

## QUALE È LA FONTE PIÙ IDONEA A RECEPIRE LE NOVITÀ DEL TRATTATO DI LISBONA SUI PARLAMENTI NAZIONALI?

di *Cristina Fasone*

SOMMARIO: 1. Sulla revisione dei Trattati europei e sulla perdurante mancanza di una “clausola europea” nella Costituzione italiana – 2. Un cambiamento radicale nel ruolo dei parlamenti nazionali – 3. Brevi osservazioni sulle fonti di attuazione nell’ordinamento italiano delle previsioni sui parlamenti nazionali dopo il Trattato di Lisbona – 3.1. L’opzione minimalista: le norme del Trattato sui parlamenti sono “auto-applicative” – 3.2. L’opzione intermedia e in ogni caso necessaria: l’intervento mediante intarsio tra legge “quadro” e regolamenti parlamentari – 3.3. L’opzione massimalista: il nuovo ruolo europeo dei parlamenti e l’impatto sulla forma di governo nazionale richiedono una modifica della Costituzione – 4. Conclusioni. Lo scarso impatto della costituzionalizzazione di una clausola europea sul Parlamento, la preferenza per una riforma della legge “quadro” e dei regolamenti parlamentari e il necessario superamento delle procedure sperimentali

### *1. Sulla revisione dei Trattati europei e sulla perdurante mancanza di una “clausola europea” nella Costituzione italiana*

Il processo di revisione dei Trattati europei è stato descritto come un “modello a due livelli di conclusione”<sup>1</sup>: il primo, regolato dalle norme europee, afferisce al diritto internazionale e riguarda la conclusione dell’accordo e la previsione della successiva ratifica<sup>2</sup>; il secondo livello, invece, è inerente al diritto costituzionale e chiama in causa le norme costituzionali nazionali sulla ratifica.

Da un punto di vista formale, l’ordinamento europeo è indifferente rispetto alle modalità di ratifica dei Trattati prescelte da ciascuno Stato membro, considerandole tendenzialmente come un fatto puramente interno. Né oggi, con il Trattato di Lisbona, si è in presenza di previsioni simili a quelle contenute nell’art. I-1 del Trattato costituzionale, secondo cui la Costituzione che istituiva l’Unione europea era ispirata alla “volontà dei cittadini” oltre che degli Stati europei. Questo articolo, infatti, aveva indotto taluni a ritenere che gli estensori del Trattato, in realtà, avessero prefigurato una precisa opzione sulla procedura di ratifica, prescrittiva per gli Stati membri, “una richiesta che sul testo costituzionale si esprim[essero]ano i cittadini d’Europa”<sup>3</sup>. Così, si è ipotizzato che la ratifica avrebbe dovuto essere necessariamente preceduta da un referendum europeo o da una pluralità di referendum nazionali sul Trattato (come in qualche Paese è avvenuto). Con il Trattato di Lisbona, invece, si è assunto un basso profilo e non vi è menzione alcuna della “volontà dei cittadini”, come elemento legittimante del Trattato stesso<sup>4</sup>. Da ciò si desume quindi un “ritorno alle origini”: stando alla lettera dei Trattati vigenti, non rilevano né l’*iter* seguito né la fonte prescelta

---

*· Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l’Università degli Studi di Siena*

<sup>1</sup> Così B. De Witte, *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2005, p. 41.

<sup>2</sup> L’art. 48, par. 4 TUE stabilisce che “Le modifiche [ai Trattati] entrano in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali”.

<sup>3</sup> Cfr. M. Cartabia, *Ispirata alla volontà dei cittadini e degli Stati d’Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2005, p. 22 ss.

<sup>4</sup> Anzi, l’art. 1 TUE, come modificato, prevede che “Le Alte Parti contraenti istituiscono tra loro un’Unione europea”. Vi è quindi un riferimento esclusivo agli Stati membri.

dagli Stati membri per conseguire la ratifica. Quello che conta è il risultato, vale a dire che tutte le Parti contraenti tengano fede all'impegno assunto all'atto della firma del Trattato dando poi esecuzione allo stesso<sup>5</sup>. Di fatto, però, le norme costituzionali sulla ratifica rendono più o meno agevole il raggiungimento dell'obiettivo comune agli Stati, che il Trattato entri in vigore, e quindi tanto le Istituzioni europee quanto gli Stati membri seguono spesso con una certa apprensione il processo di ratifica in corso nei Paesi dove è potenzialmente maggiore il rischio di un blocco della procedura (a causa di modifiche costituzionali, di referendum o delle pronunce di giudici costituzionali).

Diversa è invece la questione dell'effettività delle previsioni dei Trattati negli ordinamenti nazionali dopo la loro entrata in vigore. A livello europeo *prima facie* si tende a non considerare come problematica la questione dell'effettivo adeguamento degli ordinamenti interni alle modifiche dei Trattati aventi carattere istituzionale-ordinamentale (quindi non riguardanti le politiche) giacché la gran parte degli Stati membri (per fare solo alcuni esempi, Germania, Francia e Irlanda)<sup>6</sup> considera inscindibilmente legati il momento della ratifica con quello dell'adozione di norme nazionali, di rango costituzionale e/o primario (inclusi, quindi, i regolamenti parlamentari) che garantiscano l'effettività delle nuove previsioni dei Trattati<sup>7</sup>.

Invece, il problema si mostra in tutta la sua attualità in Italia dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, nonostante la legge di autorizzazione alla ratifica sia stata approvata in tempi "record" il 2 agosto 2008 (l. n. 130)<sup>8</sup>. La legge "quadro" sui rapporti con l'Unione europea, l. n. 11 del 2005, è stata solo marginalmente modificata dalla legge comunitaria per il 2009 (l. n. 96 del 4 giugno 2010) nel senso di rafforzare gli obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento nella c.d. "fase ascendente" e di delineare, in modo decisamente minimale, le modalità di partecipazione del Parlamento italiano alla verifica sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti legislativi europei (cfr. il protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali e quello sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità annessi al Trattato di Lisbona). Nulla si è fatto, invece, sul fronte delle modifiche dei regolamenti parlamentari, se si eccettua il discutibile intervento con procedure sperimentali (su cui si veda *infra*, par. 2). Ed è proprio con riferimento alle previsioni sul ruolo assegnato ai parlamenti nazionali, probabilmente una delle più significative novità introdotte dal Trattato di Lisbona<sup>9</sup>, che viene in rilievo la questione

<sup>5</sup> Come è noto, da un punto di vista giuridico, l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione di un Trattato sono due cose distinte, sebbene poi spesso finiscano per essere disciplinate dalla stessa fonte. Cfr. R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, 7ª ed., Torino, 2009, p. 313-314.

<sup>6</sup> Ove, da ultimo, l'approvazione delle rispettive leggi di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Lisbona è avvenuta se non contestualmente quanto meno in un brevissimo arco di tempo.

<sup>7</sup> Semmai, il problema si pone soprattutto con riferimento alla normativa di diritto derivato, che interessa principalmente le politiche dell'Unione, per l'attuazione delle quali non si esita a ricorrere a procedure di infrazione.

<sup>8</sup> Il Trattato di Lisbona è stato firmato il 13 dicembre 2007.

<sup>9</sup> Invero il contenuto di tali previsioni era stato già in massima parte anticipato dal Trattato costituzionale, mai entrato in vigore. Anche allora, comunque, si riscontrò qualche criticità di cui si scontano gli effetti ancora oggi. La legge "quadro" per i rapporti tra Italia ed Unione europea, all'atto della firma del Trattato costituzionale il 29 ottobre 2004, era la l. n. 86 del 1989. Questa fu sostituita dall'attuale l. n. 11 del 4 febbraio 2005, la quale garantisce sì un rafforzamento dei poteri del Parlamento, ma in misura del tutto modesta rispetto ai poteri di cui i parlamenti – allora come oggi – diventavano titolari. La legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato costituzionale è invece successiva e risale ad aprile del 2005. Nonostante la diversa sorte toccata ai due Trattati, in entrambe le occasioni la disciplina

dell'effettività delle norme di diritto primario europeo di natura istituzionale-ordinamentale e sulla fonte più idonea a garantirne l'attuazione, come si cercherà di mettere in luce nel presente contributo.

Come è noto, nell'ordinamento italiano l'autorizzazione alla ratifica dei Trattati europei avviene con legge ordinaria<sup>10</sup>, sebbene tale scelta continui ad essere dibattuta in dottrina in ragione dei contenuti "costituzionali" di tali Accordi, che porterebbero a prediligere il ricorso a leggi costituzionali<sup>11</sup>. Eppure la stessa Corte costituzionale ha sostanzialmente "chiuso la partita" nel 1973, con la sentenza n. 183, dove precisava che, qualora si volesse procedere ai fini della ratifica con legge costituzionale, l'art. 11 Cost., che consente all'Italia, in virtù di un'interpretazione estensiva, di far parte dell'Unione europea, sarebbe svuotato del suo contenuto normativo<sup>12</sup>.

Strettamente collegata a tale questione è quella inerente alla copertura costituzionale garantita alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Dopo la tormentata evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra ordinamento interno e ordinamento europeo, con la sentenza n. 170 del 1984 non solo si è chiarito che eventuali ulteriori limitazioni di sovranità imposte dai Trattati europei possono essere soddisfatte attraverso l'art. 11 Cost.<sup>13</sup>, dove però non compare alcun riferimento al processo di integrazione europea, ma anche che le norme nazionali in contrasto con quelle europee, tanto precedenti quanto successive, devono essere disapplicate<sup>14</sup>. Ad oggi il fondamento costituzionale non è cambiato, sebbene dal 1984 abbiano avuto luogo numerose riforme dei Trattati europei – ben cinque se si esclude il Trattato costituzionale – che hanno significativamente ampliato gli scopi d'azione e le competenze delle Istituzioni comunitarie. La riforma costituzionale del 2001 ha confermato tale impianto, anche se il nuovo art. 117, primo comma, Cost. fissa quali vincoli al legislatore statale e regionale quelli derivanti dall'ordinamento comunitario, come distinti da quelli discendenti dagli obblighi internazionali<sup>15</sup>.

---

nazionale sui rapporti tra Parlamento, Governo ed Unione europea è stata oggetto di un intervento solo cosmetico.

<sup>10</sup> Si tratta, infatti, di trattati aventi natura politica e pertanto assoggettabili a ratifica solo previa autorizzazione accordata con legge ordinaria (art. 80 Cost.).

<sup>11</sup> Si veda, da ultimo, P. Carotti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, testo rivisto della relazione tenuta a Napoli il 28 giugno 2010, in occasione del Convegno "L'Europa dopo Lisbona, contesto istituzionale e garanzie dei diritti fondamentali", in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), p. 3

<sup>12</sup> Secondo la Corte, infatti, l'art. 11 Cost. "permette quelle limitazioni di sovranità, alla condizioni e alla finalità ivi stabilite, esonerando il Parlamento dalla necessità di ricorrere all'esercizio del potere di revisione costituzionale (sent. n. 183 del 1973)".

<sup>13</sup> Sin dalla sentenza n. 14 del 1964 la Corte costituzionale ha stabilito che per il recepimento dei Trattati europei si può procedere con legge ordinaria, a patto che si individui una copertura costituzionale, l'art. 11 Cost. appunto. Cfr. M. Cartabia, J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il mulino, 2000, p. 133.

<sup>14</sup> Mentre la disapplicazione viene effettuata dai giudici comuni, in caso di contrasto tra una norma europea e i diritti inviolabili e i principi inderogabili contenuti in Costituzione è la stessa Corte costituzionale che in ultima istanza decide sul ricorso ai c.d. contro limiti.

<sup>15</sup> A tal riguardo, si vedano innanzitutto le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007, relativamente al rango di una fonte di diritto internazionale, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nel nostro ordinamento, godendo, questa, di uno *status* diverso rispetto alle norme di diritto dell'Unione; con riferimento alle norme europee e al rapporto tra artt. 11 e 117, primo comma Cost., si vedano invece le sentenze n. 406 del 2005 e 129 del 2006, nonché l'ordinanza n. 103 del 2008, mediante la quale la Corte costituzionale ha operato per la prima volta un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e la successiva sentenza n. 216 del 2010, con la quale si è chiusa la questione. In caso di giudizio pendente dinanzi alla Corte costituzionale sul rispetto dei vincoli comunitari da parte di leggi statali o regionali, le norme europee si configurano come norme interposte rispetto al parametro, l'art. 117, primo

Così, a più riprese si è sostenuta l'introduzione in Costituzione di un articolo che, sul modello di altre Leggi fondamentali, *in primis* di quella tedesca dal Trattato di Maastricht in poi, potesse fornire un giusto riconoscimento al processo di integrazione europea, articolo da riformare eventualmente dopo ogni revisione dei Trattati, a seconda dell'entità delle modifiche<sup>16</sup>. In tale direzione muovono anche alcuni disegni di legge di modifica della Costituzione presentati durante la XVI legislatura al fine di inserire nel testo costituzionale una "clausola europea", ovvero un espresso riferimento all'adesione dell'Italia all'Unione<sup>17</sup>.

Tuttavia, considerato il grado di integrazione tra ordinamenti raggiunto nell'Unione europea e la facilità con cui l'Italia ha proceduto finora alla ratifica dei diversi Trattati di riforma – al contrario delle grandi difficoltà incontrate da altri paesi –, senza che il dibattito nazionale su di essi venisse soffocato dalla natura ordinaria della procedura seguita (anziché costituzionale), si può ritenere che la flessibilità interpretativa garantita da una clausola aperta come l'art. 11 Cost. sia stata tutto sommato una ricchezza<sup>18</sup>. Tale

---

comma Cost. Per quanto concerne l'interpretazione del nuovo art. 117, primo comma Cost. fornita dalla dottrina, è però largamente prevalente una lettura svalutativa dello stesso, nel senso di ritenere che l'articolo si è limitato a confermare quanto già stabilito dalla giurisprudenza costituzionale e della Corte di Lussemburgo e che sia carente di una reale portata innovativa, al contrario della previsione sul rispetto degli obblighi internazionali. Così, ad esempio, A. D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, p. 916 ss. A sostegno di questa tesi si è anche insistito sul fatto che, mentre la Costituzione si riferisce a "vincoli" posti dalle norme europee, per le norme internazionali si parla di obblighi. La scelta della nozione di "vincolo", secondo R. Romboli, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Premessa*, in *Foro italiano*, V, 2001, p. 185 ss., si spiega perché essa rinvia ad una realtà preesistente, quella che si è creata mediante il percorso interpretativo compiuto negli ultimi quaranta anni dalla Corte costituzionale.

<sup>16</sup> Così, da ultimo, S. Mangiameli, E. Di Salvatore, *Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di governo italiana*, in dossier ISSIRFA, [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), luglio 2010, p. 4 ss., ora in corso di pubblicazione in *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Roma, 2010.

<sup>17</sup> Cfr. l'A.C. XVI legislatura, n. 1329, a prima firma del deputato Cota (LNP), e l'A.S., XVI legislatura, n. 769, a prima firma del senatore Bricolo (LNP), i quali propongono la modifica dell'art. 11 Cost., mediante l'aggiunta del seguente periodo: "L'Italia partecipa, in condizioni di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana, al processo di integrazione europea; promuove e favorisce lo sviluppo dell'Unione europea ordinata secondo il principio democratico e il principio di sussidiarietà. Ulteriori limitazioni di sovranità sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e dal corpo elettorale mediante referendum. Il referendum non è valido se ad esso non partecipa la maggioranza degli aventi diritto. L'A.S., XVI legislatura, n. 1046, a prima firma dei senatori Pinzger e Ausserhofer (UDC-SVP-Aut), invece, è un disegno di legge costituzionale recante "Disposizioni per l'indizione di un referendum di indirizzo concernente l'autorizzazione alla ratifica dei trattati che comportino un'ulteriore estensione dell'Unione europea". In passato, inoltre, nella relazione illustrativa al disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Maastricht il Governo menzionava l'opportunità di procedere a successivi "aggiustamenti costituzionali" – che tuttavia non hanno mai avuto luogo – per introdurre una clausola costituzionale propriamente europea (cfr. M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 282). Ancora oggi è nettamente prevalente l'opinione secondo cui l'art. 11 Cost. è insufficiente al fine di offrire una copertura costituzionale alla partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea. Così A. Cassese, *Art. 11*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. I, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, spec. p. 583 ss.; cfr. anche gli interventi di C. Rossano e di C. Mezzanotte, in *Le costituzioni nazionali e la Costituzione europea*, atti seminario del 7 maggio 1999 pubblicati in *I costituzionalisti e l'Europa*, a cura di S. P. Panunzio, Milano, Giuffrè, 2002, rispettivamente p. 10 e 15.

<sup>18</sup> Del resto, senza poter immaginare quali sarebbero stati gli esiti del processo di integrazione europea, già in Assemblea costituente si esaltavano le virtù dell'art. 11 Cost. Il Presidente della Commissione per la Costituzione, Ruini, nella seduta pom. del 24 marzo 1947 dell'Assemblea costituente (res. stenogr. p. 2433), infatti, si espresse in favore del testo approvato dalla commissione perché "mentre

premessa induce a valutare con cautela la possibilità di riformare oggi tale articolo, per le ragioni che si diranno, in particolare per quanto riguarda il ruolo assunto dai parlamenti nazionali nell'architettura europea.

## 2. *Un cambiamento radicale nel ruolo dei parlamenti nazionali*

Potenzialmente le previsioni del Trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali sono tali da determinare un cambiamento radicale del loro ruolo nell'architettura istituzionale dell'Unione. I parlamenti prendono parte direttamente alle procedure legislative europee, esprimendosi sul rispetto del principio di sussidiarietà per i progetti legislativi che ricadono nelle competenze concorrenti dell'Unione e, con il concorso del Parlamento europeo e del Consiglio, possono causare il blocco della procedura di codecisione; inoltre, partecipano di diritto alla revisione dei Trattati, sia mediante la convocazione di una Convenzione che per le procedure di revisione semplificate, alle quali ciascuno di essi può opporre il suo veto, con effetti interdittivi permanenti<sup>19</sup>; infine, possono adire la Corte di giustizia, in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno, per richiedere l'annullamento di un atto adottato in violazione del principio di sussidiarietà<sup>20</sup>. Aldilà delle possibilità concrete che questi meccanismi vengano utilizzati<sup>21</sup>, resta il fatto che comunque risultano incardinati nelle norme di diritto primario dell'Unione.

Inoltre, tali previsioni producono effetti non indifferenti anche sul piano interno, in particolare, sulla forma di governo nazionale<sup>22</sup> e, laddove vi sono Parlamenti bicamerali, sui rapporti tra le due Camere. Basti pensare agli obblighi informativi che gravano sui Governi in base al protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali annesso al Trattato di Lisbona o al fatto che le Camere godono di un autonomo diritto di intervento nei processi decisionali europei, che potrebbe determinare un "corto circuito" nella rappresentanza della posizione nazionale dinanzi alle Istituzioni dell'Unione, qualora mancasse un coordinamento con l'Esecutivo. Forse meno problematica, ma ugualmente

---

non esclude la formazione di più stretti rapporti nell'ambito europeo, non ne fa un limite ed apre tutte le vie ad organizzare la pace e la giustizia fra tutti i popoli".

<sup>19</sup> Si vedano, rispettivamente, l'art. 7 del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, annesso al Trattato di Lisbona, e l'art. 48 TUE, come modificato. Ugualmente, il veto può essere opposto anche all'approvazione di proposte legislative in materia di diritto di famiglia avente implicazioni transnazionali) art. 81, par. 3 TFUE).

<sup>20</sup> Cfr. l'art. 8 del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ai parlamenti nazionali sono riconosciute anche altre prerogative che, però, non intervengono in modo altrettanto radicale, come le procedure appena descritte, sui processi decisionali europei: i parlamenti devono essere informati delle domande di adesione (art. 49 TUE) e delle proposte di applicazione della clausola di flessibilità (art. 352 TFUE) e partecipano al controllo politico di Europol e alla valutazione di Eurojust (art. 12 TUE e artt. 85 e 88 TFUE).

<sup>21</sup> Ciò sia per responsabilità delle Istituzioni europee, che tendono ad interpretare in modo restrittivo le previsioni dei Trattati sui parlamenti, sia per responsabilità dei parlamenti stessi, che non riescono ancora a coordinarsi tra loro in modo efficace. Emblematico del primo atteggiamento può considerarsi il fatto che la Commissione europea trasmette ai parlamenti nazionali solo le proposte legislative rientranti tra le competenze concorrenti ed inoltre tende ad evitare di indicare come base giuridica le disposizioni che afferiscono a questa categoria, anche indicando doppie basi giuridiche: cfr. Doc. XVIII, n. 47, Senato, seduta del 12 ottobre 2010, Risoluzione della 14a Commissione permanente approvata a conclusione dell'esame della Relazione annuale 2009 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali (COM(2010) 291 def.)

<sup>22</sup> Cfr. C. Tucciarelli, *Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea al termine della XV legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, p. 627 ss.

discutibile, è anche l'ipotesi dell'espressione di posizioni contrastanti tra i due rami del Parlamento nei casi, come quello italiano, in cui le due Camere non presentano differenze quanto agli interessi rappresentati. In altri termini, se è ammissibile un "conflitto" di vedute tra esse negli ordinamenti in cui vi è una seconda Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, una tale divergenza può essere difficilmente tollerata in sistemi dove vi è un'identità nelle funzioni e nel criterio di composizione.

Non è un caso, infatti, che le previsioni sui parlamenti nazionali siano state oggetto in altri 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<sup>23</sup>, 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 (si veda *supra*, par. 1) e ad adottare delle procedure sperimentali all'interno delle due Camere<sup>24</sup>. La nozione di procedura sperimentale, invero, 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<sup>25</sup>, essendo stata formalizzata mediante lettera inviata – il 1° dicembre 2009 – dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni.

<sup>23</sup> La Francia, come la Germania, ha introdotto la "clausola europea" in Costituzione dopo il Trattato di Maastricht del 1992.

<sup>24</sup> In particolare, sulla procedura sperimentale originaria, cfr. A. Esposito, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, p. 1119 ss. Sia consentito rinviare anche a C. Fasone, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti online*, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1, 2010, spec. p. 4 ss.

<sup>25</sup> Alla Camera invece i pareri resi della Giunta per il regolamento sulla procedura sperimentale sono pubblicati sul sito internet [www.camera.it](http://www.camera.it) e sono anche disponibili le relative relazioni e i resoconti delle sedute nelle quali sono stati adottati. Anche per la Camera, comunque, non vi è stato alcun passaggio in Assemblea.

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<sup>26</sup>, 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<sup>27</sup>.

Pertanto in Italia, sebbene l’attività del Parlamento si sia da tempo orientata nel senso di una partecipazione costante e attiva al procedimento legislativo europeo (invero, prima che questo abbia ufficialmente inizio)<sup>28</sup>, manca nell’ordinamento italiano una sanzione normativa – difficilmente i pareri sperimentali della Giunta per il regolamento o la lettera del Presidente del Senato possono considerarsi come norme di diritto parlamentare<sup>29</sup> – 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.

### 3. Brevi osservazioni sulle fonti di attuazione nell’ordinamento italiano delle previsioni sui parlamenti nazionali dopo il Trattato di Lisbona

3.1. L’opzione minimalista: le norme del Trattato sui parlamenti sono “auto-applicative”

La Corte di giustizia lo ha chiarito sin dalla sentenza *Van Gend en Loos*<sup>30</sup>, sebbene il suo orientamento sia diventato successivamente più permissivo<sup>31</sup>: le norme dei Trattati

<sup>26</sup> La modifica è avvenuta attraverso l’approvazione di un nuovo parere della Giunta per il regolamento ad integrazione del precedente.

<sup>27</sup> Infatti, l’art. 15 della l. n. 11 del 2005, come modificato, prevede che il Governo presenti annualmente al Parlamento e alle Regioni due relazioni, una a preventivo, avente carattere programmatico, e l’altra a consuntivo, con la rendicontazione della attività svolta nei rapporti con l’Unione europea.

<sup>28</sup> Ad esempio, secondo la Relazione annuale 2009 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali (COM(2010) 291 def.), da un punto di vista puramente quantitativo, il Senato si è collocato al quarto posto per numero di pareri sulla sussidiarietà trasmessi alla Commissione europea. La Camera dei deputati ha raggiunto comunque l’undicesimo posto su un totale di trentanove Camere nell’Unione.

<sup>29</sup> Innanzitutto, sotto il profilo della pubblicità, sostanzialmente assente. Sulla rilevanza della pubblicazione degli atti come criterio dirimente per desumerne la normatività, cfr. A. Pizzorusso, *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, 1963, spec. p. 65 ss. e 193 ss.

<sup>30</sup> Causa 26/62, sentenza del 5 febbraio 1963.

<sup>31</sup> La giurisprudenza successiva della Corte (v. il caso *Defrenne c. Sabena*, causa 149/77, sentenza del 15 giugno 1978) si è orientata invece in senso leggermente più favorevole al riconoscimento dell’efficacia diretta delle norme dei Trattati, inizialmente limitata alle norme dei Trattati sulle discriminazioni (artt. 12, 95, 141 TCE), alle norme sulle quattro libertà fondamentali (artt. 25, 28, 29, 39, 43, 50 TCE), a quelle sulla concorrenza (art. 81 e 82 TCE) e sugli aiuti di Stato (art. 88 TCE). In quell’occasione, infatti, è stato riconosciuto l’effetto diretto sebbene la controversia riguardasse due privati e non, come in precedenza,

(e dei protocolli) sono dotate di efficacia diretta soltanto se gli obblighi che prescrivono sono sufficientemente chiari, precisi, incondizionati e non richiedano misure complementari di carattere nazionale o comunitario.

Alla luce di tale giurisprudenza, bisogna quindi escludere la diretta efficacia delle norme del Trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali. Non solo infatti esse presentano una serie di rinvii alla normativa degli Stati membri, ma non sono abbastanza precise e incondizionate.

Si consideri il caso della verifica sul rispetto del principio di sussidiarietà: ogni Stato applicherà la procedura in modo diverso, a seconda della sua forma di governo e del suo sistema parlamentare, se bicamerale o monocamerale e, in caso di bicameralismo, se paritario e perfetto o no. Necessariamente devono stabilirsi a livello nazionale – come infatti è accaduto negli altri Paesi – norme di procedura che mettano il Parlamento nelle condizioni di intervenire e il Governo di informarlo e di essere considerato per gli orientamenti che intende seguire a livello europeo.

Anche per le procedure che consentono l'apposizione di un veto parlamentare, occorre precisare in ciascuno Stato al ricorrere di quali condizioni tale veto può ritenersi opposto, con quali maggioranze parlamentari, con quali modalità di raccordo tra le due Camere e con quale atto. La Germania ad esempio ha scelto una fonte di rango costituzionale, ma non è detto che si debba ricorrere ad un atto legislativo, tanto è vero che la Francia prevede soltanto l'adozione di mozioni di identico contenuto da parte delle due Camere. Esiste pertanto un ampio margine di discrezionalità degli Stati nell'attuazione.

Lo stesso dicasi per il ricorso alla Corte di giustizia, che sarà presentato per il tramite del rispettivo Governo. Spetta a ciascun ordinamento nazionale stabilire come le Camere siano abilitate a sollevare una “questione di sussidiarietà”. Inoltre, anche nell'ipotesi di convocazione di una Convenzione, che prevede obbligatoriamente una componente parlamentare, si dovrà stabilire a livello nazionale in che modo saranno scelti i delegati del Parlamento, anche in ragione della particolare solennità della procedura di revisione dei Trattati.

Infine, vi è una norma sui parlamenti nazionali che addirittura richiede un'attuazione in ambito europeo e, precisamente, mediante regolamenti che stabiliscano le modalità di associazione tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali al fine di valutare le attività di Eurojust e di controllare Europol<sup>32</sup>.

3.2. L'opzione intermedia e in ogni caso necessaria: l'intervento mediante intarsio tra legge “quadro” e regolamenti parlamentari

Sia che si proceda mediante revisione costituzionale sia che si scarti tale opzione, in ogni caso è necessario modificare le norme di rango inferiore per adeguarsi alle previsioni del Trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali. In particolare, occorre intervenire sull'intarsio tra la legge di procedura, attualmente la l. n. 11 del 2005, e i regolamenti delle due Camere, modificando il dato testuale, non l'interpretazione che di essi viene fornita di volta in volta da un organo a composizione ristretta come la Giunta per il regolamento o, peggio, il Presidente del Senato.

---

un privato nei rapporti con le pubbliche amministrazioni e nonostante la norma imponesse un obbligo di fare. Cfr. più dettagliatamente M. Cartabia, M. Gennusa, *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, 2009, p. 36 ss.

<sup>32</sup> Cfr. gli artt. 85 e 88 TFUE.



La legge “quadro” definirà, come già accaduto in altri ordinamenti (ad esempio in Germania ed in Spagna), le procedure e le forme del dialogo tra il Parlamento e il Governo nelle fasi ascendente e discendente nonché le modalità di partecipazione di altri soggetti agli affari europei, come le autonomie territoriali e le parti sociali. I regolamenti, invece, indicheranno nel dettaglio quali organi parlamentari sono chiamati ad intervenire nelle diverse procedure, con quali poteri ed entro quali termini nonché, auspicabilmente, disciplineranno i rapporti con le Istituzioni europee; rapporti che dopo il Trattato di Lisbona non possono più limitarsi ad una consultazione episodica mediante audizioni parlamentari. I parlamenti, infatti, intrattengono con tali Istituzioni delle relazioni permanenti, in particolare con il Parlamento europeo e con la Commissione, secondo i Trattati.

Considerato il preoccupante blocco che si sta riscontrando in vista dell’aggiornamento della normativa nazionale al Trattato di Lisbona, qualche novità interessante può forse rinvenirsi ad oggi solo con riferimento ai tentativi di modifica della l. n. 11 del 2005. I regolamenti parlamentari, invece, appaiono al momento come pietrificati: alla Camera l’unico riferimento è costituito dalla procedura sperimentale (cfr. *supra*, parr. 1 e 2), mentre la sola proposta di modifica del regolamento presentata (XVI legislatura, doc. II, n. 15) risulta ormai superata nei contenuti sia dai pareri della Giunta per il regolamento che dalla legge comunitaria per il 2009. Al Senato, 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, più volte richiamato anche durante le sedute della 14<sup>a</sup> Commissione, ma mai ufficialmente presentato<sup>33</sup>.

Quanto alle proposte di modifica della legge “quadro”, il testo unificato adottato dalla XIV Commissione della Camera (sulla base degli A.C. 2854, 2862, 2888, 3055)<sup>34</sup> prevede che il Governo fornisca al Parlamento entro trenta giorni dalla trasmissione di ogni progetto legislativo europeo una relazione che dia conto dello stato dei negoziati nell’Unione, del parere degli altri soggetti consultati, della correttezza della base giuridica scelta dalla Commissione europea, del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e di una valutazione di impatto della proposta, dei suoi effetti sull’ordinamento statale e su quelli regionali oltre che delle conseguenze finanziarie. Inoltre le Camere devono essere costantemente informate sull’esito delle riunioni del Consiglio, sulle iniziative degli altri Stati membri e sugli sviluppi nell’esame delle proposte. Tuttavia, tanto per l’adozione di atti di indirizzo al Governo quanto per l’espressione del parere sulla sussidiarietà la proposta è estremamente laconica e rinvia ai regolamenti parlamentari, rendendo sostanzialmente non più differibile il loro aggiornamento.

La medesima impostazione – sebbene con minori garanzie per il Parlamento quanto alle informazioni che devono essergli trasmesse dal Governo – si riscontra nello schema di disegno di legge del Governo (versione del 7 ottobre), dopo il parere reso dalla Conferenza unificata.

In caso di revisione semplificata, il testo del Governo prevede che entro sei mesi dalla trasmissione della proposta l’Esecutivo chieda alle Camere di pronunciarsi con

<sup>33</sup> Se si eccettua la proposta di modifica del regolamento, comunque precedente alle attività svolte dal comitato ristretto, XVI legislatura, doc. II, n. 15, che si limita a rafforzare i poteri della Commissione Politiche dell’Unione europea.

<sup>34</sup> Sui quali, volendo, si veda C. Fasone, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, cit., spec. p. 15 ss.

deliberazione espressa su tale decisione (art. 13), ma evita accuratamente di esprimere una preferenza per un particolare atto e, soprattutto, di chiarire in quali casi il Governo sia tenuto ad inoltrare tale richiesta. Si sceglie infatti di riprodurre il contenuto dell'art. 48 TUE, attraverso il riferimento generico alle norme costituzionali di ciascuno Stato membro, anziché precisare con che modalità vada applicato in Italia. Il testo unificato della Camera è invece assai severo sul punto, imponendo ai due rami del Parlamento, se intendono approvare atti di indirizzo, di farlo entro trenta giorni dalla trasmissione della proposta, quando invece avrebbero sei mesi di tempo secondo il Trattato. Entrambe le proposte omettono però una questione centrale che, riguardando i rapporti tra i due rami del Parlamento, dovrebbe essere disciplinata quanto meno con legge ordinaria. Sembra infatti che l'avallo o il veto ad una revisione semplificata dei Trattati sia contenuto in atti di indirizzo delle Camere, probabilmente risoluzioni, ma in quale modo venga a definirsi sulla proposta una posizione del Parlamento come organo unitario, in base all'art. 48, par. 7 TUE, è questione che resta, ancora una volta, indeterminata.

Infine, rispetto ai ricorsi di "iniziativa parlamentare" alla Corte di giustizia, lo schema di disegno di legge del Governo appare più garantista nei confronti del Parlamento, giacché non solo gli è consentito di stare in giudizio per mezzo dei suoi rappresentanti, ma viene assicurato che il Governo presenti "senza ritardo alla Corte di giustizia i ricorsi deliberati dal Senato della Repubblica o dalla Camera dei deputati" per contestare la violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto legislativo dell'Unione.

Pertanto le proposte volte a modificare la l. n. 11 del 2005, se approvate, costituirebbero senz'altro un passo in avanti nella direzione dell'attuazione del Trattato di Lisbona, ma come si è evidenziato, rimarrebbero comunque significative le lacune nella normativa nazionale, specie se non si procede all'immediata riforma dei regolamenti parlamentari.

3.3. L'opzione massimalista: il nuovo ruolo europeo dei parlamenti e l'impatto sulla forma di governo nazionale richiedono una modifica della Costituzione

Si è già detto della soluzione adottata da alcuni Stati fondatori dell'Unione europea, la Francia e la Germania ad esempio, di prevedere in Costituzione strumenti e procedure per la regolazione dei rapporti tra le Istituzioni europee e il Parlamento, tra quest'ultimo e il Governo e tra le due Camere.

In Italia, invece, non soltanto mancano previsioni costituzionali di questo tipo, ma addirittura ci si sta pericolosamente allineando sulla soluzione minimalista, basata su interventi quasi esclusivamente cosmetici alla legge n. 11 del 2005 e su prassi parlamentari sostanzialmente carenti di valore normativo. Un tale stato di cose contrasta con il tono costituzionale delle norme sui parlamenti nazionali contenute nel Trattato di Lisbona. Come è stato sottolineato<sup>35</sup>, "la scelta a favore di una disciplina costituzionale (...) sarebbe motivata, non solo dal rilievo intrinsecamente (materialmente) costituzionale di siffatte relazioni [in particolare di quelle tra il Parlamento e il Governo], 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 (...)".

L'introduzione di una norma costituzionale che sancisca le nuove "prerogative europee" del Parlamento – aldilà dei tempi potenzialmente lunghi per la sua entrata in

<sup>35</sup> Cfr. S. Mangiameli, E. Di Salvatore, *Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di governo italiana*, cit., p. 13.

vigore, qualora fosse richiesto anche il referendum –, con ogni probabilità impone prima di tutto la costituzionalizzazione della più volte evocata “clausola europea” per evitare incongruenze nel testo costituzionale (indicando i processi decisionali europei ai quali il Parlamento prende parte senza prima affermare che l’Italia partecipa al processo di integrazione europea).

Da questo punto di vista, tutto dipende dai contenuti che si intendono includere in queste disposizioni, dal loro grado di dettaglio, e quindi dalle scelte che si compiono rispetto alla loro codificazione. Una cosa è infatti un articolo assai lungo e complesso come l’art. 23 della Legge fondamentale tedesca o l’inserimento di un nuovo titolo dedicato specificamente ai rapporti con l’Unione europea, come in Francia; altro è prevedere un articolo molto snello dove neppure si menzionano tutti i poteri ora attribuiti al Parlamento e le modalità del loro esercizio. La prima scelta è piuttosto “rivoluzionaria”, se si considera che attualmente la copertura costituzionale per l’appartenenza all’Unione europea si desume da un articolo nato originariamente per le Nazioni Unite, l’art 11 Cost. (a parte il nuovo 117, primo comma), facendo sempre leva su una clausola aperta. Inoltre, sin dall’entrata in vigore della Costituzione italiana, anche le norme sulla forma di governo nazionale, sulle quali le previsioni del Trattato di Lisbona hanno un impatto non indifferente<sup>36</sup>, sono in un certo senso *minimal*, visto che neppure la questione di fiducia è regolata nella Carta fondamentale. Pertanto, si può intervenire in modo sostanziale sulla Costituzione – la legge costituzionale n. 3 del 2001 ne costituisce un precedente importante –, ma a patto di essere consapevoli che si sta optando forse per un diverso modello di Carta costituzionale e che bisogna essere pronti a modificarla dopo ogni revisione dei Trattati (in misura direttamente proporzionale al grado di dettaglio della clausola europea e di quella sul Parlamento).

La seconda scelta provocherebbe probabilmente una modifica più indolore, ma assicurerebbe minori garanzie di giustiziabilità delle nuove norme, sempre che vi siano dei reali margini di giustiziabilità. Infatti, quale effetto avrebbe in concreto, oltre alla forte carica simbolica, l’introduzione di previsioni costituzionali (quindi, specialmente in caso di norme di dettaglio) sul nuovo ruolo del Parlamento? In che modo il Parlamento potrebbe essere maggiormente tutelato dalle nuove previsioni?

La costituzionalizzazione consente dunque di valutare in che modo è possibile far valere la violazione delle norme costituzionali sulla partecipazione delle due Camere alla formazione delle decisioni europee.

La prima ipotesi, quella del giudizio di costituzionalità sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge, lascia aperte poche possibilità. Tendenzialmente soltanto la l. n. 11 del 2005, come sarà modificata (dal momento che la versione vigente lascia inattuata gran parte delle previsioni dei Trattati), potrà essere sottoposta al giudizio della Corte, anche se non si comprende bene per quale ragione, dal momento che il Parlamento stesso l’approverà (presumibilmente) in modo da proteggere i suoi interessi. Lo stesso dicasi anche per eventuali decreti-legge convertiti e suscettibili di incidere sulle nuove prerogative del Parlamento, mentre forse un decreto legislativo in astratto potrebbe essere lesivo delle competenze delle due Camere e, quindi, essere sottoposto al vaglio del giudice costituzionale. A questo punto, però, si riscontra un problema ulteriore, ovvero in che modo la questione può essere portata all’attenzione del giudice delle leggi. Difficilmente vi può essere un interesse regionale a ricorrere per tutelare le

<sup>36</sup> Sul punto, si vedano N. Lupo, G. Rivosecchi, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, in corso di pubblicazione in *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, cit.

prerogative del Parlamento nè, da parte di qualcuno, a sollevare in giudizio una questione di legittimità costituzionale.

La seconda ipotesi, quella del conflitto di attribuzioni<sup>37</sup>, potrebbe avere un senso solo se il conflitto fosse sollevato dal Parlamento contro il diniego del Governo a ricorrere alla Corte di giustizia su richiesta delle Camere o se il Governo sostituisse propri delegati a quelli spettanti al Parlamento in una ipotetica Convenzione (casi limite, ma nei quali la condotta del Governo, sanzionata, ha il tempo necessario per essere corretta); ma nell'attività giornaliera, l'Unione europea non attende i tempi nazionali. Se il Governo non trasmette al Parlamento le proposte legislative europee e le relative relazioni<sup>38</sup>, o si sostituisce al Parlamento nell'espressione del parere sulla sussidiarietà<sup>39</sup>, sempre che ciò sia previsto nel testo della Costituzione ipoteticamente modificata, le otto settimane trascorrono comunque e, a seconda dei casi, la mancanza o l'interferenza del Governo non possono essere sanate. Le Istituzioni europee procedono ugualmente, anche se le prerogative di un Parlamento sono state violate all'interno di uno Stato membro.

La terza ipotesi, che si configura per lo più come un caso di scuola, è quella ricorso ai controlimiti da parte della Corte costituzionale<sup>40</sup>. Ipotizziamo, infatti, che il mancato rispetto delle prerogative parlamentari derivi dalle Istituzioni dell'Unione e che un certo regolamento europeo si ritiene essere stato adottato in violazione delle previsioni dei Trattati sul coinvolgimento dei Parlamenti (ad esempio, un regolamento sulle adozioni avente implicazioni transnazionali è adottato senza attendere il termine di sei mesi per l'espressione dell'eventuale veto parlamentare, ex art. 81, par. 3 TFUE)<sup>41</sup>. Una situazione di questo tipo seguirebbe naturalmente un certo *iter*: la Corte di giustizia può essere investita da un rinvio pregiudiziale sulla validità di quel regolamento da parte di qualsiasi giudice italiano. Può quindi ritenere il regolamento invalido oppure farlo salvo perché, ad esempio, una situazione di emergenza ha indotto il legislatore europeo a non rispettare il termine previsto dai Trattati. Il giudice nazionale di conseguenza, a seconda dell'orientamento della Corte di giustizia, applica o meno il regolamento europeo. Ebbene, che cosa cambia se le previsioni sui Parlamenti nazionali sono costituzionalizzate? Qualora la questione giunga in qualche modo alla Corte

<sup>37</sup> Non solo per la novità del parametro, ma anche per le motivazioni del ricorso, si tratterebbe comunque di un'ipotesi inedita di conflitto di attribuzioni, dato che la gran parte dei conflitti che coinvolgono il Parlamento riguardano i rapporti con l'autorità giudiziaria e, in particolare, l'applicazione degli artt. 68 e 82 Cost. A tal riguardo, si veda. G. Rivosecchi, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003, spec. p. 122 ss.

<sup>38</sup> Anche in questo caso, infatti, il conflitto contro il Governo potrebbe essere sollevato, dato che l'Esecutivo, con la sua condotta, ostacola il pieno esercizio delle attribuzioni parlamentari. Cfr. A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, V ed., Milano, 2008, p. 412.

<sup>39</sup> Si sta parlando qui della c.d. procedura di allerta precoce disciplinata nel protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e che riguarda la fase preliminare all'avvio del procedimento legislativo europeo. Successivamente, infatti, il Governo può contestare l'adozione di una proposta per violazione del principio di sussidiarietà ma in sede di Consiglio dei ministri, a procedura legislativa in corso.

<sup>40</sup> A tal riguardo, si vedano A. Celotto, T. Groppi, *Diritti UE e diritto nazionale. Primauté vs controlimiti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 1309 ss., i quali si soffermano sulla pericolosità dei controlimiti in quanto minano l'assolutezza del principio del primato del diritto europeo.

<sup>41</sup> Si tratta naturalmente di un esempio. Un'altra ipotesi di violazione potrebbe essere quella per cui la Commissione europea decida di non trasmettere più ai parlamenti le proposte legislative europee o che invii solo una minima parte di queste, come sembra stia già avvenendo, secondo la citata Relazione del 2009.

costituzionale, questa effettuerà, presumibilmente, un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia che, ancora, può giustificare la condotta delle Istituzioni in virtù di una emergenza che le ha indotte a non rispettare il termine. Se la Corte costituzionale, però, non è d'accordo, le rimane soltanto uno strumento da utilizzare: far leva sui controlimiti, considerando la violazione delle prerogative parlamentari come attentato al principio democratico, quale principio fondamentale del nostro ordinamento. Si tratterebbe di adattare al caso italiano e ad un diverso testo costituzionale le argomentazioni utilizzate dal Tribunale costituzionale tedesco nella decisione del 30 giugno 2009, quando si è fatto leva sul diritto di voto, sul principio rappresentativo e sulla dignità umana proprio per proteggere i poteri delle due Camere. Date queste premesse e considerato che la Corte italiana non ha mai usato i controlimiti, una tale ipotesi sembrerebbe da scartare. In generale, contro la violazione delle norme sui parlamenti da parte delle Istituzioni europee i Trattati offrono già un'adeguata protezione, peraltro azionabile mediante rinvio pregiudiziale anche da parte di giudici di altri Stati membri.

Insomma, dal punto di vista dell'effettività delle norme europee sul nuovo ruolo assegnato al Parlamento, le conseguenze di una revisione costituzionale e, quindi, di una loro costituzionalizzazione appaiono piuttosto circoscritte. Sul piano interno, la strada del giudizio di costituzionalità risulta difficilmente percorribile, mentre il conflitto di attribuzioni, pur astrattamente attivabile, non è in grado di consentire entro i tempi di decisione scanditi dall'Unione europea la riconduzione dei poteri del Parlamento e del Governo nell'alveo della legalità costituzionale.

*4. Conclusioni. Lo scarso impatto della costituzionalizzazione di una clausola europea sul Parlamento, la preferenza per una riforma della legge “quadro” e dei regolamenti parlamentari e il necessario superamento delle procedure sperimentali*

Il Trattato di Lisbona determina un cambiamento radicale nei rapporti tra Istituzioni europee e istituzioni nazionali, in particolare, per i parlamenti degli Stati membri, i quali ora partecipano ai processi decisionali dell'Unione anche senza l'intermediazione dei rispettivi Governi. In prima battuta, ciò può indurre a ritenere come scelta obbligata l'attuazione delle previsioni del Trattato sui parlamenti nazionali – considerato il forte impatto sulla forma di governo e sul sistema parlamentare, specie se bicamerale – mediante la costituzionalizzazione di tali norme, specificando le procedure da seguire a livello nazionale.

Tuttavia, si è visto come, aldilà del forte valore simbolico della codificazione di una clausola europea sul ruolo del Parlamento, questa, da una parte, non necessariamente offre maggiori garanzie di rispetto delle prerogative parlamentari a livello italiano in termini di giustiziabilità; dall'altra, per rendere effettive le previsioni del Trattato di Lisbona, il testo costituzionale, quantunque modificato, richiede in ogni caso di essere integrato da norme di rango primario, siano esse la legge “quadro”, i regolamenti parlamentari o, meglio, entrambe le fonti (cfr. *supra*, par. 3.3.).

Pertanto, considerato il ridotto impatto di una modifica della Costituzione sulla salvaguardia dei poteri del Parlamento di derivazione europea e, in definitiva, una valutazione costi-benefici di una revisione costituzionale di questo tipo (la lunghezza della procedura, con la possibilità insita di un referendum, nonché la necessità di aggiornare la clausola europea ad ogni revisione dei Trattati), si ritiene preferibile

continuare a fare affidamento sulla clausola aperta dell'art. 11 Cost., che ha assicurato finora un buon rendimento in termini di adattabilità dell'ordinamento ai nuovi Trattati. L'adeguamento alle previsioni europee, quindi, dovrebbe far leva sulla soluzione intermedia (cfr. *supra* par. 3.2.), 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.