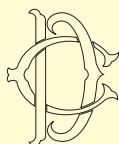


**IL PARLAMENTO
NELL'EVOLUZIONE
COSTITUZIONALE
NAZIONALE ED EUROPEA**

Palazzo Montecitorio
Sala della Lupa, 6 ottobre 2011



CAMERA DEI DEPUTATI

Parlamento e Costituzione europea

UGO ZAMPETTI
Segretario generale della Camera dei deputati

Parlamento e Costituzione europea

Saluto il Presidente della Camera dei deputati, Gianfranco Fini, il Vicepresidente della Camera Antonio Leone, che ha promosso questa importante iniziativa, gli illustri relatori, tutti gli intervenuti.

Il convegno odierno si propone di mettere in evidenza come lo sviluppo che si è registrato nel ruolo e nelle competenze del Parlamento italiano, in relazione al raccordo con le istituzioni europee, si inserisca pienamente nel solco evolutivo del processo costituzionale dell'Unione europea.

Questa affermazione assume particolare pregnanza alla luce del Trattato di Lisbona che è stato non a caso definito da numerosi osservatori «Trattato dei Parlamenti», per sottolineare come l'innovazione più significativa da esso introdotta sul piano costituzionale risieda proprio nel rafforzamento delle prerogative delle Assemblee parlamentari.

Ciò vale evidentemente per il Parlamento europeo, che, con l'estensione della procedura legislativa ordinaria a gran parte delle competenze dell'Unione, ha visto consolidato il ruolo di «colegislatore», ma anche per i Parlamenti nazionali, di cui si è riconosciuto ed esteso il contributo al processo di definizione delle politiche e dell'ordinamento dell'Unione europea.

Il Trattato di Lisbona è pertanto di conforto per chi crede alla funzione determinante dei Parlamenti nei sistemi democratici in quanto sembra offrire una prima e assai concreta smentita alla tesi per cui si registrerebbe un irreversibile declino del ruolo delle assemblee parlamentari nei processi decisionali.

Tutto ciò appare suscettibile di positivi sviluppi ove si consideri l'ulteriore accelerazione che, nei circa due anni trascorsi dall'entrata in vigore del nuovo Trattato, sta registrando – sotto la spinta di fenomeni “globali” come la crisi economico-finanziaria e il suo impatto sulla finanza pubblica e la crescita dei flussi migratori – il processo di consolidamento delle competenze dell'Unione europea, attraverso l'aggiornamento e l'arricchimento dei suoi strumenti di azione.

Si tratta, invero, di un processo complesso e che – come tale – presenta innegabili elementi di criticità. Ciò vale, in particolare, per il nuovo sistema di *governance* economica europea che si è andato definendo attraverso decisioni assunte, in parte, anche al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione, con un ruolo determinante delle autorità finanziarie e con il condizionamento dei mercati. Esempio a questo riguardo è il c.d. Patto euro plus, concordato dai Capi di Stato e di Governo dell'area euro – quindi al di fuori delle formali sedi istituzionali europee – nel marzo 2011 per impegnare gli Stati partecipanti ad un maggiore coordinamento in materia di armonizzazione fiscale, costituzionalizzazione dei vincoli di finanza pubblica, riforma del mercato del lavoro e liberalizzazione dei servizi.

Allo stesso tempo, tuttavia, il nuovo sistema di *gover-*

nance economica europea si è andato delineando anche e soprattutto per effetto di iniziative legislative e non legislative adottate dagli organi dell'Unione¹.

Anche a livello nazionale il nuovo sistema di *governance* si è tradotto in un quadro di norme e procedure che hanno offerto alle assemblee parlamentari l'occasione per superare una visione necessariamente parziale ove legata alle sole situazioni nazionali, per inserire invece le istanze dei rispettivi Paesi nel circuito decisionale europeo.

Il (nuovo) ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali dopo il Trattato di Lisbona

In sostanza i Parlamenti nazionali, a seguito del Trattato di Lisbona, hanno visto riconosciuto e consolidato il ruolo che avevano già assunto nel contesto della costituzione materiale dell'Unione europea – concetto quest'ultimo più volte sottolineato dal Presidente Fini – quale risultante dalla combinazione dei Trattati e delle Costituzioni degli Stati membri, secondo i principi e i criteri sviluppati dalla Corte di giustizia e dalle Corti costituzionali nazionali.

¹ Si tratta in particolare di:

a. *sei atti legislativi* relativi al patto di stabilità e crescita e alle procedure di sorveglianza sugli squilibri economici degli Stati membri la cui approvazione definitiva è intervenuta il 4 ottobre scorso;

b. *l'introduzione*, con decisione non normativa del Consiglio Ecofin, del cosiddetto *semestre europeo*, vale a dire di un meccanismo per il coordinamento ex-ante delle politiche economiche nazionali;

c. un'apposita *modifica del Trattato* sul funzionamento della Ue, che deve essere ora approvata dagli Stati membri, concernente l'istituzione di un *meccanismo permanente per la stabilità finanziaria* della zona Euro.

In questo quadro, il nuovo articolo 12 del Trattato sull'Unione europea richiama il contributo dei Parlamenti nazionali «al buon funzionamento dell'Unione», precisando che esso si esplica attraverso nuovi poteri di intervento diretto nel processo decisionale europeo stabiliti nel medesimo Trattato e nei Protocolli sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sul principio di sussidiarietà.

Per altro verso, la profonda riarticolazione dei rapporti tra Istituzioni dell'Unione, tra Unione europea e Stati membri, e tra gli stessi Stati membri operata dal Trattato chiama in causa il ruolo dei Parlamenti nazionali negli ordinamenti interni, imponendo il rafforzamento delle funzioni di indirizzo e controllo nei confronti dell'azione dei rispettivi Governi in sede comunitaria.

Questa duplice valenza “costituzionale” del nuovo Trattato è stata colta e tradotta sul piano operativo nel nostro Paese, e in gran parte degli altri Stati membri nei quali si è proceduto o si sta procedendo all'adozione di disposizioni a livello costituzionale (tra gli altri, in Germania e Francia), legislativo (tra gli altri, in Spagna e, più di recente, nel Regno Unito) e di regolamenti parlamentari (tra gli altri Germania, Francia, Danimarca) volte – oltre che all'applicazione delle nuove prerogative conferite ai Parlamenti nazionali dal Trattato – ad un più generale consolidamento del raccordo tra Parlamento e Governo in materia europea.

La lettura più nota e forse più efficace del nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali nella architettura costituzionale europea può rintracciarsi nella sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 30 giugno 2009 sulla ratifica da parte della Germania del Trattato di Lisbona.

Tale sentenza – che pure è stata letta da molte parti come monito contro l'ulteriore avanzamento del processo di integrazione – afferma, infatti, che i legislatori nazionali restano la fonte primaria di legittimazione della costruzione europea e, in quanto tali, hanno una «speciale responsabilità» nella definizione di tutte le tappe del processo di integrazione. Per adempiere a questa responsabilità, secondo il Tribunale costituzionale federale, il Parlamento tedesco e, in generale, i Parlamenti nazionali devono essere dotati di poteri di azione adeguati non soltanto e non tanto nei rapporti diretti con le istituzioni europee, ma anche e soprattutto nell'ambito del raccordo con i rispettivi Governi.

Tale orientamento è stato da ultimo sviluppato nella recentissima sentenza del 7 settembre 2011 del medesimo Tribunale costituzionale federale che, nel riconoscere la compatibilità con la Legge fondamentale tedesca delle misure adottate dalla Germania e dall'Unione europea per il sostegno finanziario alla Grecia e alla stabilizzazione dell'Eurozona, ha precisato che le decisioni dell'Unione europea che hanno un rilevante impatto sul bilancio federale devono essere specificamente e, in linea generale, preventivamente approvate dal Bundestag.

L'applicazione del Trattato di Lisbona nell'esperienza italiana

In Italia – come in gran parte degli altri grandi Paesi membri – l'attuazione del nuovo Trattato si è innestata in un percorso di riforma di più ampia portata che investe il quadro legislativo relativo alla partecipazione del nostro

Paese all'Unione europea, le procedure di collegamento con l'Unione europea di cui ai regolamenti parlamentari e le stesse prassi relative ai rapporti delle Camere con le Istituzioni e gli altri Parlamenti dell'Unione.

Questo percorso ha dunque trovato una sua prima realizzazione attraverso tre principali canali di intervento.

Il primo – realizzato a livello di procedure parlamentari – è costituito, per quanto riguarda la Camera dei deputati, dalla definizione di una procedura sperimentale per l'esercizio del controllo di sussidiarietà, previsto dal Trattato di Lisbona, e per consentire una più efficace attuazione delle funzioni di indirizzo e controllo della Camera nei confronti del Governo.

Ciò è avvenuto attraverso due articolati pareri, adottati dalla Giunta per il Regolamento il 6 ottobre 2009 ed il 14 luglio 2010, che hanno riguardato il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti di atti legislativi della Unione europea, le modalità per lo svolgimento dell'esame in sede di Commissione dei progetti di atti comunitari, la precisazione dei presupposti e delle modalità per l'apposizione da parte del Governo della riserva di esame parlamentare sui progetti di atti comunitari, le modalità di esame della relazione programmatica sugli orientamenti del Governo per l'anno successivo, oggetto di valutazione congiunta con il programma legislativo delle istituzioni europee, nonché della relazione a consuntivo delle attività svolte dall'Italia a livello europeo, oggetto di valutazione congiunta con la legge comunitaria. Si prevede infine che le Commissioni permanenti possano audire, oltre ai membri italiani del Parlamento europeo e ai membri della Commissione europea, i rappresentanti

di tutte le istituzioni ed organi della Unione europea espressamente riconosciuti dai Trattati (Consiglio, Corte di giustizia, Corte dei conti, BCE, BEI, Comitato economico e sociale, Comitato delle Regioni, Mediatore europeo).

La seconda linea di intervento, a livello di legislazione ordinaria, consiste nell'elaborazione di un testo normativo – già approvato all'unanimità dalla Camera, in prima lettura, lo scorso 23 marzo e attualmente all'esame della I Commissione del Senato – volto ad introdurre una riforma organica della disciplina del processo di formazione della posizione italiana nella predisposizione degli atti dell'Unione europea nonché della normativa volta a garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione. Tale riforma tiene ovviamente conto delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, rafforzando ulteriormente sul piano legislativo il ruolo delle Camere sia sul versante della fase ascendente sia su quello della fase discendente. Questo si evince, ad esempio, dal rafforzamento dei complessivi obblighi di informazione del Governo nei confronti del Parlamento e dalla disciplina delle prerogative delle Camere in merito alle procedure semplificate di revisione dei Trattati.

Il terzo intervento, sempre a livello di legislazione ordinaria, è rappresentato dalla recente riforma della legislazione contabile, operata con la legge 7 aprile 2011, n. 39, che ha recepito nel nostro ordinamento le importanti novità derivanti dall'avvio del "semestre europeo" per il coordinamento – soprattutto *ex ante* – delle politiche economiche nazionali, che ha trovato già applicazione nella scorsa primavera in occasione dell'esame parlamentare del nuovo Documento di economia e finanza.

Il complesso di interventi descritti, pur avendo ambiti e forma diversi, può essere ricondotto ad un disegno coerente volto a rafforzare il ruolo del Parlamento sul piano del raccordo con l'Unione europea e con le altre Istituzioni interne, il cui esercizio ruota attorno a *cinque principi* fondamentali.

Il primo principio consiste nella funzionalizzazione dell'esercizio dei nuovi poteri di intervento diretto nel processo decisionale europeo attribuiti alle Camere al rafforzamento del raccordo tra l'azione del Governo e gli orientamenti espressi in sede parlamentare, in vista della definizione di una posizione unitaria dell'Italia nelle sedi decisionali dell'Unione.

In questo senso, infatti, le procedure introdotte dai pareri della Giunta e dalle richiamate modifiche alla legge di contabilità (nonché quelle che saranno introdotte definitivamente dalla prossima riforma della legge n. 11 del 2005) rispondono all'obiettivo di rafforzare il raccordo tra Parlamento e Governo.

Per quanto riguarda i pareri della Giunta, si pongono chiaramente in questa prospettiva:

le modalità per attivare la riserva di esame parlamentare di cui all'articolo 4 della legge 11 del 2005, volte ad assicurare che il Governo sia informato con certezza (nel senso che vi deve essere una espressa richiesta delle Camere in tal senso) dell'effettivo avvio dell'esame di atti dell'Unione europea da parte degli organi parlamentari;

l'esame congiunto della relazione programmatica del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea e degli strumenti di programmazione legislativa delle Istituzioni europee, che consente alla Camera – con

il coinvolgimento di tutte le commissioni permanenti e dell'Assemblea – di confrontare le priorità politiche e legislative dell'Unione e del Governo.

In questa linea, si pone anche la scelta, confermata nei pareri della Giunta, di inoltrare alle Istituzioni dell'Unione europea, ai fini del dialogo politico informale, gli atti di indirizzo adottati dalla Camera nei confronti del Governo. Ciò risponde ad una logica precisa – seguita del resto da altri Parlamenti (tra i quali il Bundestag e l'Assemblea nazionale francese) – secondo la quale il dialogo politico tra Parlamento e Commissione europea non costituisce uno strumento per scavalcare il rapporto con il Governo, bensì uno strumento complementare e coerente che rafforza la posizione complessiva del Paese. In quest'ottica, infatti, il dialogo politico² stimola il Governo a raccordarsi in modo tempestivo e adeguato con il Parlamento, definendo nei confronti della Commissione europea una posizione nazionale coerente ed incisiva.

Sempre in questo quadro, è significativo altresì che l'esigenza di rappresentare in sede europea una posizione unitaria delle istituzioni italiane sia avvertita a livello parlamentare anche nell'esercizio di quelle competenze che prescindono dal rapporto diretto con il Governo. Esempio a questo riguardo appare il fatto che *l'unico parere motivato*, cioè contrario, sinora

² Il dialogo politico è stato avviato a partire dal settembre 2006 con trasmissione diretta da parte della Commissione ai Parlamenti nazionali delle proprie proposte legislative e documenti di consultazione e la possibilità dei Parlamenti nazionali di inviare a loro volta alla Commissione osservazioni e pareri. Esso è stato confermato anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nel senso auspicato dal Presidente Barroso con le lettere inviate ai Presidenti delle Camere il 1° dicembre 2009, contestualmente all'entrata in vigore del nuovo trattato.

adottato dalla Camera in sede di controllo di sussidiarietà (il Senato ne ha approvati tre, in altre materie) concerne due proposte di regolamento relative alla cooperazione rafforzata sul brevetto unico europeo che il Governo, nell'esercizio delle sue funzioni, ha a sua volta contrastato in seno al Consiglio ed impugnato innanzi alla Corte di giustizia.

Ed è estremamente significativo che il ricorso presentato dal Governo alla Corte richiami espressamente un precedente parere contrario espresso dalla XIV Commissione della Camera nell'ambito dell'esame sul merito delle originarie proposte della Commissione relative al brevetto unico.

Il secondo principio consiste nel fatto che le Camere sono chiamate a esercitare le nuove prerogative attribuite a ciascuna di esse sviluppando forme e procedure di raccordo tra di loro, con il Governo e con gli altri attori istituzionali che concorrono alla definizione della posizione italiana nel processo decisionale: regioni ed enti locali, europarlamentari italiani ed altri membri italiani delle istituzioni europee.

In questo quadro Camera e Senato hanno definito nel tempo forme e procedure di raccordo sia sul piano politico sia amministrativo.

Faccio riferimento innanzitutto all'attività svolta congiuntamente dalle Commissioni di Camera e Senato (Audizioni del Ministro prima e dopo del Consiglio europeo e audizioni di commissari europei ed europarlamentari). In secondo luogo, i rappresentanti di Camera e Senato che partecipano alla COSAC (Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei e comunitari

dei Parlamenti dell'Unione europea) e agli altri incontri interparlamentari concordano, di regola, le posizioni da assumere.

Sotto il profilo invece del rapporto con gli ulteriori attori istituzionali che concorrono alla definizione della posizione italiana, rilevante appare la scelta operata dalla Giunta per il Regolamento di estendere all'esame dei progetti di atti dell'Unione europea, gli strumenti per l'istruttoria legislativa, che consentono alle Commissioni competenti di consultare tutti i soggetti interessati.

Nella stessa prospettiva, il Capo III del testo di riforma della legge 11 del 2005 ribadisce, in coerenza con l'articolo 6³ del Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, la partecipazione delle assemblee regionali alla verifica del rispetto del medesimo principio mediante la trasmissione, tramite la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, di osservazioni ai Presidenti delle Camere.

La cooperazione tra le Camere e le Assemblee legislative regionali si è peraltro consolidata e strutturata nelle ultime legislature. Nel giugno 2007 i Presidenti delle Camere e il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali hanno sottoscritto un protocollo di intesa che ha istituito un *Comitato paritetico* per il raccordo fra le Assemblee legislative sui temi istituzionali di comune interesse, inclusi quelli relativi alla formazione o all'attuazione della normativa dell'Unione. Al Comitato è prevista anche la partecipazione di euro-parlamentari italiani.

³ In base al richiamato articolo 6 del Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, ciascun Parlamento o camera nazionale può consultare "all'occorrenza" i Parlamenti regionali con poteri legislativi.

Il terzo principio consiste nell'apertura dell'attività della Camera in materia europea all'apporto di tutti i soggetti interessati, anche non istituzionali, conformemente al principio generale di consultazione delle parti interessate affermato dall'articolo 11 del Trattato sull'Unione europea. Tale articolo stabilisce infatti espressamente che le istituzioni dell'Unione sono chiamate a fornire ai cittadini e alle istituzioni rappresentative la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni mantenendo così un dialogo aperto e trasparente con la società civile.

In questo quadro, l'applicazione delle disposizioni in materia di istruttoria legislativa all'esame di progetti di atti dell'Unione europea consente, ad esempio, alle Commissioni competenti di deliberare specifiche indagini conoscitive volte ad acquisire elementi di conoscenza e valutazione su iniziative dell'Unione di particolare complessità; attraverso il complesso degli strumenti dell'istruttoria legislativa (audizioni, raccolta di documenti e materiali...) è possibile dare ingresso, nel corso dell'esame e con le forme di pubblicità proprie delle procedure parlamentari, alle istanze delle associazioni di categoria e dei rappresentanti della società civile ed economica, in linea con l'esigenza di concorrere alla formazione di un sentire comune da parte di tutti i soggetti coinvolti, non solo a livello istituzionale, come sottolineato precedentemente dal Presidente Fini ed in linea con quanto previsto dal medesimo Trattato. È del tutto evidente la valenza in chiave di trasparenza e conoscibilità dei processi decisionali che possono garantire le sedi parlamentari.

Sotto altro profilo, il richiamo operato nel parere della

Giunta al comma 5 dell'articolo 79 del Regolamento implica la responsabilizzazione del Governo il quale può essere chiamato a predisporre apposite relazioni tecniche.

Tale principio trova conferma nel progetto di riforma della legge 11 del 2005 laddove si prevede che il Governo predisponga, in relazione ai progetti di atti legislativi dell'Unione, una relazione tecnica che dia conto del rispetto dei principi in materia di competenze dell'Unione, delle prospettive negoziali nonché della valutazione dell'impatto, anche finanziario, sull'ordinamento interno.

Vengo agli ultimi due principi; faccio presente che essi non attengono al raccordo tra i soggetti interessati, istituzionali e non, bensì al merito delle scelte relative alle politiche dell'Unione europea.

Il quarto principio riguarda l'esercizio del controllo di sussidiarietà ed implica che tale funzione non sia intesa dal Parlamento come mero strumento di verifica del rispetto delle competenze, ma quale canale complementare a quelli di cui le Camere già disponevano per pronunciarsi sul merito delle varie questioni.

La procedura definita dalla Giunta per il Regolamento ai fini del controllo di sussidiarietà risponde infatti anche all'obiettivo – costantemente affermato dalle Camere italiane – di non ridurre il ruolo dei Parlamenti nazionali a meri guardiani delle competenze nazionali, esaltandone invece il «contributo al buon funzionamento dell'Unione».

Per effetto di tale scelta l'attività della Camera non si è concentrata esclusivamente sull'esame di proposte legislative trasmesse ai fini del controllo di sussidiarietà, e le Commissioni permanenti hanno continuato a riservare

particolare attenzione anche a documenti di strategia o di consultazione di grande rilevanza che intervengono nella fase di predisposizione delle iniziative legislative: è il caso dell'elaborazione della nuova *governance* economica e del quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

L'attribuzione della competenza primaria in materia di sussidiarietà della XIV Commissione ha inteso favorire la formazione di una metodologia coerente fondata su criteri di valutazione consolidati e univoci, contenendo l'incidenza delle sollecitazioni degli interessi di settore.

Anche la previsione della possibile remissione in Assemblea delle decisioni della XIV Commissione intende assicurare una ponderazione delle valutazioni in materia in casi particolarmente delicati o controversi sul piano politico e giuridico.

In coerenza con questa impostazione la Commissione politiche dell'Unione europea ha utilizzato in modo selettivo e ponderato il meccanismo di allerta precoce, concordando di svolgere la verifica di sussidiarietà esclusivamente sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea che presentino maggiore rilevanza o problematicità. In un solo caso – relativo come ho già ricordato alla cooperazione rafforzata sul brevetto unico europeo – la Commissione ha approvato un parere motivato, di particolare rilievo metodologico in quanto – seguendo l'orientamento di altri Parlamenti nazionali – afferma che la verifica della corretta base giuridica dei progetti legislativi dell'Unione è parte del controllo di sussidiarietà.

Queste tendenze si sono consolidate presso gran parte degli altri Parlamenti nazionali dell'Unione europea.

In base ai dati forniti dall'ultima relazione sui rapporti

tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali, nel 2010 la Commissione ha inviato ai Parlamenti nazionali 82 progetti di atti legislativi ai fini di controllo della sussidiarietà, ricevendo (a fronte di 353 pareri nell'ambito del dialogo politico) soltanto 34 pareri motivati recanti obiezioni in merito alla conformità della proposta esaminata con il principio della sussidiarietà.

Il quinto ed ultimo principio postula che il controllo di sussidiarietà e gli altri poteri di intervento dei Parlamenti nazionali siano esercitati secondo un approccio costruttivo e non conflittuale con le Istituzioni dell'Unione europea. Pertanto, anche la cooperazione interparlamentare va sviluppata quale strumento per sostenere l'esercizio da parte di ciascuna assemblea delle rispettive competenze e procedure.

In questo senso, la Camera ha interpretato, sia sul piano interno sia nelle sedi di cooperazione interparlamentare, il controllo di sussidiarietà e le altre innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, nonché il dialogo politico informale, quali strumenti per contribuire alla formazione delle politiche europee, in coerenza con il nuovo articolo 12 del Trattato sull'Unione europea.

Tale atteggiamento caratterizza del resto anche molti altri Parlamenti; i dati relativi evidenziano infatti la netta prevalenza di un approccio cooperativo tra Parlamenti nazionali ed Istituzioni europee.

Il numero complessivo dei pareri trasmessi dai Parlamenti nazionali alla Commissione europea *nell'ambito del dialogo politico* nel 2010 (esclusi i 34 pareri motivati già ricordati) è stato di 353, con un aumento del 40% rispetto

ai 250 dell'anno precedente⁴. Dall'analisi dei pareri emerge che gran parte delle osservazioni concernono il merito e non la sussidiarietà ed esprimono sostegno alle iniziative proposte dalla Commissione, raccomandandone integrazioni e modifiche.

Anche la cooperazione interparlamentare, cui il Trattato di Lisbona ha fornito una base giuridica espressa, si sta sviluppando secondo la stessa logica. Sono state infatti rigettate dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea le proposte volte alla creazione di nuovi organismi di cooperazione (che avrebbero inevitabilmente acquisito i caratteri di organi contrapposti alle istanze della Unione) valorizzando le sedi esistenti, quali in particolare le riunioni delle commissioni di settore, che consentono di inserire le tematiche in discussione in ciascuna Assemblea nel contesto europeo e globale.

Con il contributo e l'impulso delle Camere italiane, sono state invece sviluppate iniziative volte a rafforzare, anche ai fini di una efficace attuazione delle prerogative previste dal Trattato di Lisbona, lo scambio di informazioni e migliori pratiche tra Parlamenti, tra cui assume un rilievo centrale l'IPEX, banca dati in cui ciascuna Camera inserisce informazioni sintetiche e aggiornate sulle rispettive attività in materia europea.

Venendo ora ad alcune veloci riflessioni conclusive, ritengo, alla luce del complesso delle considerazioni svolte, che si possa affermare che l'analisi della prima

⁴ Questa crescita dell'interesse dei Parlamenti nazionali per il dialogo politico sembra in via di consolidamento nel 2011, con quasi 300 pareri trasmessi alla Commissione alla fine di settembre.

applicazione delle prerogative attribuite dal Trattato di Lisbona ai Parlamenti nazionali consente una nuova lettura del disegno complessivo sotteso allo stesso Trattato e del suo impatto sull'assetto costituzionale europeo.

Il Trattato di Lisbona è infatti stato talora considerato come un risultato non soddisfacente del processo costituzionale europeo – avviato con grandi ambizioni nel 2001 – in quanto non riproduce gran parte della terminologia, degli istituti e dei simboli costituzionali che erano previsti dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa⁵.

L'affermazione dei Parlamenti nazionali quali principale fattore di legittimazione dell'Unione e attori decisivi per il buon funzionamento dell'Unione stessa esalta l'impatto "costituzionale" del nuovo Trattato.

In questa chiave va sottolineato l'approccio non conflittuale – dimostrato dai dati richiamati – che i Parlamenti nazionali hanno mantenuto nell'esercizio delle nuove prerogative previste dai Trattati.

La portata delle funzioni svolte dalle assemblee parlamentari nella formazione e nell'attuazione del diritto dell'Unione rende fondata la loro qualificazione – sostenuta da autorevoli osservatori – come "Istituzioni indirette" dell'Unione.

È per questo che appare corretto quanto evidenziato da taluni che segnalano come con il nuovo Trattato il ruolo dei Parlamenti per il "buon funzionamento dell'U-

⁵ Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma nell'ottobre 2004, contemplava in apposite disposizioni l'adozione della bandiera e dell'inno dell'Unione; inoltre, rinominava i regolamenti e le direttive, rispettivamente "legge" e "legge quadro" nonché l'Alto Rappresentante per la politica estera "Ministro degli esteri europeo".

nione” diviene un principio informatore della democrazia europea.

In questo quadro, unitamente ai principi democratici di *eguaglianza* di tutti i cittadini dinanzi alle istituzioni europee (art. 9 Trattato UE), di *democrazia rappresentativa* (*la rappresentanza diretta dei cittadini nel Parlamento europeo*, art. 10 Trattato UE), di *partecipazione* (*potere di iniziativa normativa, consultazione e dialogo con i cittadini*, art. 11 Trattato UE), assume rilievo anche *il principio di democrazia parlamentare* (art. 12 Trattato UE) che si sostanzia nel riconoscimento di un vero sistema parlamentare europeo, che abbraccia il Parlamento europeo, le Camere nazionali e si estende alle Assemblee legislative regionali.