Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta(*)

di Guido Rivosecchi

Sommario

1. *Le assemblee regionali nei più recenti sviluppi della costruzione europea, tra i riconoscimenti del diritto positivo e la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona.* – **2.** *Le ricadute di tale processo nell'ordinamento regionale.* – **3.** *Le lacune nella cooperazione interparlamentare concernente le assemblee regionali nel diritto dell'Unione europea.* – **4.** *Le lacune nella cooperazione tra parlamento nazionale e consigli regionali (e qualche proposta per colmarle).* – **5.** *La necessità di bilanciare il rapporto tra giunte e consigli nella definizione del contributo regionale al processo decisionale europeo.* – **6.** *Il controllo parlamentare preso sul serio: decentramento della funzione in commissione nella rete delle assemblee elettive.*

1. Le assemblee regionali nei più recenti sviluppi della costruzione europea, tra i riconoscimenti del diritto positivo e la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona

La più recente frontiera della valorizzazione dei parlamenti nel processo decisionale europeo è indubbiamente rappresentata dalle assemblee regionali, ormai riconosciute a pieno titolo nell'esercizio di funzioni di rilevanza comunitaria ⁽¹⁾.

(*) Il presente contributo costituisce uno sviluppo dell'intervento al Convegno *I Parlamenti nel processo decisionale europeo. Un confronto tra Parlamento europeo, Parlamento italiano e Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna*, tenutosi a Bologna il 28 settembre 2009, promosso dall'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

(1) In questa prospettiva, ad esempio, A. MAUER, *National Parliaments in the European Architecture: from Latercomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change?*, in *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?*, a

A maggior ragione di fronte alla sentenza della Corte costituzionale tedesca del 30 giugno 2009, che ha giudicato insufficiente una delle due leggi di accompagnamento alla ratifica del Trattato di Lisbona proprio sotto il profilo del rafforzamento delle competenze del Parlamento nazionale nelle questioni europee, ci si potrebbe oggi tra l'altro chiedere se (ed eventualmente in quale misura) le assemblee regionali possano costituire uno degli strumenti attraverso cui attenuare quel deficit di democraticità che ancora affligge la costruzione europea. A partire dal ruolo subalterno del Parlamento europeo rispetto alle altre istituzioni, esso viene infatti costantemente collocato – da ultimo, dai giudici di Karlsruhe – nell'alveo dell'incompiuto riconoscimento del ruolo delle assemblee elettive nell'architettura istituzionale dell'Unione.

Da questo punto di vista – contrariamente a quanto sostenuto in prevalenza nei primi commenti – la sentenza, quanto meno nel dispositivo, non sembra però censurare i più recenti sviluppi del processo di integrazione. Riconoscendo piuttosto la conformità al testo costituzionale della legge di ratifica del Trattato di Lisbona, il Bundesverfassungsgericht sembra cogliere la portata delle profonde novità insite nel Trattato e nei protocolli allegati, ma senza giungere a gettare nuova luce sul ruolo complessivo delle assemblee nella costruzione europea, e riservandosi anzi, di volta in volta, in via esclusiva la funzione di controllo sulla ratifica parlamentare ⁽²⁾.

In questa chiave di lettura, a fronte di una sostanziale valorizzazione dei parlamenti (anche nel loro rapporto con le assemblee regionali) dal dispositivo della sentenza implicitamente riconosciuta, ciò che appare invece contraddittorio è il mantenimento, nelle motivazioni, di un fermo ancoraggio al ruolo esclusivo dei parlamenti nazionali, che ben difficilmente potrà

cura di A. Mauer e W. Wessels, Baden Baden, Nomos, 2001, spec. p. 35 ss.

(2) Secondo A. MANZELLA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Trattato di Lisbona: 80 giorni dopo*, in *Astrid-Rassegna*, n. 17/2009, p. 6 (www.astrid.eu), tale orientamento finisce per avallare “la creazione giurisprudenziale di un nuovo strumento costituzionale di controllo *ultra vires*, attribuito dalla Corte a se stessa” che potrebbe costituire “una vera e propria invasione della sfera di autonomia parlamentare”.

ricollocarsi oltre il punto di equilibrio raggiunto con Lisbona (peraltro fatto salvo dalla stessa Corte tedesca).

Sotto questo profilo, la pronuncia potrà indubbiamente rappresentare una forte battuta d'arresto nel processo di integrazione, soprattutto nella misura in cui sembra peccare di una certa concezione "isolazionistica" del ruolo non solo del Parlamento europeo⁽³⁾, ma degli stessi parlamenti nazionali⁽⁴⁾, paradossalmente proprio nel momento in cui si compie quella ridefinizione delle procedure di controllo nella fase ascendente che li vede formalmente riconosciuti dal diritto comunitario come interlocutori diretti delle istituzioni dell'Unione⁽⁵⁾.

In realtà, la stessa architettura istituzionale delineata a Lisbona tenta di fornire una risposta ad alcuni interrogativi che riguardano, anzitutto, il ruolo delle assemblee elettive nel pro-

(3) Come rilevato da A. MANZELLA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Trattato di Lisbona: 80 giorni dopo*, cit., p. 4.

(4) Che sono stati invece progressivamente riconosciuti parte dell'architettura istituzionale dell'Unione: su questo percorso, cfr., da ultimo, M. DI FILIPPO, *La fase ascendente del processo decisionale dell'Unione europea e il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Studi pisani sul parlamento*, II, a cura di E. Rossi, Pisa, Edizioni Plus, 2008, p. 137 ss.

(5) Che, non a caso, ha suscitato non poche perplessità tra i comunitaristi: cfr., ad esempio, J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 104 ss. Nonostante la loro complessità, le procedure di coinvolgimento dei parlamenti nazionali nei procedimenti legislativi comunitari, introdotte dal Trattato di Lisbona, potranno comunque costituire uno strumento per attenuare il monopolio legislativo della Commissione europea (a cui il Parlamento europeo potrà imporre il ritiro dell'iniziativa su atto di impulso dei parlamenti nazionali) e di sostanziale bilanciamento tra l'istanza intergovernativa e quella federalista attraverso il "dialogo" tra assemblee elettive: in questo senso, cfr. L. GIANNITI, R. MASTROIANNI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 164 ss., spec. p. 168, i quali rilevano che tali procedure potranno costituire un fattore di responsabilizzazione della Commissione e non avranno necessariamente effetti destabilizzanti sugli equilibri istituzionali dell'Unione. Vi è indubbiamente il rischio di incorrere in minoranze di blocco costituite da parlamenti nazionali che impediscano il fluire di procedimenti legislativi nell'"interesse comunitario" (su cui, A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee*, cit., p. 445), ma, ciononostante, le procedure di coinvolgimento dei parlamenti nazionali (e delle assemblee regionali) previste dal Trattato di Lisbona e dai protocolli allegati, per quanto contorte, hanno comunque il merito di perseguire un pieno recupero della cooperazione interparlamentare nell'esercizio di funzioni condivise, con funzioni di stimolo, tra l'altro, anche nei confronti dei parlamenti nazionali e delle assemblee regionali.

cesso decisionale comunitario, assumendo che le specifiche esigenze di democratizzazione poste dalla costruzione europea non risultano inquadrabili né nello schema funzionalista, né in quello federalista ⁽⁶⁾, cosicché appare ragionevole riconoscere che ben difficilmente il *deficit* di democraticità potrà risolversi soltanto rifugiandosi sotto l'ombrello dei parlamenti nazionali.

A maggior ragione dopo il risultato del referendum irlandese del 2 ottobre 2009 e nella prospettiva dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è quindi quanto mai opportuno interrogarsi su quello che potrebbero rappresentare anche le assemblee regionali, alle quali sono state recentemente riconosciute vere e proprie funzioni comunitarie per effetto di un duplice processo riformatore, che ha coinvolto in maniera incisiva sia l'ordinamento comunitario che l'ordinamento interno.

Guardando al diritto dell'Unione europea, dal silenzio dei Trattati istitutivi sulla dimensione comunitaria regionale si è passati ad un progressivo e significativo riconoscimento non soltanto delle Regioni ⁽⁷⁾, ma anche delle assemblee regionali. A tacer d'altro, in rapida sintesi si può rilevare che tale processo ha interessato almeno tre distinti versanti, rispettivamente riferibili: alla loro inclusione nella composizione di organismi di rilievo europeo; alla fase ascendente, di formazione del diritto dell'Unione europea; a quella discendente, di attuazione degli obblighi comunitari.

Sotto il primo profilo, è stata assicurata la partecipazione dei consigli regionali alla formazione e composizione di organismi di rilievo europeo, per il tramite dei Presidenti di assemblea o di apposite delegazioni. Si pensi alla Conferenza delle assemblee legislative dell'Unione europea (CARLE); alla partecipazione della Conferenza dei presidenti delle assemblee regionali alle sessioni di "dialogo strutturato" della Commissione euro-

(6) Sotto questo profilo, cfr. C. PINELLI, *Che fine ha fatto il deficit democratico?*, in *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, a cura di S. Gambino, Milano, Giuffrè, 2006, p. 255 ss.

(7) Sulla progressiva instaurazione di un "dialogo" tra istituzioni comunitarie e istituzioni regionali, cfr. S. BARTOLE, *Europa e Regioni*, in *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, a cura di R. Scarciglia, Torino, Giappichelli, 2003, p. 6 ss.

pea sulla predisposizione del programma legislativo e di lavoro dell'Esecutivo comunitario; all'integrazione della delegazione nazionale presso il Comitato delle regioni. Per quanto indiretta, si tratta infatti di una partecipazione tutt'altro che simbolica, che potenzialmente consente di rafforzare il ruolo dei consigli nella fase ascendente, assicurando, ad esempio, un loro coinvolgimento nei cd. "test sulla sussidiarietà", condotti nell'ambito del Comitato delle Regioni (esperienza che ha sinora riguardato i consigli di Marche, Sardegna e Toscana, che sono coinvolti nella procedura di esame di progetti di atti normativi comunitari), aprendo significativi spiragli nel rafforzamento sia dei poteri di indirizzo e di controllo sulle giunte regionali, sia nell'interlocuzione diretta con il Parlamento nazionale⁽⁸⁾.

Per quanto riguarda la fase ascendente, l'ultima tappa del processo di integrazione, rappresentata dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona, consente ai parlamenti regionali, in quanto titolari di poteri legislativi, di partecipare alle procedure di controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle competenze comunitarie. Sul punto viene infatti espressamente affermato che "spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna Camera dei Parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali dotati di poteri legislativi" (art. 6).

Quanto invece alla fase discendente, è sufficiente considerare come oggi il riparto di competenze tra Unione europea, Stati e Regioni finisca per demandare l'attuazione di circa i due terzi della normativa comunitaria ad enti territoriali infrastatali dotati di poteri legislativi⁽⁹⁾.

(8) Su questi aspetti, cfr., da ultimo, C. FASONE, *La cooperazione tra Assemblee legislative regionali nell'Unione europea*, Comunicazione al Convegno di studi "Quali 'vie di comunicazione' del costituzionalismo contemporaneo: ipotesi a confronto", organizzato a conclusione del PRIN 2006 "Dalla circolazione dei modelli al dialogo tra sistemi giuridici: le 'vie di comunicazione' del costituzionalismo contemporaneo", tenutosi a Trento il 25-26 settembre 2009, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

(9) In questo senso, i dati desumibili dagli studi più recenti in materia, nonché dai pareri del Comitato delle regioni: cfr., ad esempio, il parere del Comitato delle Regioni

Né, a detrimento della dimensione regionale ormai acquisita al patrimonio del diritto dell'Unione europea, può richiamarsi la presunta neutralità del cd. principio di indifferenza elaborato dalla Corte di giustizia, sia perché esso è stato superato da forme di regionalismo europeo – con l'introduzione, sin dal Trattato di Maastricht, dei principi di sussidiarietà e di decentramento politico-istituzionale a livello comunitario⁽¹⁰⁾ – sia perché, a ben vedere, quel principio, elaborato peraltro soltanto in via giurisprudenziale, è in realtà finalizzato a sanzionare gli inadempimenti nella fase discendente la cui responsabilità tende ad essere “scaricata” dagli Stati membri sull'ente sub statale competente in materia⁽¹¹⁾. Esso vale, quindi, piuttosto come limite imposto agli Stati membri, comunque responsabili per l'inattuazione del diritto comunitario (anche in caso di direttive che insistono su competenze regionali)⁽¹²⁾, ma non come indice di neutralità (o, peggio, di disfavore) dell'Unione nei confronti del livello regionale.

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

del 16 novembre 2005 (CdR 220/2004 fin.), *Opinion of the Committee of the Regions on Guidelines for the application and monitoring of the subsidiarity and proportionality principles* (in GUCE, 2006/C 115/08).

(10) Cfr., di recente, E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2008, spec. p. 75 ss.

(11) In questo senso, la recente lettura di P. ZUDDAS, *L'influenza della normativa comunitaria sul riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni: caratteri e limiti*, Ed. provvisoria, Pisa, Il Campano, 2009, p. 156 ss.

(12) Emblematica, sul punto, la sentenza della Corte di giustizia del 13 dicembre 1991 (in causa C-33/90, *Commissione vs. Italia*), sul ricorso per inadempimento nei confronti dell'Italia per la mancata adozione da parte della Regione Campania dei piani di smaltimento previsti dalla direttiva comunitaria sui rifiuti (Direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE), in cui, nel condannare lo Stato membro per il mancato recepimento della normativa, la Corte utilizza il principio di indifferenza come strumento per respingere la tesi della sanzionabilità soltanto nell'ambito dell'ordinamento interno dei casi di violazione di norme nazionali di attuazione di direttive demandate alla competenza delle autorità regionali: cfr. P. ZUDDAS, *L'influenza della normativa comunitaria*, cit., p. 160 ss. (anche per ulteriori indicazioni sulla giurisprudenza comunitaria).

stituzionale.

Oggi sono anzitutto le disposizioni costituzionali – è bene ricordarlo – che garantiscono delle vere e proprie funzioni “europee” dei consigli regionali⁽¹³⁾. Non è soltanto l’art. 117 Cost. a segnare la loro definitiva pari ordinazione al Parlamento nazionale nell’esercizio della funzione legislativa (primo comma), riconoscendo la partecipazione regionale sia nella fase ascendente che in quella discendente (quinto comma), ma lo stesso ampliamento della potestà statutaria regionale di cui all’art. 123 Cost. finisce, tra l’altro, per proiettare ulteriormente le Regioni anche nella sfera comunitaria, come le esperienze relative alla seconda stagione statutaria hanno ampiamente dimostrato⁽¹⁴⁾.

2. Le ricadute di tale processo nell’ordinamento regionale

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

Dal primo punto di vista, va anzitutto ricordato come in tutti gli statuti delle Regioni ordinarie approvati dopo la riforma del Titolo V della Costituzione si riscontri l’introduzione di un articolo specificamente dedicato ai rapporti tra ordinamento re-

(13) A vere e proprie funzioni “europee” dei consigli regionali, si riferiscono N. LUPO, *Considerazioni conclusive: Consigli regionali e innovazione istituzionale*, in OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE, *Ordinamenti regionali: innovazioni dopo la riforma del Titolo V e attuazione dei nuovi statuti*, Consiglio regionale della Toscana, Firenze, febbraio 2009, 304; e V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione europea*, Relazione al Convegno di Studi “Nuove regole per nuovi consigli regionali”, tenutosi a Roma presso la “Luiss Guido Carli” il 4 maggio 2009, in corso di pubblicazione ne *Il Filangieri – Quaderno 2009*.

(14) Cfr., ad esempio, P. MAZZINA, *Gli statuti regionali e l’ordinamento comunitario: uno sguardo ad un sistema ancora in “costruzione”*, in *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 2006, p. 286 ss.

gionale e ordinamento comunitario, spesso in riferimento alla partecipazione regionale sia alla formazione che all'attuazione del diritto dell'Unione europea (emblematico, a tal proposito, l'art. 12 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna).

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

Per quanto riguarda la fase ascendente, si rivela particolarmente significativo l'esame della legislazione regionale di attuazione di questi principi che, in taluni casi, ha interessato anche il periodo antecedente alla riforma del Titolo V. Alcune Regioni si erano già spinte, in maniera pionieristica, a dettare norme di procedura sulla partecipazione regionale al processo decisionale comunitario, con particolare riferimento al rafforzamento della posizione dei consigli regionali nella fase ascendente (leggi regionali Toscana n. 37/1994; Veneto n. 30/1996; Sardegna n. 20/1998).

È, però, soprattutto nella fase successiva alle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 (ad esempio, le leggi regionali Emilia-Romagna n. 6/2004; Friuli-Venezia Giulia n. 10/2004), e, ancor di più, in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 11 del 2005, che il legislatore regionale, negli spazi espressamente riconosciuti anche dalla giurisprudenza costituzionale (sentt. C. cost. nn. 239 e 272/2004), ha disciplinato il procedimento interno attraverso il quale si determina la partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari (ad esempio, le leggi regionali Val d'Aosta n. 8/2006; Marche n. 14/2006; Calabria n. 3/2007; Molise n. 32/2008; e la seconda legge regionale Emilia-Romagna n. 16/2008).

Si tratta di una legislazione che ha l'indubbio merito di dare corpo a procedimenti di partecipazione al processo decisionale europeo, sviluppando coerentemente i principi contenuti nel-

l'art. 117, quinto comma, Cost., nella legge di procedura statale e negli statuti, soprattutto rispetto a prassi previgenti che, a fronte della ridefinizione di competenze in favore degli enti regionali, non vedevano sostanziali garanzie in merito a un loro effettivo coinvolgimento.

Colpisce, tuttavia, nei tratti comuni alla legislazione regionale di procedura, la tendenza prevalente a concentrare gran parte delle funzioni in materia europea in capo alle giunte (e, soprattutto, ai presidenti), riservando ai consigli poteri di indirizzo e di controllo. Il modello alternativo, costituito dal tentativo di incentivare la definizione di una posizione comune tra consiglio e giunta nel definire l'apporto regionale nella fase ascendente⁽¹⁵⁾, ha infatti trovato una scarsa diffusione (Marche, Calabria)⁽¹⁶⁾, probabilmente nella convinzione che il Presidente possa meglio rappresentare la posizione regionale, incidendo in maniera più tempestiva nel processo di formazione dell'atto normativo comunitario.

Da questo punto di vista, però, si aprono numerose questioni in merito all'auspicabile recupero del ruolo dei consigli regionali⁽¹⁷⁾. È infatti evidente che quanto più la legge di procedura è vaga nel definire i termini del concorso tra organi esecutivi ed organi legislativi circa la determinazione della posizione della Regione nella fase ascendente, tanto più si lascia spazio alle giunte, con la conseguente necessità di un riequilibrio dei poteri a vantaggio dei consigli.

Per quanto riguarda la fase discendente, parte degli Statuti e della legislazione regionale di attuazione privilegiano l'istituzione di fonti legislative specializzate (cd. leggi comunitarie regionali), nonché il ricorso a procedimenti speciali (come la cd. sessione comunitaria), che a volte fruiscono di corsie prefe-

(15) Su cui, cfr., ad esempio, V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione europea*, cit.

(16) L'art. 2 della legge regionale n. 14/2006 delle Marche prevede, ad esempio, che la giunta e il consiglio definiscano di comune intesa le osservazioni sui progetti di atti normativi comunitari ai sensi di quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 11 del 2005.

(17) In questa chiave di lettura, cfr. L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in questa *Rivista*, n. 3-4/2007, p. 360 ss.

renziali e consentono un esame concentrato, agevolando, tra l'altro, una tempestiva attuazione del diritto comunitario derivato. Sotto questo profilo, è evidente l'influsso del "modello" costituito dalla legge comunitaria statale introdotta dalla legge n. 86 del 1989 (c.d. legge La Pergola), che, a cadenza annuale (anche se non sempre rispettata), consente il periodico adeguamento dell'ordinamento agli obblighi comunitari.

La questione dei tempi riveste un profilo indubbiamente fondamentale non soltanto nella fase di partecipazione alla formazione degli atti comunitari, ma anche alla relativa attuazione. L'impressione pare ulteriormente confermata dalla forte valorizzazione del potere regolamentare – attribuito ora al consiglio, ora alla giunta⁽¹⁸⁾ – ma comunque previsto dagli statuti e dalla legislazione regionale nella disciplina della fase discendente.

Il dubbio è, tuttavia, che specie per le procedure attraverso le quali si determina il contributo regionale, non occorra porre una netta distinzione tra la fase ascendente e quella discendente: quanto più le assemblee regionali sono coinvolte nel processo di formazione degli atti comunitari, tanto più risulterà agevole il processo di adeguamento – ormai in gran parte loro demandato – nella successiva fase di attuazione del diritto comunitario.

Sotto questo profilo, la legislazione regionale comporta qualche significativa novità, soprattutto in merito al recupero del ruolo nei consigli nella fase ascendente. Esso si manifesta fundamentalmente attraverso poteri di indirizzo non soltanto nei confronti delle rispettive giunte, ma anche del Governo nazionale. D'altro canto, l'art. 5, comma 3, della stessa legge statale di procedura (n. 11 del 2005), introduce la facoltà, per le Regioni e le province autonome, di trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio o al Ministro per le politiche comunitarie ai fini della formazione della posizione italiana sulle materie di loro competenza in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea, assicurando così un potenziale flusso di informazioni sui progetti di atti comunitari non soltanto dal

(18) Cfr., ad esempio, l'art. 12 dello Statuto dell'Emilia-Romagna.

Governo alle giunte e ai consigli regionali, ma anche da questi ultimi all'Esecutivo per il tramite della Conferenza dei presidenti delle Regioni e della Conferenza dei presidenti dei consigli regionali. E, però, proprio nell'attivazione di questo secondo canale di osservazioni/informazioni che si registrano ritardi ed inadempimenti nelle prassi attuative ⁽¹⁹⁾.

Il secondo versante di adeguamento dell'ordinamento regionale alla dimensione comunitaria assunta dalle assemblee regionali concerne l'organizzazione interna e la disciplina dei procedimenti decisionali dei consigli regionali.

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

3. *Le lacune nella cooperazione interparlamentare concernente le assemblee regionali nel diritto dell'Unione europea*

In questo processo di istituzionalizzazione del “ruolo europeo” delle assemblee regionali, emergono però alcuni nodi critici, che potranno essere sciolti soltanto attraverso un ulteriore potenziamento del ruolo dei consigli nelle leggi regionali di procedura, nonché da apposite riforme dei regolamenti parlamentari e dei regolamenti dei consigli regionali.

Appare anzitutto necessario rafforzare la cooperazione tra

(19) Sul punto, v. anche *infra*, paragrafo 5.

Parlamento nazionale e assemblee regionali, ormai coprotagoniste a pieno titolo nella fase di formazione e attuazione del diritto comunitario, sia al fine di rendere più incisivo il controllo dei consigli sulle giunte – secondo nodo critico che sarà affrontato qui di seguito – sia al fine di garantire il miglioramento della qualità della legislazione⁽²⁰⁾, tema su cui, tra l'altro, alcune assemblee regionali sono ormai da tempo all'avanguardia, anche attraverso l'incentivazione di forme di cooperazione inter-istituzionale⁽²¹⁾. Ci si riferisce, tra l'altro, al connesso (e fondamentale) tema del superamento di una male intesa centralità dell'assemblea nell'esercizio della funzione legislativa e al conseguentemente auspicabile potenziamento dei poteri di indirizzo e di controllo⁽²²⁾. Un processo, quest'ultimo, che, specie alla luce delle trasformazioni delle assemblee elettive e della forma di governo⁽²³⁾, i consigli regionali – per lo meno in taluni casi e grazie anche a forme di coordinamento sviluppatesi sotto forma di “progetti pilota”⁽²⁴⁾ – hanno interpretato con

(20) Sotto questo profilo, cfr., per tutti, C. Odone, *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive Ce*, in questa *Rivista*, n. 3-4/2007, p. 340 s.

(21) L'art. 3 della legge regionale n. 16/2008 dell'Emilia-Romagna, sulla partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto comunitario, viene espressamente a finalizzare al “miglioramento della qualità della legislazione” la partecipazione regionale alle sedi di collaborazione e di cooperazione interistituzionale, aprendo così significativi spiragli di coordinamento, ad esempio, con le forme di “dialogo” sui programmi legislativi e di lavoro della Commissione europea e con i programmi comunitari “Legiferare meglio”.

(22) Cfr. R. Bin, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in questa *Rivista*, n. 1/2001, p. 85 ss.

(23) Cfr. N. Lupo, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in questa *Rivista*, n. 6/2002, p. 959 ss.

(24) Si pensi al progetto “CAPIRe”, promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, mediante il quale alcuni consigli regionali stanno sviluppando una vera e propria valutazione delle politiche pubbliche, nella prospettiva di un'ulteriore valorizzazione del controllo delle assemblee elettive che non miri soltanto all'impatto ordinamentale, ma anche all'effettivo rispetto delle c.d. clausole valutative poste dalla legislazione, il quale dovrebbe consentire lo sviluppo di un percorso maggiormente rispondente alla misurazione del grado effettivo di rendimento delle politiche pubbliche. Per un significativo panorama delle prime esperienze maturate nei consigli regionali e per riferimenti alla prospettiva comparatistica, si rinvia al sito www.capire.org. Sul punto, v. anche G. Rivoecchi, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla rifor-*

forte spirito di innovazione istituzionale, spesso anticipando i Parlamenti nazionali ⁽²⁵⁾, nell'introduzione di strumenti finalizzati al miglioramento della qualità della legislazione, e nella ridefinizione della funzione di controllo anche sotto forma di valutazione delle politiche pubbliche ⁽²⁶⁾, specie attraverso l'inserimento di clausole valutative negli stessi testi di legge ⁽²⁷⁾.

Anche sotto questo profilo, sembra quindi opportuno un rafforzamento della cooperazione tra Parlamento nazionale e assemblee regionali, rispetto al quale si riscontrano invece alcune lacune, sia nel diritto dell'Unione europea che nell'ordinamento interno.

Dal primo punto vista, occorre assicurare una partecipazione maggiormente proficua delle assemblee regionali all'attività delle istituzioni comunitarie, specie in quegli organi di raccordo che potrebbero incidere sulle funzioni comunitarie dei consigli stessi. Appare, ad esempio, discutibile la scelta di escludere le delegazioni delle assemblee regionali dalla Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC), ribadita anche dalla riunione della Conferenza di Dublino del 2004 ⁽²⁸⁾.

È infatti presumibile che la cooperazione interparlamentare – di cui, sotto diversi profili, si nutre il Trattato di Lisbona

ma del regolamento della Camera dei deputati, in Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, a cura di V. Lippolis, Napoli, Jovene, 2008, p. 227 s.

(25) Si pensi alla legge costituzionale francese n. 2008-724 del 23 luglio 2008, di modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica, che, tra l'altro, dispone la revisione dell'art. 24 della Costituzione, prevedendo che il Parlamento, oltre ad esercitare le funzioni legislative e di controllo sul Governo, valuti le politiche pubbliche: cfr. N. Lupo, *Un parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia, in La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2009, p. 254 ss.

(26) Cfr. L. VANDELLI, *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in questa Rivista, n. 6/2002, p. 921.

(27) Cfr. C. PINELLI, *La crisi dei consigli regionali e i circuiti fra Stato e regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo III, Napoli, Jovene, 2008, p. 1783 s.

(28) Cfr. COSAC Secretariat, *Involvement of Regional Legislative Assemblies in COSAC?*, Report at the XXXI COSAC, 19-20 maggio 2004, Dublino <http://www.cosac.eu/en/meetings/ireland2004/meeting/doc2/>.

(controllo sulla sussidiarietà; norme cd. “passerella”; Eurojust ed Europol) ⁽²⁹⁾ ed espressamente rilanciata dall’art. 9 dell’annesso Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali – si troverà a poggiare anche su tale organo. Non è infatti un caso che la COSAC si sia recentemente dotata di un Segretariato generale di carattere permanente ⁽³⁰⁾, soprattutto al fine di coordinare le delegazioni dei parlamenti nazionali nella fase ascendente e nella procedura di controllo sulla sussidiarietà: appare quindi singolare che siano ancora escluse dall’organo le delegazioni delle assemblee regionali che di tale procedura costituiscono parte integrante.

4. *Le lacune nella cooperazione tra parlamento nazionale e consigli regionali (e qualche proposta per colmarle)*

Guardando agli ordinamenti degli Stati membri, il coinvolgimento delle assemblee regionali al processo decisionale europeo è stato per ora assicurato soltanto in maniera incompiuta in alcuni aspetti della legislazione di procedura, ma prevalentemente attraverso il rapporto con gli organi esecutivi (regionali e/o statali). Rimane invece quasi del tutto scoperto il versante dei rapporti diretti tra le assemblee regionali e i parlamenti nazionali.

Da questo punto di vista, nel caso italiano, anche la legge n. 11 del 2005, che per altro verso ha costituito un momento di rilevante valorizzazione dell’apporto regionale nella fase ascendente, rappresenta senza dubbio un’occasione mancata, non contenendo alcun riferimento alla cooperazione tra Parlamento nazionale e consigli ⁽³¹⁾, nonché, più in generale, alla cooperazione interparlamentare, che appare invece centrale nell’archi-

(29) Sul punto, cfr., ad esempio, M.T. NIGRO, *Parlamento e Unione europea*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 157 ss.

(30) Sul punto, cfr. L. GIANNITI, R. MASTROIANNI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, cit., p. 174.

(31) Sotto questo profilo, cfr. V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione europea*, cit.

tettura istituzionale delineata dal Trattato di Lisbona.

È proprio dalla fase ascendente che dovrebbe invece muovere un processo di istituzionalizzazione della collaborazione tra le assemblee legislative regionali e il Parlamento nazionale, anche ai fini dell'attivazione delle procedure di controllo sulla sussidiarietà.

Nella prospettiva da ultimo richiamata, gli Stati membri dovrebbero dotarsi di un'apposita disciplina finalizzata ad assicurare il raccordo tra parlamenti nazionali e assemblee regionali. Lasciare infatti questo tema a non meglio definite prassi di coordinamento tra assemblee rischia di pregiudicare gli strumenti della cooperazione interparlamentare, depotenziando il contributo delle assemblee regionali e favorendo un'interpretazione in termini meramente facoltizzanti del coinvolgimento dei parlamenti regionali previsto dall'art. 6 del citato Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Lisbona.

Si tratterà di decidere se irrigidire tale contributo riformando le leggi di procedura o se lasciarne la definizione ai regolamenti delle assemblee (parlamenti nazionali e consigli regionali). Intanto, sotto questo profilo, è il caso di ricordare l'arretratezza che connota i regolamenti parlamentari, sia nelle procedure di raccordo con i consigli regionali, sia nelle procedure di collegamento con l'Unione europea.

Dal primo punto di vista, la perdurante inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – volto ad integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali – non costituisce che l'ultima vicenda di un approccio del Parlamento nazionale non sempre caratterizzato da particolare sensibilità nei confronti del sistema regionale e locale. Troppo spesso, infatti, esso ha finito per caratterizzarsi per una consistente separatezza rispetto alla dimensione pluralistica territoriale⁽³²⁾, connotandosi, in tal modo, come “luogo” di massima espressione del sistema politico-istituzionale, ma privo di proficui raccordi con gli altri cana-

(32) Così, U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le regioni*, 1996, p. 430.

li di partecipazione territoriale e sociale ⁽³³⁾.

Di questa tendenza si trova da tempo riscontro, tra l'altro, nell'assoluta carenza, nei regolamenti parlamentari, di alcuna procedura finalizzata al coinvolgimento diretto e obbligatorio delle autonomie regionali, né all'interno del procedimento legislativo (secondo quanto invece previsto dall'art. 5 Cost. sul necessario adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione al principio autonomistico), né al di fuori di esso (secondo quanto comporterebbe il nuovo assetto delineato dal Titolo V) ⁽³⁴⁾.

Quanto al regolamento della Camera, poi, si segnala il paradosso in base al quale dei 5 articoli che compongono il capo XXII ("Delle Procedure Relative alle Questioni Regionali"), ben 4 (artt. 103-106) riguardano la procedura di approvazione, con legge statale, degli statuti regionali ordinari: procedura ormai, come è noto, venuta meno a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999 ⁽³⁵⁾.

Anche nelle procedure di collegamento con gli organismi comunitari, i regolamenti di Camera e Senato nulla hanno ancora disposto in merito al coinvolgimento delle assemblee regionali.

Le norme regolamentari, già datate (specie quelle della Camera) rispetto agli sviluppi del processo di integrazione, si limitano infatti a disciplinare troppo genericamente la fase ascen-

(33) In questo senso, le considerazioni di M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno, Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, 2001, p. 114 ss., che sottolinea le tensioni a cui sono sottoposti parlamenti e rappresentanza nelle democrazie pluralistiche ed auspica, pur nella necessità storica della rappresentanza politica, l'innesto su questo troncone di ulteriori "rami partecipativi". In espreso riferimento ai limiti nei processi di rappresentanza del Parlamento nazionale rispetto alle istanze territoriali, sia consentito un rinvio anche a G. RIVOSACCHI, *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, p. 1121 ss.

(34) Così, N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento: la mancata adozione di metodi della legislazione adeguati alle esigenze delle autonomie (e le sue conseguenze nefaste sull'attuazione del Titolo V Cost.)*, in *Città, province, regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, a cura di V. Antonelli, Roma, Donzelli, 2009, p. 98.

(35) Così, N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento*, cit., p. 98 s.

dente, prevedendo l'assegnazione alle commissioni di merito e alle commissioni politiche dell'Unione europea dei progetti di atti normativi comunitari ai fini dell'espressione dei pareri (artt. 127 reg. Cam.; 144 reg. Sen.), nonché la facoltà di provocare 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.).

Nel disciplinare il rapporto tra Commissione politiche dell'Unione europea e commissioni di merito, il regolamento del Senato sembra comunque riservare maggiori garanzie ai fini dell'esercizio della funzione consultiva sui progetti di atti comunitari, in quanto consente alla Commissione politiche dell'Unione europea, anche nel silenzio delle commissioni di merito, di inviare comunque i pareri al Governo ai fini dell'intervento nel processo di formazione dell'atto normativo comunitario (cfr. art. 144, comma 5, reg. Sen.).

Del tutto carenti appaiono invece i regolamenti di entrambi i rami del Parlamento quanto alla partecipazione dei consigli regionali, che dovrebbe essere invece garantita non soltanto sotto il profilo del controllo della sussidiarietà secondo quanto previsto dall'apposito Protocollo (che richiederebbe specifiche riforme regolamentari), ma, più in generale, rispetto al contributo regionale nella fase ascendente, valorizzato dall'art. 117, quinto comma, Cost., e dall'art. 5 della legge n. 11 del 2005⁽³⁶⁾.

Nella prospettiva dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i regolamenti parlamentari e quelli dei consigli regionali dovranno quindi costruire procedimenti di raccordo finalizzati ad individuare termini congrui per l'esercizio della funzione consultiva delle assemblee regionali rispetto alle otto settimane

(36) Carenze riscontrabili anche nel recentissimo dibattito sviluppatosi in seno alla Giunta del Regolamento della Camera dei deputati che, nell'affrontare le questioni concernenti le procedure di raccordo tra la Camera e le istituzioni europee, anche alla luce delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, non menziona alcuna forma di coinvolgimento dei consigli regionali: cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, Resoconti delle giunte e delle commissioni parlamentari, Resoconto della seduta della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009, in www.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/200910/1006/html/15/comunic.htm, p. 7 ss.

previste dal Protocollo per la procedura di controllo sulla sussidiarietà, nonché definire le modalità attraverso cui si svilupperanno le forme di coordinamento tra Parlamento nazionale e consigli nella fase ascendente.

Sarebbe auspicabile utilizzare proprio la sede regolamentare ai fini della definizione di tali procedure, in quanto tale fonte consentirebbe probabilmente una maggiore flessibilità nel progressivo consolidamento delle prassi di cooperazione. A tal fine, sembra anzitutto preferibile accantonare l'ipotesi di ricorrere a moduli bilaterali (tra i singoli consigli e il Parlamento nazionale) entro cui collocare l'esercizio della funzione consultiva delle assemblee regionali nel controllo sulla sussidiarietà, che trovano comunque qualche conferma nel diritto comparato⁽³⁷⁾. Alla luce dell'esperienza italiana e del ruolo che sta assumendo la Conferenza dei presidenti dei consigli regionali come strumento di raccordo orizzontale, sembra infatti preferibile optare per formule "multilaterali", attraverso, cioè, pareri concertati preventivamente tra i consigli regionali da rendere al Parlamento nazionale per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle assemblee. Tale scelta sarebbe infatti maggiormente coerente non soltanto con quanto previsto dall'art. 5 della legge n. 11 del 2005, giunta, tra l'altro, all'esplicito riconoscimento normativo della Conferenza dei Presidenti dei consigli regionali, ma anche con la necessità di rafforzare forme di cooperazione orizzontale tra i consigli regionali, su cui – specie alla luce del quadro comparatistico degli Stati composti – il sistema italiano sembra rivelare profonde lacune⁽³⁸⁾.

(37) Si vedano, in particolare, il ruolo del Parlamento scozzese nella sperimentazione delle procedure di *early warning* in cui l'Assemblea si relaziona autonomamente al Parlamento nazionale nell'esercizio della funzione consultiva, nonché, soprattutto, il modello austriaco che vede, di volta in volta, un'assemblea regionale "capofila" – *ratione materiae* – nel rendere pareri al *Bundesrat*: su questi aspetti, cfr. C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, Comunicazione al Convegno di Studi "Nuove regole per nuovi consigli regionali", tenutosi a Roma presso la "Luiss Guido Carli" il 4 maggio 2009, in corso di pubblicazione ne *Il Filangieri – Quaderno 2009*.

(38) In questa prospettiva, cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1995, p. 225 ss. e p. 260

In secondo luogo, anche in considerazione dello scarso lasso temporale previsto dalla procedura per il controllo sulla sussidiarietà, e, più in generale, nella consapevolezza che tanto più efficace risulta la partecipazione delle assemblee elettive quanto più è loro consentito di incidere in tempi rapidi sui progetti di atti comunitari durante la fase ascendente, sarebbe auspicabile decentrare l'esercizio delle funzioni di controllo in commissione, utilizzando, cioè, le commissioni politiche dell'Unione europea dei due rami del Parlamento piuttosto che le assemblee. Anche in sede scientifica si è infatti da tempo riconosciuto che ad un decentramento della funzione in commissione non necessariamente corrisponde un depotenziamento del controllo parlamentare ⁽³⁹⁾. Anzi, l'esame degli atti comunitari che a vario titolo pervengono al Parlamento – anche per il carattere molto spesso bipartisan delle procedure e delle votazioni finali – è forse la materia che più efficacemente dimostra come, dietro un apparente rafforzamento, la concentrazione del controllo parlamentare in assemblea finisca spesso per affievolire l'efficacia del controllo stesso.

Al riguardo, potrebbero di nuovo soccorrere talune esperienze maturate nei consigli regionali. La soluzione ad esempio adottata dall'art. 6, comma 2, della legge n. 16 del 2008 della Regione Emilia-Romagna consente infatti di determinare la posizione dell'assemblea legislativa nella fase ascendente – esprimendo le relative osservazioni sui progetti di atti comunitari, ai sensi di quanto previsto dall'art. 5, comma 3, della legge n. 11 del 2005 – mediante apposita risoluzione votata dalla Commissione consiliare competente in materia di formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea. La disciplina, in quel caso, è poi integrata dall'art. 38 del regolamento interno

ss.; ID., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 239 s.; L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in questa *Rivista*, n. 6/2007, p. 711 s.

(39) In questa prospettiva, ad esempio, C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 187 s.; S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare ed ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2002, p. 967 s.

dell'assemblea, che comporta un ulteriore potenziamento del ruolo del consiglio nella fase ascendente, sia mediante una procedura di coinvolgimento delle commissioni permanenti nella valutazione del programma legislativo annuale della Commissione europea per le parti di rispettiva competenza, sia mediante un rinvio esplicito alle iniziative di cooperazione interistituzionale e interparlamentare, specie per quanto concerne il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nell'esame dei progetti di atti normativi comunitari.

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

5. La necessità di bilanciare il rapporto tra giunte e consigli nella definizione del contributo regionale al processo decisionale europeo

L'ulteriore nodo critico sul versante dell'ordinamento regionale nel ruolo delle assemblee elettive nel processo decisionale comunitario concerne la necessità di riequilibrare il rapporto tra organi esecutivi ed organi legislativi, anche alla luce delle più recenti trasformazioni delle forme di governo regionali.

Da questo punto di vista, la debolezza dei consigli – pressoché unanimemente riconosciuti come i veri sconfitti delle revisioni costituzionali del 1999-2001 e della seconda stagione sta-

tutaria ⁽⁴⁰⁾ – si riflette anche negli strumenti di partecipazione delle Regioni al processo di formazione e attuazione del diritto comunitario e, in questo caso, risulta ulteriormente aggravata dagli squilibri in favore degli organi esecutivi che caratterizzano da sempre l'architettura istituzionale dell'Unione europea.

Al riguardo, nella seconda stagione statutaria e nella legislazione regionale di procedura, si è tentato di ovviare a questa marginalizzazione del ruolo delle assemblee regionali potenziando gli obblighi di informazione a carico delle giunte nei loro confronti sugli orientamenti assunti e l'attività svolta in materia comunitaria.

Dietro questi meccanismi c'è l'idea che i consigli regionali possano recuperare un ruolo incrementando i poteri di indirizzo e di controllo sulle rispettive giunte, proprio sull'esempio del diritto comunitario, laddove si è tentato di rafforzare il controllo dei parlamenti nazionali sui rispettivi governi nella costruzione europea, a partire dal cd. "modello danese" sul potenziamento delle assemblee nella fase ascendente ⁽⁴¹⁾, e dal Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam del 1997.

In realtà, a ben guardare, a prescindere dal fatto che non sono molti gli statuti regionali che prevedono tali obblighi di informazione delle giunte ai consigli ai fini dell'attivazione dei poteri di indirizzo e di controllo in materia comunitaria ⁽⁴²⁾, questo reinserimento dei consigli nella determinazione degli

(40) Sul punto, sia consentito un rinvio a G. RIVOSACCHI, *Consigli regionali e accordi intergovernativi*, Relazione al Convegno di Studi "Nuove regole per nuovi consigli regionali", tenutosi a Roma presso la "Luiss Guido Carli" il 4 maggio 2009, in corso di pubblicazione ne *Il Filangieri – Quaderno 2009*, e alla dottrina ivi richiamata alle note 1 e 2.

(41) Sulle origini del "modello", cfr., ad esempio, J. FITZMAURICE, *National parliaments and european policy-making: the case of Denmark*, in *Parliamentary affairs*, vol. 29, n. 3, 1976, p. 291 ss.

(42) Allo stato attuale, su 12 Regioni a statuto ordinario che hanno adottato la loro legge fondamentale (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria), soltanto gli statuti di Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Marche e Piemonte, prevedono, sia pure in forme differenziate, questi obblighi di informazione ai consigli sull'attività delle giunte (anche) in materia comunitaria.

indirizzi di politica legislativa europea finisce effettivamente per funzionare soltanto a due condizioni. Tale coinvolgimento dovrebbe essere anzitutto espressamente previsto dalla legislazione statale, con riferimento al ruolo delle assemblee regionali sia rispetto agli organi di raccordo verticale che a quelli di raccordo orizzontale, a mezzo dei quali funzionano i flussi di informazione. Quest'ultimo aspetto sembra dimostrato proprio dalla legge n. 11 del 2005, in riferimento al riconoscimento e alla valorizzazione della Conferenza dei Presidenti dei consigli regionali, che – assieme alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza dei Presidenti di Regione – diviene destinataria degli obblighi di comunicazione e costituisce così il tramite per garantire il flusso di informazioni non soltanto dal Governo ai consigli regionali ma anche da questi ultimi all'Esecutivo nazionale.

In questa prospettiva, un consistente atto di impulso all'attuazione dell'art. 5 della legge n. 11 del 2005, sulla partecipazione regionale alla fase ascendente, si è indubbiamente conseguito con l'accordo interistituzionale intercorso il 20 luglio 2009 tra la Presidente della Conferenza dei Presidenti dei consigli e il Ministro delle politiche comunitarie, che, sul modello del precedente accordo sottoscritto dai Presidenti delle Camere e dal Presidente del Consiglio, disciplina le modalità concrete dei suddetti obblighi di trasmissione dei progetti di atti comunitari, al fine di valorizzare l'apporto dei consigli regionali nella fase ascendente e di giungere alla definizione di criteri omogenei di classificazione dei progetti di atti comunitari⁽⁴³⁾. Da quest'ultimo punto di vista, sarebbe stato tuttavia auspicabile coinvolgere i consigli regionali sin dal primo accordo interistituzionale intercorso la scorsa legislatura (28 gennaio 2008). In tal modo, oltre che una più compiuta aderenza al disposto

(43) In questa prospettiva, nel luglio del 2006 ha avuto avvio la trasmissione dei progetti di atti comunitari ai consigli regionali da parte del Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei ministri (c.d. progetto E-urop@), che ha trovato non poche difficoltà proprio sotto il profilo della eterogeneità degli atti trasmessi e delle banche dati di classificazione: sul punto, cfr. B. SARDELLA, *La "dimensione comunitaria" dei nuovi Statuti regionali*, in questa *Rivista*, n. 3-4/2007, p. 450 s.

normativo degli artt. 3 e 5 della legge n. 11 del 2005, si sarebbero infatti conseguiti risultati già oggi probabilmente più significativi sotto il profilo della costruzione di banche dati condivise tra Parlamento e consigli regionali.

Assai arretrate rispetto a quanto prevede l'art. 5, comma 3, della legge n. 11 del 2005, paiono invece le prassi relative alle osservazioni che i consigli regionali possono indirizzare al Governo nazionale sui progetti di atti comunitari. In particolare, allo stato attuale, non risulta che alcuna Regione – anche nei casi in cui, nelle leggi di procedura o nei regolamenti interni delle assemblee, è stato garantito coerente svolgimento di tale disposizione – si sia mai avvalsa della facoltà prevista dalla legge. Né le Conferenze (dei presidenti delle Regioni e dei presidenti dei consigli regionali) hanno ancora provveduto ad attivare procedure finalizzate a garantire questo apporto informativo al Governo nazionale. Anche al di fuori dei circuiti delle Conferenze si registra infatti un solo caso di apporto diretto delle assemblee regionali nella fase ascendente, ma soltanto tramite un'audizione informale presso la Commissione politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati⁽⁴⁴⁾.

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

(44) Si tratta dell'audizione informale del Presidente della Commissione bilancio, Affari generali e istituzionali dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, nell'ambito dell'esame della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera (COM(2008)414 def.): cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Resoconti delle Giunte e Commissioni, Resoconto della XIV Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea), 26 febbraio 2009, in http://nuovo.camera.it/453?bollet=_dati/leg16/lavori/bollet/200902/0226/html/14.

6. *Il controllo parlamentare preso sul serio: decentramento della funzione in commissione nella rete delle assemblee elettive*

Volendo trarre qualche sintetica conclusione dalla disamina di alcune delle questioni aperte dal progressivo riconoscimento nel diritto positivo – sia comunitario che nazionale – del ruolo assemblee elettive nel processo decisionale europeo, colpisce indubbiamente l'inidoneo coinvolgimento dei consigli nella fase ascendente e nelle procedure di controllo, soprattutto a fronte delle novità previste dal Trattato di Lisbona.

In particolare, ciò che desterebbe maggiori perplessità – anche alla luce della pronuncia della Corte costituzionale tedesca – sarebbe l'eventuale tentativo di riadattare alle peculiarità della costruzione europea lo schema "duale" tradizionalmente proposto in dottrina a proposito del controllo parlamentare, fondamentalmente incentrato – sia pure sulla base della valorizzazione di parametri anche radicalmente differenti ⁽⁴⁵⁾ – sull'alterità Governo-Parlamento ⁽⁴⁶⁾. Tanto più che oggi, assieme al Parlamento europeo, non sono soltanto i parlamenti nazionali ad essere rientrati a pieno titolo nel circuito del controllo parlamentare sui processi decisionali comunitari, ma anche le stesse assemblee regionali.

In questa prospettiva, la partecipazione nella fase di elaborazione del diritto comunitario e l'esercizio delle relative funzioni di controllo sembra essere sempre più ricollocabile su un triplice livello di assemblee elettive, anche alla luce dei tratti pecu-

(45) Sia esso quello individuato dalla dottrina maggioritaria nell'indirizzo politico di maggioranza desumibile dal vincolo fiduciario tra Governo e Parlamento ex art. 94 Cost. (cfr., ad esempio, C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, cit., p. 238 ss.), sia esso quello, più ampio, ricondotto alla centralità del Parlamento come forma di esercizio della sovranità popolare (cfr. A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 108 ss., che individua gli artt. 1 e 3 Cost. come fondamento, limite e parametro del controllo parlamentare).

(46) Cfr., tra i tanti, A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, cit., p. 97 ss.; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, cit., p. 165 ss. e p. 192 ss.; S. SICARDI, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, Utet, 1989, p. 105 ss.; M. CARDUCCI, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, Cedam, 1996, p. 79 ss.

liari della costruzione europea, sempre maggiormente caratterizzati da competenze a vario titolo “condivise” tra i diversi livelli di governo.

In questo processo, appare difficile assicurare un’ incisiva funzione di controllo attraverso i tradizionali moduli bilaterali, finalizzati a far valere la responsabilità di un organo di fronte ad un’ assemblea parlamentare, non foss’ altro perché il processo decisionale europeo trova come motore un “potere esecutivo” a struttura complessa che poggia ancora – come ha recentemente ribadito anche la Corte costituzionale tedesca – sui governi degli Stati membri.

In questo quadro, l’ incremento della partecipazione delle assemblee elettive postula il superamento del tradizionale schema duale di controllo in favore di forme “multilaterali” – tra organi esecutivi dell’ Unione, governi degli Stati membri, Parlamento europeo, parlamenti nazionali e assemblee regionali – in cui il controllo parlamentare dovrebbe essere riportato alla peculiare struttura dell’ Unione europea che salvaguarda gli Stati e ne limita il potere ⁽⁴⁷⁾.

In altre parole, in attesa che il controllo parlamentare nella costruzione europea trovi un suo più profondo radicamento in stretta connessione al consolidamento di una forma di governo dell’ Unione ⁽⁴⁸⁾, la funzione di controllo ben difficilmente, nel caso europeo, potrà essere scissa dalla partecipazione delle assemblee alle funzioni legislativa e di indirizzo ⁽⁴⁹⁾. Essa sembra piuttosto emergere nelle strutture e nei procedimenti di coordi-

(47) Sul punto, cfr. J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell’ Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 576.

(48) Sul nesso inscindibile tra controllo parlamentare e forma di governo, cfr., ad esempio, N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, cit., p. 963 ss.

(49) Sulla scarsa autonomia della funzione di controllo parlamentare, cfr. A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001, 213 ss.; nonché, in specifico riferimento alla costruzione europea, G. RIVOCCHI, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, a cura di A. Lucarelli – A. Patroni Griffi, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2003, p. 289 ss.

namento 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.

Da questo punto di vista, però, appare difficile concentrare nelle assemblee le forme di partecipazione e di controllo ai processi decisionali comunitari. Esse dovrebbero piuttosto poggiare sul ruolo delle commissioni permanenti e, in particolare, su quello delle commissioni dei parlamenti nazionali e delle assemblee regionali specializzate negli affari comunitari. Si è già visto, infatti, come soltanto in quelle sedi il controllo possa risultare più incisivo ed efficace, anche a causa della tempistica prevista dalle procedure del Trattato per la fase ascendente e per il controllo sulla sussidiarietà⁽⁵⁰⁾.

Guardando al (lento) processo di adattamento dell'ordinamento interno alle novità introdotte dal diritto comunitario, è poi difficile sfuggire all'impressione che per le assemblee regionali si stia riproponendo una vicenda non troppo dissimile da quella vissuta dai parlamenti nazionali nell'ultimo decennio del processo di integrazione europea, nella misura in cui essi hanno dovuto fronteggiare le retrosie del Parlamento europeo ad accettare il ruolo loro progressivamente riconosciuto⁽⁵¹⁾. Infatti, nonostante le significative novità al riguardo già previste dall'apposito Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam del 1997, le assemblee nazionali sono effettivamente entrate nell'architettura istituzionale dell'Unione soltanto con il Trattato di Lisbona. In analoga prospettiva, oggi sono i consigli regionali a rivendicare, anche nei confronti dei parlamenti nazionali, un ruolo già concretamente riconosciuto dal diritto comunitario.

In conclusione, con l'ingresso dei "parlamenti regionali" nei Trattati e con le ricadute che esso comporta nell'ordinamento interno, la ridefinizione dei processi decisionali nella costruzio-

(50) V. anche *supra*, paragrafo 5; nonché ulteriori indicazioni in G. RIVOCCHI, *La funzione di controllo parlamentare*, cit., p. 298 ss.

(51) In questo senso, le osservazioni di C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, cit.

ne europea sembra ormai rimodellarsi su un sistema parlamentare di carattere reticolare, nel quale alla progressiva attrazione di competenze legislative ed esecutive in favore dell'Unione europea corrisponde un'articolazione delle funzioni di indirizzo e di controllo sempre più condivisa a pieno titolo tra i diversi livelli delle assemblee elettive.