

**XVII LEGISLATURA
CAMERA DEI DEPUTATI**

– Sala del mappamondo –

Martedì 12 maggio 2015

**PARLAMENTI NAZIONALI E UNIONE EUROPEA NELLA GOVERNANCE
MULTILIVELLO**

**Parlamenti nazionali e Unione europea: il contributo dei parlamenti nazionali
alla formazione del diritto europeo dopo Lisbona.**

La *governance* multilivello nelle politiche ambientali.

Cons. Alfredo Storto

Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e
del mare

Ratione materiae, mi occuperò brevemente e per successive sintesi del tema generale oggi in discussione dallo speciale punto di vista della *governance* multilivello in materia ambientale.

Vorrei quindi enumerare subito alcuni elementi che connotano in modo affatto peculiare i temi ambientali nella prospettiva del contributo del Legislatore nazionale alla formazione del diritto europeo.

Il primo elemento di specialità, e quindi di estremo interesse in relazione al tema odierno, è il fatto che i principi giuridici della materia “ambientale” sono quasi interamente di derivazione europea.

Il secondo rilevante dato si identifica nel linguaggio e nella sostanza regolatori ambientali, intrisi di categorie tecnicissime e di lessico specialistico che attinge a piene mani dalle formule più ostiche della scienza e della tecnica e che condiziona fortemente il modo stesso di costruire le norme, sia a livello europeo, sia a livello nazionale, anche per la grande rapidità con cui evolvono questi dati.

Tale è l'invadenza nel lessico giuridico delle categorie e delle tecniche prosaiche scientifiche che, infatti, è da tempo avviata una riflessione in ordine alla necessità di elaborare specifiche e dedicate tecniche normative di redazione dei testi legislativi e delle fonti sub primarie.

Ancora, sul piano più squisitamente sostanziale, l'interesse ambientale si presenta come macroscopicamente trasversale e diffuso nel sistema multilivello di governo e non è un fatto isolato che la tutela dell'ambiente venga ancora sovente percepita come un freno alle politiche di sviluppo dei territori, faticando l'idea dello *sviluppo sostenibile*, da decenni storicizzata in altri Paesi, a trovare da noi un seguito concreto.

Infine, nel nostro Paese quando, nel 2006, venne varato il *Codice dell'ambiente* la materia era in gran parte collocata, secondo le regole dell'articolo 117 della Costituzione, così come interpretate fino ad allora dal Giudice costituzionale, tra quelle di competenza "sostanzialmente" concorrente. Cosicché il suo impianto strutturale, la sua ossatura, per quanto interpolati siano stati nel corso di questi nove anni, denunciano ancora la stimmata originaria.

E' noto che con le note sentenze n. 367 e n. 378 del 2007 la Corte costituzionale ha successivamente "trasferito" in termini assai rigidi e rigorosi l'ambiente tra le materie di competenza statale esclusiva, determinando così una vistosa scollatura con l'impianto codicistico originario, costruito sul presupposto che la competenza delle Regioni ad integrare la legislazione nazionale non richiedesse – come invece accade oggi – una esplicita autorizzazione da parte di quest'ultima.

Da queste premesse derivano alcune conseguenze evidenti.

In primo luogo, emerge la presenza di ridotti margini di manovra in fase di costruzione dei testi normativi nazionali.

La partita si gioca tutta a Bruxelles in fase ascendente e, pertanto, fondamentale è l'apporto italiano, per stare nel tema, anche e soprattutto del Parlamento nazionale.

Il tasso di tecnicismo delle norme impone inoltre che il nostro Parlamento, per poter esercitare appieno i poteri affidati dal Trattato di Lisbona, valuti di dotarsi di strutture di supporto altrettanto tecniche, anche di carattere permanente, e sicuramente robuste. E infatti, l'esercizio pieno dei poteri che l'ordinamento assegna al Parlamento, soprattutto dopo Lisbona (dal potere di indirizzo del Governo in vista del Consiglio europeo *ex art. 7* l. n. 234/2012, al potere di consultazione, fino alla riserva di esame parlamentare disciplinata dall'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 234¹) si dispiega appieno, in particolare in materia fortemente tecnica, solo se filtrato da una puntuale e tempestiva disamina delle soluzioni prospettate.

Così, l'enorme massa informativa che – ai sensi del Protocollo 1 allegato al Trattato di Lisbona e dell'art. 6 della legge n. 234/2012² – rischia di inondare i Parlamenti

¹ Art. 10 Riserva di esame parlamentare.

In vigore dal 19 gennaio 2013

1. Ciascuna Camera, qualora abbia iniziato l'esame di progetti o di atti di cui all'articolo 6, comma 1, può chiedere al Governo, informandone contestualmente l'altra Camera, di apporre in sede di Consiglio dell'Unione europea la riserva di esame parlamentare sul progetto o atto in corso di esame. In tal caso il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti dell'Unione europea soltanto a conclusione di tale esame, e comunque decorso il termine di cui al comma 3 del presente articolo.

2. *Omissis*.

3. Nei casi di cui ai commi 1 e 2, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei comunica alle Camere di aver apposto una riserva di esame parlamentare in sede di Consiglio dell'Unione europea. Decorso il termine di trenta giorni dalla predetta comunicazione, il Governo può procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti dell'Unione europea anche in mancanza della pronuncia parlamentare.

² Art. 6 Partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione europea.

In vigore dal 19 gennaio 2013.

1. I progetti di atti dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni sono trasmessi alle Camere dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari europei, contestualmente alla loro ricezione, accompagnati, nei casi di particolare rilevanza, da una nota illustrativa della valutazione del Governo e dall'indicazione della data presunta per la loro discussione o adozione, con segnalazione degli eventuali profili di urgenza ovvero, in caso di più atti, del grado di priorità indicato per la loro trattazione.

nazionali, potrebbe non far emergere per tempo i temi che l'esperienza applicativa segnala come rilevanti nel sistema italiano.

In questi termini – e nel rispetto delle prerogative di ciascuno – un modo sicuramente ragionevole di incrementare il ruolo del Parlamento nazionale attraverso il dialogo col Governo è la creazione di uno specifico luogo di raccordo permanente “alla pari” per tentare a monte – e, per così dire, su territorio nazionale – una disamina condivisa del materiale informativo scambiato e, se possibile, una sintesi unitaria della posizione italiana.

Questa necessità, al di là di ogni auspicabile spinta verso una maggiore parlamentarizzazione dell'Unione europea in conseguenza di una altrettanto auspicabile maggiore integrazione, costituisce infatti il realistico precipitato di uno stato di cose che vede oggi al centro dei processi di produzione normativa europea i Governi nazionali. Con questi, pertanto, è necessario fare i conti in chiave di leale collaborazione degli organi costituzionali ai fini della elaborazione di una comune posizione nazionale.

Si potrebbero così evitare, innanzitutto, pericolosi disallineamenti, nella formazione in sede europea delle posizioni italiane, tra Parlamento e Governo che non sempre sono sintomo di vitalità delle Assemblee elettive.

Infine, per l'efficacia di questo strumentario è necessario in qualche modo recuperare il rapporto con le regioni e, in generale, con le autonomie locali, sistemando l'indubbio tratto trasversale della materia che finisce per impattare sui territori.

Anche qui, vale di puntualizzare quanto già sopra accennato con riguardo al carattere della trasversalità che emerge tanto più forte nel nostro Paese anche in ragione della sensibile eterogeneità delle realtà locali e della eccezionale biodiversità che le connota. In sostanza, coinvolgere i territori significa aiutare a rappresentare in modo compiuto le diverse realtà e a porre in modo appropriato regole commisurate alla

2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei trasmette alle Camere i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, predisposti dalla Commissione europea, con le modalità di cui al comma 1. Qualora il Governo partecipi ad una procedura di consultazione avviata dalle istituzioni dell'Unione europea, ne dà conto alle Camere trasmettendo tempestivamente i commenti inviati alle istituzioni stesse.

3. Ciascuna Camera può chiedere al Governo, per il tramite del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari europei, la nota illustrativa di cui al comma 1, in relazione ad altri atti o progetti di atti, anche di natura non normativa, trasmessi ai sensi del presente articolo.

4. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei assicura alle Camere un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea, curandone il costante e tempestivo aggiornamento, anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale. A tal fine, entro venti giorni dalla trasmissione di un progetto di atto legislativo ai sensi del comma 1, l'amministrazione con competenza prevalente nella materia elabora una relazione che dà conto dei seguenti elementi:

a) il rispetto da parte del progetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica, e la conformità dello stesso ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità;

b) una valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali, con l'evidenziazione dei punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengono necessarie od opportune modifiche;

c) l'impatto del progetto, dal punto di vista sia finanziario, sia degli effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese.

5. La relazione di cui al comma 4 del presente articolo è trasmessa tempestivamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee, di cui all' *articolo 18*, per il successivo inoltro alle Camere, accompagnata da una tabella di corrispondenza tra le disposizioni del progetto e le norme nazionali vigenti, predisposta sulla base di quanto previsto con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

specificità di questi che sovente, trasmodando gli aspetti squisitamente ambientali, finisce per incidere anche su significativi valori economici e di sviluppo.

L'attuale assetto di coinvolgimento dei territori, embrionalmente ma significativamente previsto dal Protocollo 2³, non appare tuttavia da solo sufficiente, soprattutto per il fondamento facoltativo che lo ispira, a garantire la voce delle regioni e delle autonomie locali nel percorso ascendente delle fonti europee.

Più incisivi appaiono invece i meccanismi di partecipazione indiretta previsti dall'art. 9, comma 2, della legge n. 234/2012,⁴ ovvero quelli di partecipazione diretta della Conferenza permanente (artt. 22 e 26)⁵ che, tuttavia, nella materia ambientale, non

³ Articolo 2. Prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni. *Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste.*

Articolo 5. [...] Tale scheda [*allegata ai progetti legislativi in relazione al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*] dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, *vi compresa, se del caso, la legislazione regionale.*

Articolo 6. [...] Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali *consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi.*

⁴ Art. 9 Partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea.

In vigore dal 19 gennaio 2013.

1. Fatto salvo quanto previsto dagli *articoli 7 e 8*, sui progetti di atti legislativi e sugli altri atti trasmessi alle Camere in base al *Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al Trattato sull'Unione europea*, al *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* e al *Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica*, e in base al *Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea* e al *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, le Camere possono far pervenire alle istituzioni dell'Unione europea e contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee.

2. I documenti tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell' *articolo 24*, comma 3, e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome ai sensi dell' *articolo 25*.

⁵ Capo IV. Partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione Europea. Art. 22. Sessione europea della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

In vigore dal 19 gennaio 2013.

1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca almeno ogni quattro mesi, o su richiesta delle regioni e delle province autonome, una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime. Il Governo informa tempestivamente le Camere sui risultati emersi da tale sessione.

2. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, convocata ai sensi del comma 1, in particolare, esprime parere:

a) sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle regioni e delle province autonome;

b) sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome all'osservanza e all'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 1;

c) sugli schemi dei disegni di legge di cui all'articolo 29 della presente legge, sulla base di quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

3. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei riferisce al Comitato interministeriale per la programmazione economica per gli aspetti di competenza di cui all'articolo 2 della legge 16 aprile 1987, n. 183.

Art. 26 Partecipazione degli enti locali alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea

In vigore dal 19 gennaio 2013

1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei assicura, per il tramite della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, un'adeguata consultazione dei comuni, delle province e delle città metropolitane ai fini della formazione della posizione dell'Italia in relazione ad attività dell'Unione europea che presentino specifica rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali.

riescono a recuperare pienamente il *deficit* di competenza legislativa, alla luce del criterio del coinvolgimento fondato comunque sulle «*esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime*».

A questo fine – e sempre per rendere organica almeno a grandi linee la posizione italiana, consentendo anche al Parlamento nazionale di rappresentare tesi di sicura tenuta anche sul piano locale – occorre forse andare sia oltre l'assetto costituzionale delle competenze sia oltre il pur rilevante strumento complessivo di livello europeo costituito dal Comitato delle regioni (coinvolto in via consultiva nella sede legislativa europea), ampliando la consultazione governativa, dove è possibile, secondo un criterio che tenga conto dei luoghi di concreta produzione degli effetti della normativa europea.

D'altra parte, si tratta di una posizione che discende direttamente dalla prescrizione che il Trattato sul funzionamento dell'Unione impone alle istituzioni europee nei termini per cui queste, in fase di elaborazione della propria politica ambientale, debbono tener conto «*dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni*» (art. 191, par. 3).

Occorre, inoltre a questo scopo, tenere conto anche del fatto che i territori sono portatori di interessi rilevanti non soltanto nella fase ascendente, ma anche in quella di attuazione delle direttive ambientali

E un modo di coinvolgere i territori, sul piano della tecnica normativa, può passare senz'altro attraverso l'utilizzo dell'atto secondario attuativo di una previsione di legge.

Da metodo deprecato di fare norme, la previsione di oculte attuazioni rimesse a fonti secondarie, in presenza di una competenza legislativa statale esclusiva, può così divenire, ove oculatamente utilizzata, la misura più idonea per filtrare i *desiderata* più forti dei territori in materia ambientale attraverso il confronto, che qui si rende necessario, nelle Conferenze Stato-Regioni e Unificata.

In conclusione, un ruolo sempre più incisivo del Parlamento nazionale nella formazione delle regole europee in materia ambientale richiede, tra gli altri interventi, soprattutto, per un verso, la sistematica cooperazione strategica e paritaria, se possibile anche in forme permanenti ancorché senza commistioni di ruoli, col Governo e con le regioni e le autonomie locali e, per altro verso, il rafforzamento delle strutture tecniche di supporto parlamentare, solo così poste in grado di

2. Qualora i progetti e gli atti di cui all'articolo 6, comma 1, riguardino questioni di particolare rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei li trasmette alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Tali progetti e atti sono altresì trasmessi per il tramite della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, all'ANCI, all'UPI e all'UNCEM. Su tutti i progetti e gli atti di loro interesse le associazioni rappresentative degli enti locali, per il tramite della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei e alle Camere e possono richiedere che gli stessi siano sottoposti all'esame della Conferenza stessa.

3. Nelle materie che investono le competenze degli enti locali, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee convoca ai gruppi di lavoro di cui all'articolo 19, comma 4, esperti designati dagli enti locali secondo modalità da stabilire in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

4. Qualora le osservazioni degli enti locali non siano pervenute al Governo entro la data indicata all'atto della trasmissione dei progetti o degli atti o, in mancanza, entro il giorno precedente quello della discussione in sede di Unione europea, il Governo può comunque procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti.

sciogliere in tempi corretti (penso alle faticose otto settimane per valutare i progetti di atti legislativi) le formule della interlocuzione con l'Unione europea.