arresto europeo e procedure di consegna. Commento alla legge 22 aprile 2005*, Milano, Giuffrè, 2005.
- F. LANCHESTER, *Lo Stato sovrano dopo l'affermazione del modello democratico*, in *www.federalismi.it*, n. 21/2011.
- A. LANCIOTTI, *La disciplina del mandato d'arresto europeo (I). I coinvolgimenti sovranazionali*, in *Diritto penale e processo*, n. 7/2005, pp. 806-811.
- I. LA LUMIA, *Breve guida al Parlamento siciliano*, in *www.ars.sicilia.it*.
- V. LIPPOLIS, *Il Parlamento nazional-comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1991, pp. 319-347.
- P. D. LOGROSCINO, *La cittadinanza dell'Unione: la crisi dei concetti tradizionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2006, pp. 407-421.
- L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 66-75; pp. 124-130.
- N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *www.amministrazioneincammino.it*.
- N. LUPO, *Gli atti normativi del Governo tra legalità costituzionale e fuga dai controlli*, in *www.osservatoriosullefonti.it*.
- N. LUPO, *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al Trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005. Memoria presentata a seguito dell'audizione svoltasi giovedì 7 luglio 2011 presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, nell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge n. 2646, approvato dalla Camera dei deputati, e del connesso*

- disegno di legge n. 2254, in tema di normativa e politiche dell'Unione europea, in www.senato.it.*
- N. LUPO, *Qualcosa comincia a muoversi sul fronte delle modifiche ai regolamenti parlamentari?* in www.osservatoriosullefonti.it.
- N. LUPO, A. MANZELLA, voce *Parlamento europeo*, in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 4112-4124.
- J. LUTHER, *Il trattato di Lisbona trattato a Karlsruhe: Just Law in the Books?*, contributo al Seminario di Astrid su “La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea” - Roma, 21 settembre 2009, in www.astrid-online.it.
- R. LUZZATTO, *Il diritto europeo e la Costituzione italiana dopo la riforma dell'art. 117*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1/2008, p. 1 ss.
- N. MAC CORMICK, *La sovranità in discussione: diritto, stato e nazione nel “commonwealth” europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- C. MAGNANI, *Il principio dell'identità nazionale nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 481-506.
- B. MALAISI, *Il ruolo del Governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa*, in www.federalismi.it, n. 2/2009.
- M. MANETTI, *Famiglia e Costituzione: le nuove sfide del pluralismo delle morali*, in www.rivistaaic.it.
- S. MANGIAMELI, E. DI SALVATORE, *Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di governo italiana*, in www.issirfa.cnr.it.
- A. MANZELLA, *Principio democratico e integrazione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2006, pp. 569-572.
- A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, pp. 35-49.
- A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in S. MICOSSI, G. L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. “Nel dubbio, per l'Europa”*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 333-349.
- A. MANZELLA, *Verso Lisbona Plus*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2009, pp. 707-713.
- A. MANZELLA, *Introduzione*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 29-33.
- A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 469-488.

- A. MANZELLA, *Lo "stato" del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, in *www.astrid-online.it*.
- A. MANZELLA, *Il Parlamento: questione attuale*, in *www.astrid-online.it*.
- D. MANZIONE, *Il mandato d'arresto europeo*, in *Legislazione penale*, 2002, pp. 975-978.
- M. R. MARCHETTI, *La disciplina del mandato d'arresto europeo (II). La fase dell'esecuzione nella procedura passiva di consegna. La procedura attiva e le misure cautelari reali*, in *Diritto penale e processo*, n. 8/2005, pp. 957-964.
- B. MARKESINIS, J. FEDTKE, *Giudici e diritto straniero. La pratica del diritto comparato*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- P. MARTELLI, *Introduzione all'edizione italiana*, in J. M. BUCHANAN, G. TULLOCK, *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 9-31.
- P. MASSA, voce *Parlamento*, in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 4101-4111.
- A. MASSAI, *Parlamento e politica estera: L'Italia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1984, pp. 559-603.
- G. MASSOLO, *Il nuovo profilo dell'Unione europea sulla scena internazionale dopo la riforma di Lisbona*, in *La Comunità Internazionale*, n. 1/2010, pp. 3-10.
- R. MASTROIANNI, *L'ordinamento giuridico nazionale nei rapporti con le regole comunitarie e dell'Unione europea. La posizione della Corte costituzionale italiana*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 3/2009, pp. 437-465.
- R. MASTROIANNI, *Conflitti tra norme interne e norme comunitarie non dotate di efficacia diretta: il ruolo della Corte costituzionale*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3/2007, pp. 460-462.
- R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i Parlamenti nazionali*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 191-199.
- A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2006.
- B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi – Molte, oscure, complicate*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- A. MAURER, *National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a Best Practice Mechanism*, in *www.european-convention.eu.int*.
- F. C. MAYER, *Supremacy – Lost?*, WHI – Paper 2/06, in *www.whi-berlin.de*.

- M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Mandato di arresto europeo, natura delle decisioni-quadro e principio di eguaglianza*, in R. CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e Mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene Editore, 2007, pp. 3-13.
- M. L. MAZZONI HONORATI, *La "partecipazione" parlamentare al processo normativo europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 1/1995, pp. 27-40.
- A. MENCARELLI, *Quale ruolo per i Parlamenti nazionali nell'Unione europea?*, in *www.federalismi.it*.
- P. MENGOZZI, *I problemi giuridici della famiglia a fronte del processo di integrazione europea*, in *Famiglia e diritto*, 2004, p. 643 e ss.
- Y. MÉNY, *Una costituzione per l'Unione europea?*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 298-310.
- S. MICOSSI, *Un laboratorio di democrazia*, in S. MICOSSI, G. L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. "Nel dubbio, per l'Europa"*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 275-303.
- S. MICOSSI, *Un nuovo equilibrio destinato a durare*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 489-497.
- G. MIGLIORE, *Verso una sinistra costituente: nuovi modelli di partecipazione democratica*, in *www.federalismi.it*, n. 13/2008.
- F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000.
- M. MORLOK, *Introduzione. Il diritto costituzionale nel sistema europeo a più livelli*, relazione presentata in occasione dell'Incontro sul tema "I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea". Resoconto redatto da G. SCACCIA in *www.luiss.it*.
- C. MORVIDUCCI, *Il Parlamento italiano e le Comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1979.
- C. MORVIDUCCI, *La politica comunitaria e il ruolo svolto dalle commissioni affari esteri e dalla giunta per gli affari delle comunità europee*, in A. CASSESE (a cura di), *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni affari esteri*, Padova, Cedam, 1982, pp. 129-164.
- C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e Parlamenti nazionali: quale ruolo?*, in *Rivista italiana diritto pubblico comunitario*, 2003, pp. 568-569.
- C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2008.
- C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel nuovo trattato*, in *sudineuropa.net*, n. 1/2008.
- F. MODUGNO, *A mò di introduzione. Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione*

- legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 30-55.
- M. MORLOK, *Il diritto costituzionale nel sistema europeo a più livelli*, in www.luiss.it.
- M. MORLOK, *Introduzione. Il diritto costituzionale nel sistema europeo a più livelli*, in S. P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea, Resoconto a cura di Gino Scaccia*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 507-528.
- G. NAPOLITANO, *Sciogliere l'antico nodo di contrastanti visioni del progetto europeo. Far emergere una nuova volontà politica comune*, Lectio Magistralis del Presidente della Repubblica all'Università Humboldt, in www.quirinale.it.
- G. NAPOLITANO, *Sul futuro delle scienze del diritto pubblico: variazioni su una lezione tedesca in terra americana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2010, pp. 1-20.
- B. NASCIMBENE, A. LANG, *Il Trattato di Lisbona: l'Unione europea a una svolta?*, in www.forumcostituzionale.it.
- I. NICOTRA, *Il governo Monti (Napolitano): l'Unione europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in www.federalismi.it, n. 24/2011.
- M. T. NIGRO, *Parlamento e Unione europea*, in www.osservatoriosullefonti.it.
- S. NINATTI, A. ROVAGNATI, *Verso un diritto europeo delle relazioni familiari?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2007, p. 426.
- V. ONIDA, *Verso la Costituzione europea: passi ulteriori*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 171-172.
- R. ORRÚ, *Prospettive di "parlamentarizzazione" dell'Unione. Assemblee nazionali e Assemblea europea*, in *diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, IV, pp. 1753-1754.
- T. PADOA SCHIOPPA, *Europa, forza gentile*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2003, pp. 813-842.
- L. PALADIN, *Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario*, in *Le Regioni*, n. 4/1996, pp. 1031-1040.
- L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- F. PALERMO, *La teoria delle forme di stato e la sua verifica comparata. Quale attualità per il diritto costituzionale dell'Unione europea?* in R. TONIATTI, F. PALERMO (a cura di), *Il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea. Saggi su valori e prescrittività dell'integrazione costituzionale sovranazionale*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2004, pp. 13-67.

- F. PALERMO, *Premessa. Verso il diritto costituzionale integrato dell'incompletezza*, in R. TONIATTI, F. PALERMO (a cura di), *Il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea. Saggi su valori e prescrittività dell'integrazione costituzionale sovranazionale*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2004, pp. 1-11.
- F. PALERMO, JENS WOELK, "Maastricht reloaded": *il Tribunale costituzionale federale tedesco e la ratifica condizionata del Trattato di Lisbona*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.3/2009, p. 1037.
- F. PALERMO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul mandato di arresto europeo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, pp. 897-902.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali nel quadro del trattato di Lisbona (2008/2120 (INI))*, in europarl.europa.eu.
- L. PASOTTI, *L'adattamento del diritto comunitario al diritto interno dopo il Trattato di Lisbona*, in www.rivistaaic.it, n. 00/2010.
- M. PATRONO, *La forma di governo dell'Unione europea: una breve storia*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4/2003, pp. 1763-1767.
- A. L. PECORIELLO, F. RISPOLI, *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, pp. 115-133.
- P. PERLINGIERI, M. PARRELLA, *Sub artt. 56-69 Cost.*, in P. PERLINGIERI, *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, ESI, 2007, pp. 375-451.
- P. PERLINGIERI, P. FEMIA, *Sub artt. 70-82 Cost.*, in P. PERLINGIERI, *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, ESI, 2007, pp. 452-625.
- I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1996, p. 36, p. 703 ss.
- I. PERNICE, *The role of National Parliaments in the European Union*, WHI – Paper 5/01, in www.whi-berlin.de.
- I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002, p. 511 ss..
- I. PERNICE, *The EU Leviathan and Globalisation – is the EU able to Take Over the Vital Functions of the Nation-State in the Changing Environment of the Globalized World?*, WHI – Paper 12/08, in www.whi-berlin.de.
- I. PERNICE, *The Global Dimension of Multilevel Constitutionalism A Legal Response to the Challenges of Globalisation*, WHI – Paper 9/08, in www.whi-berlin.de.
- I. PERNICE, F. C. MAYER, *La Costituzione Integrata Dell'Europa*, WHI – Paper 7/03, in www.whi-berlin.de.
- I. PERNICE, "Coalition of the Willing" and European Integration: *Different Speed? A Core Europe?*, WHI – Paper 2/08, in www.whi-berlin.de.

- L. PESOLE, *La Corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103 del 2008*, in *www.federalismi.it*, n. 15/2008.
- F. PETRANGELI, *Sussidiarietà e Parlamenti nazionali: I rischi di confusione istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 173-175.
- L. PETRONE, *La partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo decisionale comunitario: casi di policy making e modest influencing Parliaments*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2005, pp. 1624-1641.
- B. PIATTOLI, *Mandato di arresto UE: istanze di armonizzazione processuale, distonie applicative e tutela multilivello dei diritti fondamentali*, in *Diritto penale e processo*, n. 8/2007, pp. 1105-1110.
- F. PIAZZA, *Germania*, in R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci editore, 2011, pp. 119-146.
- D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione per il metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.
- V. PIERGIGLI, *Le regole della produzione normativa*, Torino, Giappichelli, 2009.
- C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2008, pp. 925-939.
- C. PINELLI, *Multilevel Constitutionalism e principi fondativi degli ordinamenti sopranazionali*, in *www.giuripol.unimi.it*.
- C. PINELLI, *Il Preambolo, i valori, gli obiettivi*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 67-74.
- C. PINELLI, *Le "Disposizioni relative ai principi democratici"*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 135-141.
- M. M. PISANI, *Problemi costituzionali relativi all'applicazione del mandato d'arresto europeo negli Stati membri*, in *www.federalismi.it*, n. 15/2005.
- M. PIVETTI, *La lotteria del capitalismo e il disastro dell'Europa*, in *www.costituzionalismo.it*, 19/12/2011.
- F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione Europea*. Relazione al Convegno "La funzione normativa di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale" Trapani 3-4 maggio 2002, in *www.giurcost.org*
- F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari*

- e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/2002, pp. 221-257.
- F. PIZZETTI, G. TIBERI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 143-169.
- A. PIZZORUSSO, *Interrogativi in tema di rapporti tra fonti comunitarie e fonti nazionali*, in S. P. PANUNZIO, E. SCISO (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 21-30.
- A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2008.
- A. M. POGGI, *Principio di sussidiarietà e autonomie funzionali*, in www.astrid-online.it.
- O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il Trattato di riforma e la ripartizione delle competenze*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2010, pp. 631-651.
- QUADERNI A CURA DEL SERVIZIO STUDI LEGISLATIVI E PROMOZIONE CULTURALE DELL'ARS, *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia, per il XLV anniversario della prima seduta dell'Assemblea regionale siciliana 25 maggio 1947*, Palermo, 1993.
- QUADERNI DEL SERVIZIO STUDI LEGISLATIVI DELL'ARS – NUOVA SERIE 2005 –, *Verso il nuovo Statuto della Regione. Le radici della memoria, le ragioni della speranza. Approfondimenti tematici*, ARS, XIII legislatura, vol. I, Palermo, 2006.
- E. C. RAFFIOTTA, *Potere estero del Governo e accordi internazionali in forma semplificata: una ricerca sulla prassi*, in www.forumcostituzionale.it.
- F. RAIA, *Il processo di integrazione europea alla luce della legge 4 febbraio 2005 n. 11 il ruolo del governo nella fase discendente*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- L. RAIMONDI, *La nozione di giurisdizione nazionale ex art. 234 TCE alla luce della recente giurisprudenza comunitaria*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2006, p. 369 ss.
- F. RASPADORI, *Il deficit di rappresentatività del Parlamento europeo: limiti e soluzioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1/2009, pp. 121-132.
- M. RAVERARIA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2007.
- G. U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, n. 2/1995, pp. 247-310.

- G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà nel diritto pubblico e nel diritto penale, principio di legalità, riserva di legge*, in G. INSOLERA (a cura di), *Riserva di legge e democrazia penale: il ruolo della scienza penale*, Bologna, Monduzzi editore, 2005, pp. 107-111.
- P. RIDOLA, *Il principio democratico nell'Unione europea*, relazione resa in occasione dell'Incontro sul tema "I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea". Resoconto redatto da E. LEHNER, P. OLIVIERI, in *www.luiss.it*.
- P. RIDOLA, *Brevi note sui rapporti tra principio democratico e principio parlamentare nell'Unione europea: il difficile cammino della "democrazia federalistica"*, in R. ORRÙ, L. C. SCIANCANELLA, A. CIAMMARICONI (a cura di), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa. Un cammino tra storia e diritto*, Napoli, ESI, 2008, pp. 127-137.
- P. RIDOLA, *Le suggestioni del Grundgesetz nella dottrina costituzionalistica italiana. Sessant'anni di rapporti tra le "culture" costituzionali tedesca e italiana*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2011.
- E. RINALDI, *Mandato d'arresto europeo e legalità dei provvedimenti restrittivi della libertà personale. Spunti di riflessione anche alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione*, in R. CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e Mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene Editore, 2007, pp. 139-194.
- G. RIVOSACCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2009.
- F. ROSA, *Riforma dei regolamenti e controllo parlamentare sul Governo: se non ora, quando?*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 1/2009.
- P. ROSA, *L'europeizzazione della politica estera: tra sovranazionalismo e transgovernativismo*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 213-242.
- L. S. ROSSI, *Rapporti tra norme comunitarie e norme interne*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1997, pp. 367 e ss.
- L. S. ROSSI, *La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'UE*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 565 ss.
- A. RUGGERI, *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del titolo V?*, in *www.federalismi.it*.
- A. RUGGERI, *È rimediabile il disordine delle fonti?*, in *www.osservatoriodellefonti.it*, fasc. n. 2/2010.
- A. RUGGERI, *Verso un nuovo ordine delle fonti?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2000, p. 396 ss.
- A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovvero sia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in *www.federalismi.it*, n. 19/2009.

- A. RUGGERI, *Riforma del titolo V ed esperienze di formazione, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale: profili processuali e sostanziali, tra continuo e discontinuo*, in www.federalismi.it.
- A. RUGGERI, *Rapporti tra Corte costituzionale e corti europee, bilanciamenti interordinamentali e "controlimiti" mobili, a garanzia dei diritti fondamentali*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011.
- A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: "il Governo deve avere la fiducia dei mercati"* (nota minima a commento della nascita del governo Monti), in www.federalismi.it, n. 23/2011.
- F. RUSSO, *L'Unione europea come fuga dalla democrazia?* in www.costituzionalismo.it.
- G. SAVINI, M. P. C. TRIPALDI, *Italia. Il processo legislativo e la semplificazione normativa tra Governo e Parlamento*, in R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci editore, 2011, pp. 29-67.
- G. M. SALERNO, *Riserva di legge e principio di legalità nel processo di integrazione europea*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 340-357.
- L. SALTARI, *Il riparto di competenze tra l'Unione europea e gli Stati: ossificazione o fluidità?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2010, pp. 231-236.
- C. SALVI, *Democrazia e stato sociale: dalla Germania buone notizie per l'Europa*, relazione al Seminario di Astrid su "La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea", Roma, 21 settembre 2009, in www.astrid-online.it.
- V.M. SBRESCIA, *Le competenze dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, Napoli, ESI, 2008.
- P. SCARLATTI, *Democrazia e istituzioni nell'Unione europea: il Trattato di Lisbona*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011.
- P. SCARLATTI, *Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell'Europa del dopo-Lisbona*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2012.
- W. SCHÄUBLE, *Il Trattato di Lisbona come espressione dell'unità culturale dell'Europa*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 499-516.
- M. SCHMIDT, *The Principle of Non-discrimination in Respect of Age: Dimensions of the ECJ's Mangold Judgment*, in *German Law Journal*, vol. 7 n. 5/2005, pp. 505-524, consultabile in www.germanlawjournal.com.
- C. SCHMITT, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, a cura di G. STELLA, Torino, Giappichelli, 2004.

- V. SCIARABBA, *Le "Convenzioni", luogo di incontro dei "Parlamenti d'Europa" e di sperimentazione sul piano strutturale e funzionale*, in R. ORRÙ, L. C. SCIANCANELLA, A. CIAMMARICONI (a cura di), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa. Un cammino tra storia e diritto*, Napoli, ESI, 2008, pp. 15-46.
- SERVIZIO DOCUMENTAZIONE E BIBLIOTECA DELL'ARS, *L'Archivio storico del Parlamento regionale. Gli antichi Parlamenti regionali nel patrimonio della biblioteca dell'ARS*, in www.ars.it
- S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione Europea e Parlamenti nazionali: integrazione o contrapposizione?*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2005. L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali. Atti del XX Convegno Annuale, Catania, 14-15 ottobre 2005*, Padova, 2007. Il contributo è reperibile in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2002, pp. 961-988.
- F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- F. SORRENTINO, *Legalità dei reati e mandato d'arresto europeo tra principi costituzionali nazionali e principi fondamentali europei*, in R. CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e Mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene Editore, 2007, pp. 15-21.
- F. SORRENTINO, *Il diritto comunitario e il sistema italiano delle fonti*, in S. P. PANUNZIO, E. SCISO (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 147-158.
- A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi. (Necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2011.
- P. SPAGNOLO, *Il mandato d'arresto europeo e le condizioni ostative alla consegna: prime pronunce giurisprudenziali e primi contrasti interpretativi*, in *Legislazione penale*, 2007, p. 599 e ss.
- S. STAIANO, *La Costituzione e il suo contesto: dimensione nazionale e dimensione europea*, in www.federalismi.it, n. 1/2012.
- A. STERPA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario e nella Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 15/2010.
- A. STERPA, *Consapevoli di essere nell'Unione Europea: la formazione del Governo Monti negli atti del Quirinale*, in www.federalismi.it, n. 22/2011.
- G. STROZZI, voce *Fonti (Dir. Com.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2526-2537.

- I. SPIGNO, *La Corte costituzionale e la vexata quaestio del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in www.osservatoriosullefonti.it.
- J. TAJADURA, *Costituzione e democrazia nell'Unione Europea*, relazione tenuta nell'ambito dei seminari del Dottorato di ricerca in "Diritto comunitario e diritto interno: fonti, organizzazione, attività", Palermo, 6 ottobre 2009.
- G. TARLI BARBIERI, *Appunti sulle fonti del diritto italiano. Parte generale*, Torino, Giappichelli, 2008.
- G. TEUBNER, *Il costituzionalismo della società mondiale. Cinque tesi sulle costituzioni proprie di spazi sociali transnazionali*, Relazione presentata al Seminario su *La sfida della transnazionalizzazione tra teoria delle fonti e dottrine della costituzione*, Enna 16 maggio 2009.
- F. TERESI, voce *Regione Sicilia*, in *Enciclopedia del diritto*, Roma, Treccani, 1990, pp. 386-413.
- G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2006, p. 235 ss.
- D. THYM, *Parliamentary Involvement in European International Relations*, WHI – Paper 5/08, in www.whi-berlin.de.
- M. TIBERI, voce *Mandato di arresto europeo*, in *Digesto Discipline Penali*, Torino, Utet, 2005, pp. 852-875.
- A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 3/2007, p. 734 ss.
- L. TOMASI, *La tutela degli status familiari nel diritto dell'Unione europea. Tra mercato interno e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Padova, Cedam, 2007, *passim*.
- P. TORRETTA, «Legislative Transplants» e dialogo parlamentare nell'ordinamento federale statunitense: il ruolo della National Conference of State legislatures, in www.federalismi.it.
- G. L. TOSATO, *Per un rilancio dell'Europa. Le ragioni della flessibilità*, in www.astrid-online.it.
- G. L. TOSATO, *Quale Europa dopo Lisbona?* in S. MICOSI, G. L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. "Nel dubbio, per l'Europa"*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 351-370.
- G. L. TOSATO, *L'architettura del nuovo Trattato*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 57-66.
- G. L. TOSATO, *Il Trattato di Lisbona: una riforma completata?*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 517-525.

- G. L. TOSATO, *L'integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente "Lissabon Urteil"*, relazione al Seminario di Astrid su "La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea", Roma, 21 settembre 2009, in *www.astrid-online.it*.
- E. TRIGGIANI, *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1/2010, pp. 9-34.
- U. TRIULZI, *Quello che l'Europa chiede all'Italia*, in *www.federalismi.it*, n. 21/2011.
- S. TUCCIARELLI, *Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea al termine della XV legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2008, pp. 627-631.
- F. VECCHIO, *Costituzionalismo multilivello e unità interpretativa dell'ordinamento giuridico*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4/2010, pp. 863-880.
- F. VECCHIO, *Il principio di sussidiarietà nel Trattato Costituzionale: proceduralizzazione vs giustiziabilità*, in *www.forumcostituzionale.it*.
- F. VECCHIO, *Competenza e gerarchia nella sentenza Lisbona del Tribunale federale tedesco: verso un diritto costituzionale asimmetrico?*, in *www.forumcostituzionale.it*.
- N. VEROLA, *L'identità europea fra eredità e progetto*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 75-98.
- G. VESPERINI, G. SGUEO, *Il governo decentrato dell'Unione*, in *www.astrid-online.it*.
- G. VILELLA, *Il Parlamento europeo e il Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, ESI, 2009, pp. 463-476.
- U. VILLANI, *Il deficit democratico nella formazione delle norme comunitarie*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 4/1992, pp. 599-640.
- U. VILLANI, *Principi democratici e diritti fondamentali nella "Costituzione europea"*, in *La Comunità internazionale*, n. 4/2005, pp. 643-676.
- U. VILLANI, *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2004, p. 73 ss.
- L. VIOLANTE, *Raccordo legislativo fra Unione europea e Parlamenti nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, n.3/1999, pp. 725-735.
- L. VIOLINI, *La dimensione europea dei diritti di libertà: politiche europee e case law nel settore della tutela dei diritti fondamentali. Sviluppi recenti*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2012.

- A. VOBKUHLE, *Multilvel cooperation of the European Constitutional Courts. Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 6/2010, pp. 188-189.
- A. VOBKUHLE, *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*, in *NVwZ*, 2010.
- A. VON BOGDANDY, *I principi costituzionali dell'Unione europea*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2005.
- G. VOSA, *Tra le pieghe del procedimento legislativo nel Parlamento europeo la codecisione nella revisione generale del regolamento fra procedura e negoziati*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2009, pp. 511-549.
- G. VOSA, *"Legiferare con intelligenza" fra contenuto e forma: le procedure di codificazione e rifusione nel diritto parlamentare europeo*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2011.
- A. VUOLO, *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari e non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 529-561.
- R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge?. Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grifo editore, 2011.
- G. ZAGREBELSKY, *Corti europee e corti nazionali*, relazione presentata in occasione dell'Incontro sul tema "I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea". Resoconto redatto da R. CALVANO e M. CORRADO in *www.luiss.it*.
- G. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge*, Torino, Einaudi, 2010.
- J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo: un viaggio a Lilliput?*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 527-532.
- J. ZILLER, *Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5/2009, pp. 994-995.