

La partecipazione dei Länder austriaci e tedeschi alla formazione del diritto dell'Unione europea: dritto e rovescio nella trama della *multilevel governance* federale ed europea

Astrid Zei¹

1. Introduzione. ó 2. La partecipazione dei Länder alla formazione del diritto europeo nell'ordinamento tedesco. ó 2.1. Una marea di carta. ó 2.3. La lunga strada per Bruxelles. ó 3. Un ordinamento federale con un Bundesrat troppo debole: la partecipazione dei Länder austriaci alla formazione del diritto europeo. ó 3.1. Il sistema delle Conferenze. ó 3.2. La partecipazione delle assemblee legislative dei Länder austriaci alla formazione del diritto europeo.

1. Introduzione

In tutti gli ordinamenti federali il processo di integrazione europea costituisce sin dal suo esordio un difficile banco di prova per gli equilibri istituzionali.

La Germania e l'Austria offrono al riguardo interessanti spunti di riflessione poiché entrambi gli ordinamenti, pure caratterizzati da un pervasivo catalogo di strumenti e di garanzie per la partecipazione delle autonomie alla formazione del diritto dell'Unione europea, vedono un esercizio piuttosto timido dei poteri di indirizzo e controllo attribuiti ai Länder e alle assemblee legislative, nazionali e non, e registrano un'èfugaö verso altre forme, e altre vie, per la rappresentazione delle istanze delle autonomie nell'ambito dei processi decisionali europei, ascrivibili piuttosto al lobbying istituzionale (recentemente, P. Staudinger, *Wettrennen der Regionen nach Brussels, Die Entwicklung der Regionalvertretungen*, Wiesbaden, Springer, 2013, p. 17 ss.), nell'ambito di una *multilevel-governance* reticolare europea, ipotizzata nell'ambito della letteratura politologica sin dai primi anni Novanta (G. Marks, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A.W. Cafruny-G-Rosentha. (Ed.), *The State of the European Community*, New York, Lynne Rienner, 1993, p. 391-410).

I Länder tedeschi sono stati tra i primi, negli anni Ottanta, ad istituire propri Uffici di coordinamento a Bruxelles, e l'Austria ha consolidato importanti forme di cooperazione transfrontaliera nel quadro dell'Unione europea, istituendo nel 1995 il primo Ufficio transfrontaliero di collegamento assieme alle Province Autonome di Trento e Bolzano.

Gli Uffici di collegamento dei Länder austriaci istituiti a Bruxelles (*Verbindungsstellen*) vengono considerati come i più efficienti strumenti per coordinare le istanze dei Länder nelle sedi istituzionali (cfr. gli ultimi rapporti annuali licenziati dall'Istituto sul Federalismo di Innsbruck), e in Germania le Conclusioni

¹ Relazione presentata nell'ambito della Giornata di Studio: "Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea", organizzata nell'ambito del Progetto PRIN 2010-2011 "Parlamenti nazionali e Unione europea nella *governance* multilivello", 29 gennaio 2015, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Dipartimento di Scienze Politiche.

dell'ultima Conferenza dei Presidenti dei *Landtagen*, del Bundestag e del Bundesrat che si è riunita qualche mese fa ad Amburgo vanno ancora nella direzione del rafforzamento di un rapporto diretto tra i Länder e le istituzioni europee, salutando con favore le Conferenze, le regole procedurali e ogni altra iniziativa che consenta di realizzare in quelle diverse sedi forme di raccordo e di collaborazione inter-istituzionale assieme alle omologhe assemblee rappresentative subnazionali ed europee.

Taluni spiegano tali politiche nell'ambito di un *“Multi-Level Game”* (A. Lena Högenhauer, *The Impact of the Lisbon Reform Treaty on Regional Engagement in EU-Policy Making- Continuity or Change?*, in *European Journal of Law Reform*, 2008, p. 544), che ricomprende però anche una diversa *“strategia difensiva”* (C. Jeffrey, *Regions and the European Union*, in S. Weatherhill e U. Bernitz (Ed.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford, Gart Publishing, 2005, p.33 ss.) da tempo attuata dai Länder tedeschi, austriaci assieme alle Regioni del Belgio, basata sulla richiesta di una maggiore rigidità nel riparto della potestà normativa tra l'Unione europea e gli Stati membri, attraverso il superamento dei c.d. poteri impliciti e il rafforzamento del principio di sussidiarietà, inteso non già come criterio atto a valutare l'opportunità politica di un intervento normativo, bensì all'esercizio di un sindacato circa la sussistenza, in capo all'Unione europea, della competenza invocata.

Le modalità di partecipazione dei Länder accolte in questi due ordinamenti sono diverse, ma fanno capo ad una disciplina costituzionale dettagliata, che garantisce pervasivi strumenti di controllo ed un incisivo, in certi casi determinante, potere di indirizzo, che trova un limite solamente nella responsabilità del Governo federale nell'ambito della politica estera e nel quadro politico dell'integrazione europea, che potrà essere difficilmente giustiziabile, ma presuppone sempre almeno un contraddittorio con le assemblee e/o con i Governi dei Länder.

Nell'ordinamento tedesco i primi interventi normativi al riguardo risalgono alla ratifica Trattati di Roma (Legge del 27 luglio 1957, in BGBI. II, p. 753). Da allora, procedure, organi ed istituti sono stati formalizzati via via anche attraverso lo strumento degli Accordi inter-istituzionali. Tutt'oggi i diritti di informazione e di partecipazione delle due Camere e dei Länder sono iscritti in quadro normativo più volte modificato e, almeno parzialmente, frammentato, che ricomprende, oltre alle disposizioni della Legge Fondamentale, le Leggi sulla collaborazione del Governo federale con i Länder e con il Bundestag, cui rinvia l'art. 23 LF, che recano entrambe la data del 12 marzo 1993, la Legge sull'integrazione approvata il 22 settembre 2009 a ridosso della ratifica del Trattato di Lisbona, nella Legge sull'istituzione di un Fondo di stabilità del 17 ottobre 2008, la Legge di modifica della Legge sulla concessione delle garanzie nel quadro del Meccanismo europeo di stabilità del 13 ottobre 2011, i regolamenti del Bundestag e del Bundesrat, e alcuni importanti Accordi conclusi dal Governo federale assieme ai Länder e al Bundestag, più volte novati.

In Austria i diritti di partecipazione del Parlamento nazionale e dei Länder sono stati formulati, al momento dell'adesione all'Unione europea, tenendo conto anzitutto del modello danese, basato sulla garanzia di incisivi strumenti di controllo parlamentare sull'attività del Governo, e secondariamente dell'esperienza istituzionale maturata nell'ordinamento federale tedesco.

Una riflessione sugli strumenti di partecipazione delle autonomie alla formazione del diritto europeo dovrebbe cominciare menzionando gli istituti che consentono ai

governi regionali di negoziare direttamente gli interessi del Paese nell'ambito del Consiglio ed esercitare il diritto di voto.

Nella Federazione tedesca, in Austria, così come in Belgio, il legislatore ha previsto la possibilità di integrare le delegazioni nazionali in sede di Consiglio con un rappresentante dei Länder, o delle Regioni, ovvero di affidare i negoziati ad un delegato dei Länder, o delle Regioni qualora i progetti in discussione riguardino le materie di loro potestà esclusiva. Questa importante forma di partecipazione diretta delle autonomie alla formazione del diritto dell'Unione europea presuppone comunque la necessità di raggiungere preventivamente un'intesa con tutti i governi regionali rappresentati, che nella prassi avviene su base consensuale, e, in caso di forti disaccordi, impegna i delegati ad una astensione in sede di Consiglio.

La Legge Fondamentale prevede sin dal 1992 la possibilità, ovvero dal 2006 l'obbligo, a seconda della materia trattata, di affidare la conduzione dei negoziati europei ad un Ministro dei Länder nominato formalmente dal Bundesrat, ovvero di affiancare al Ministro federale competente un delegato dei Länder. Fermo restando che il potere negoziale del rappresentante designato trova comunque un limite nella persistente "responsabilità della Federazione nei confronti dello Stato nel suo complesso" (art. 23, co. 6, secondo al., GG), che si concretizza nella necessità di raggiungere preventivamente un'intesa con il rappresentante del Governo, si tratta comunque di un'ipotesi limitata alla discussione dei provvedimenti che rientrano nell'ambito delle competenze esclusive dei Länder, e che diviene obbligatoria sono ove i progetti attengano in materia di formazione scolastica, della cultura o dell'emittenza radiotelevisiva.

In Austria tale istituto presuppone la volontà del Governo federale di delegare la conduzione dei negoziati ad un delegato dei Länder ó designato dai Länder, e non dal Bundesrat ó che sarà comunque affiancato dal Ministro competente, e dovrà comunque agire in pieno accordo (*öin Abstimmung*) con il Ministro (art.23d, secondo e terzo comma B-VG).

Al di là dei problemi che attengono alla formazione della volontà dei Länder e al circuito della responsabilità politica dei delegati nella conduzione dei negoziati, tali strumenti non avviano al progressivo indebolimento della potestà delle assemblee legislative dei Länder, perché il circuito decisionale si mantiene nell'ambito della cooperazione intergovernativa tra i diversi livelli di governo.

2. La partecipazione dei Länder alla formazione del diritto europeo nell'ordinamento tedesco

La democratizzazione dei processi decisionali europei, nel rispetto dei principi iscritti nella Legge Fondamentale, si è sviluppata nell'ambito di un tracciato segnato anche da un sindacato pervasivo del Tribunale costituzionale federale che, con alcune importanti pronunce si è erto in difesa delle prerogative del Parlamento.

Fatte salve, in parte, le ipotesi dianzi menzionate, in Germania si è scelto di iscrivere il ruolo dei Länder nel processo di integrazione europea all'interno di un modello federale che vede nella seconda camera la sede deputata alla rappresentazione delle istanze delle autonomie attraverso i Governi dei Länder.

L'art. 23 LF disciplina con la stessa ampiezza i diritti di informazione delle due Camere, imponendo al Governo obblighi che ricomprendono anche una garanzia circa

la completezza e la tempestività delle informazioni (*umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt*), con l'obiettivo di consentire ai parlamentari di esprimersi preventivamente con un parere su tutti i progetti normativi europei (art. 23, secondo e terzo comma, LF). I pareri del Bundestag non sono mai vincolanti, e la Legge Fondamentale impone al Governo federale di tenerne conto (*Berücksichtigen*), il che implica almeno la necessità di un contraddittorio con l'assemblea, con un obbligo di motivazione.

Il parere del Bundesrat assume invece un valore determinante quando si versi nelle materie che rientrano nell'ambito della potestà legislativa dei Länder, ovvero per i provvedimenti che incidono sull'organizzazione dei loro apparati amministrativi, o sulla disciplina del procedimento amministrativo nei Länder. Il Governo federale in tale ipotesi è giuridicamente vincolato alle indicazioni del Bundesrat nell'esercizio del suo potere negoziale e nel voto nelle sedi europee. Per disattendere le indicazioni formalizzate dall'assemblea, ovvero, nei casi urgenti, dal suo organo specializzato, la Camera per l'Europa (*Europakammer*), non basterà un confronto con le ragioni e con le argomentazioni formalizzate, ma occorrerà invocare la responsabilità della Federazione nel suo complesso (*die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes*).

Gli effetti connessi alla presentazione di un parere da parte delle due Camere si collocano, pertanto, su piani completamente distinti: se il Governo federale disattende un parere parlamentare, il *Bundestag* ha la facoltà di sanzionare tale comportamento chiamando in causa la responsabilità politica del Governo, fino ad una eventuale compromissione del rapporto fiduciario. Nei confronti del *Bundesrat*, invece, ciò si configura come la violazione di un obbligo costituzionale, ed è pertanto giustiziabile sia nell'ambito di un conflitto di attribuzione tra il *Bundesrat* e il Governo federale, sia sulla base di un ricorso sollevato da uno o più Länder nei confronti della Federazione, secondo quanto previsto all'art. 93, co. 1, GG ("*Bund-Länder Organsstreit*")

Al riguardo occorre sottolineare che sin dal 1993 il legislatore ordinario ha declinato tale potere di indirizzo aggravando la procedura prescritta con una doppia deliberazione del Bundesrat: qualora si palesi una divergenza con il Governo federale circa la posizione da assumere a Bruxelles, la Camera dei Länder potrà imporre obblighi e divieti al Governo federale solamente confermando la propria posizione, con un voto assunto con il quorum dei due terzi.

Si tratta di una maggioranza molto elevata, che non ha mancato di suscitare diverse perplessità nell'ambito della giuspubblicistica, anche perché introduce una deroga alle norme costituzionali che disciplinano il funzionamento della Seconda Camera: l'art. 52, co. 3, GG, richiede, infatti, "almeno la maggioranza dei voti" per tutte le deliberazioni del *Bundesrat*.

Qualora il *Bundesrat* confermi la propria posizione con il *quorum* prescritto, il suo potere di indirizzo trova un limite solamente in due casi. Il primo, più generale, corrisponde alla possibilità, per il Governo, di invocare la "responsabilità dello Stato federale per lo Stato nel suo complesso", formulazione con cui il legislatore ordinario ha voluto ricomprendere anche "una valutazione delle questioni relative alla politica estera, di difesa e dell'integrazione europea" (art. 5 della Legge sulla collaborazione del Governo federale e dei Länder), che resta comunque difficilmente giustiziabile. L'altro caso in cui il Governo è legittimato a contravvenire al parere espresso dal *Bundesrat* riguarda i provvedimenti che comportano un aumento della spesa o una riduzione delle entrate della Federazione. Il principio cui si ispira tale norma è quello

sancito anche dall'art. 113 della Legge Fondamentale, che attribuisce al Governo un potere di veto sulle deliberazioni del *Bundesrat* e del *Bundesrat* che comportano maggiori spese, o minori entrate, rispetto a quanto già previsto nel bilancio preventivo dello Stato.

Nella prassi tuttavia, tale procedura, con la doppia deliberazione, non è stata mai perfezionata.

Diversamente da quanto previsto in Austria la Commissione del Bundesrat specializzata per le questioni dell'Unione europea lavora di regola a porte chiuse. I resoconti della legislatura corrente e di quella precedente (del Bundestag) in linea di principio sono riservate. Quelli antecedenti sono consultabili solamente presso la biblioteca del Bundesrat. I pareri della Commissione del Bundesrat per le questioni dell'Unione europea che vincolano il governo ó in varia misura, a seconda della materiaó vengono discussi ed approvati in assemblea. Ciò avviene in media 12 volte l'anno.

La Commissione si esprime preventivamente su tutti i documenti del Consiglio e della Commissione che interessano i Laender. Di regola la Commissione inserisce nel suo ordine del giorno i progetti che le vengono trasmessi dalle Commissioni consiliari competenti per materia. La Commissione è inoltre competente ad esaminare i progetti sotto il profilo della loro conformità al principio di sussidiarietà, e ad esprimersi circa il carattere, più o meno vincolante, dei pareri espressi dalla seconda camera nei confronti del Governo. Essa svolge, inoltre, una funzione consultiva, riguardo ai diritti di partecipazione del Bundesrat iscritti nella legge sulla responsabilità nell'ambito dell'integrazione europea (*Integrationsverantwortungsgesetz*).

Nel caso in cui non via sia tempo per attendere la seduta successiva, ovvero quando sia necessario affrontare questioni che impongono la riservatezza, l'istruttoria e il voto finale sono affidati ad una Commissione ristretta denominata "Camera europea" (*ÖEuropakammer*), prevista dall'art. 52, terzo comma, LF, che per rendere ancora più rapide le consultazioni può anche deliberare per iscritto.

Essa è formata da 16 membri, uno per ogni Land, ma i voti vengono ponderati in base al numero dei Consiglieri nel Bundesrat. Ogni Land, come sempre, vota unitariamente, e solo se il suo rappresentante è presente alla votazione. Il quorum strutturale per le votazioni corrisponde alla metà più uno di tutti i voti dei Länder nel Bundesrat.

La legge sull'integrazione approvata il 22 settembre 2009, infine, obbedisce alle rime obbligate iscritte nella sentenza Lisbona, che aveva condizionato la ratifica del Trattato all'introduzione di pervasivi strumenti di indirizzo e controllo del Bundestag e del Bundesrat. Il legislatore ha pertanto subordinato l'assenso del governo tedesco alle procedura di revisione in forma semplificata dei Trattati, ovvero alla c.d. clausola passerella ad un'autorizzazione preventiva delle due Camere, con la veste della legge ordinaria.

2.1. Una marea di carta

Il legislatore ordinario, anche ottemperando alle indicazioni espresse dal Tribunale costituzionale federale, ha precisato in maniera piuttosto dettagliata (e talvolta ridondante) i documenti che rientrano nell'ampio novero dei progetti su cui si esercitano i diritti di informazione e di partecipazione delle due camere: sono elencati

nelle leggi sulla collaborazione del Governo federale con il Bundestag e con i Länder, vengono richiamati nella Legge sull'Integrazione, e sono stati da ultimo riportati in appositi allegati ai regolamenti del Bundestag e del Bundesrat.

Le ultime modifiche in questo quadro normativo risalgono al 2013 (BGBl. I n. 36 del 12 luglio 2013, p. 2170), e anche in quell'occasione l'intervento del legislatore faceva capo ad una sentenza dei giudici di Karlsruhe resa il 12 giugno 2012 [BVerfG, 2 BvE 4/11], che ha ulteriormente precisato la portata degli obblighi di informazione che gravano sul Governo federale ai sensi dell'art. 23 della Legge Fondamentale, accogliendo un'interpretazione teleologica delle norme costituzionali, in quanto fondamentalmente tese a colmare l'asimmetria informativa che caratterizza il rapporto tra il Bundestag e il Governo federale (cfr. par. 123 della pronuncia). Pertanto, pure ammettendo la volatilità di certe discussioni e certe proposte che impegnano il Governo federale in veste di membro del Consiglio dell'Unione europea, il Tribunale ha difatti ribadito la necessità di garantire al Bundestag un flusso continuo di informazioni affinché questi possa esercitare il suo potere di indirizzo.

Le nuove disposizioni, al pari della sentenza del Tribunale costituzionale federale, costituiscono l'epilogo delle tensioni istituzionali legate all'approvazione da parte del Governo federale dei Trattati concernenti il Fondo europeo di stabilità e il c.d. Fiscal compact, posto che il Bundestag all'epoca non fu informato preventivamente circa i negoziati intergovernativi intercorsi e le misure in discussione.

La mancanza di trasparenza all'epoca venne stigmatizzata non solamente dai gruppi parlamentari dell'opposizione, ma dallo stesso presidente del Bundestag, attraverso una lettera aperta al Cancelliere Angela Merkel e fu infine oggetto di un conflitto di attribuzioni. Il Governo aveva sostenuto che gli obblighi di informazione disciplinati dall'art. 23 della Legge Fondamentale e dalla legislazione attuativa non riguardassero anche i negoziati intergovernativi relativi all'istituzione di organi e strumenti tesi a salvaguardare la stabilità monetaria nell'Unione europea al di fuori del quadro dei Trattati europei.

Gli organi e le procedure di controllo parlamentare sul funzionamento del Fondo europeo salva-Stati sono state disciplinate dalla legge sulla partecipazione finanziaria al meccanismo europeo di stabilità (ESM-Finanzierungsgesetz ó ESMFinG) approvata il 13 settembre 2012, e, assieme alle norme iscritte nella legge sul meccanismo di stabilità finanziaria del 22 maggio 2010, si configurano tuttora come *lex specialis* rispetto alle regole sancite dalla legge sulla cooperazione tra il Bundestag e il Governo federale negli affari dell'Unione europea (art. 5, terzo comma della legge). Quest'ultima, comunque, in forza delle modifiche introdotte, reca oggi anche una norma di chiusura, che ricomprende in ogni caso nella documentazione da trasmettere al Bundestag anche quella attinente alla preparazione e allo svolgimento di incontri informali tra i Ministri dell'UE, dei vertici europei, dell'Eurogruppo e di istituzioni analoghe indetti sulla base di Trattati internazionali o di altri accordi integrativi o particolarmente attinenti al diritto dell'Unione europea² (art. 3, terzo comma, EUZBBG)².

² Tali modifiche corrispondono all'interpretazione resa dal Tribunale costituzionale federale, che, al riguardo, aveva argomentato l'incidenza di fatto dei Trattati sul Fondo europeo salva-Stati e sul c.d. Fiscal Compact sull'assetto dell'Unione europea, nonché la loro stretta attinenza al diritto dei Trattati e il loro valore integrativo rispetto alle norme di diritto primario già ratificate dagli Stati membri (cfr. par. 100 ss.

La legge ribadisce l'obbligo per il Governo di informare il Bundestag, di regola, per iscritto, limitando e precisando, tuttavia, in quali circostanze le informazioni possano essere fornite anche a voce nell'ambito dell'istruttoria parlamentare sui provvedimenti europei in discussione (v. art. 3, primo comma e art. 4, quarto comma EUZBBG). Anche queste nuove disposizioni si riallacciano al contenuto della sentenza richiamata, giacché i giudici di Karlsruhe avevano affermato che la chiarezza, la certezza e la riproducibilità che caratterizzano i documenti scritti risultano coesenziali alla pienezza dei diritti di informazione del Bundestag sanciti dalla Legge Fondamentale (cfr. par. 131 della pronuncia).

Come si è detto, l'approvazione del Trattato di Lisbona, la crisi dei mercati finanziari, e i nuovi strumenti di politica finanziaria concordati dagli Stati membri hanno costretto il Tribunale nel ruolo indubbiamente scomodo di arbitro e ultimo garante della sovranità tedesca, trovandosi questi ad esaminare a più riprese fasci di ricorsi, corredati dalla richiesta di misure cautelari al fine di arrestare, o di deviare, il nuovo corso del processo di integrazione europea.

Ciò ha consentito ai giudici di intervenire a più riprese sulla disciplina degli obblighi di informazione e dei diritti di partecipazione delle assemblee e delle autonomie.

La pronuncia del 12 giugno 2012 appare particolarmente interessante nell'ambito di questa riflessione perché per la prima volta il Tribunale ha fatto riferimento ai rischi derivanti da una inondazione del Bundestag con una massa di informazioni, non gestibile dai deputati e neppure dall'apparato amministrativo del Bundestag, e, al contempo, all'esigenza di evitare un onere sproporzionato per il Governo, che minacci di compromettere lo svolgimento delle sue funzioni.

Il legislatore a questo proposito si è limitato a prevedere la possibilità di istituire un Ufficio di collegamento del Bundestag, formato da deputati designati dai gruppi parlamentari al fine di prendere direttamente contatti con le istituzioni dell'Unione europea (art. 11 EUZBBG). La legge comporta invece vistosi oneri, non esattamente quantificabili, di tipo personale e organizzativo per il Governo federale o evidenziati nel resto, anche nella relazione illustrativa della proposta di legge - posto che questi, ai sensi dell'art. 6 EUZBBG è tenuto sempre a corredare la documentazione con una o più note di accompagnamento circa le posizioni assunte dagli organi dell'Unione europea, dagli altri Stati membri, e riguardo al contenuto e agli effetti attesi dalle misure in discussione.

Riguardo alle proposte legislative dell'Unione europea, il Governo è tenuto altresì a fornire alle Commissioni del Bundestag un rapporto completo circa gli effetti sul piano giuridico, economico, finanziario, sociale ed ecologico delle proposte, il loro contenuto normativo, le possibili alternative, i costi, gli oneri per la pubblica amministrazione, gli eventuali provvedimenti attuativi (art. 6, terzo comma EUZBBG); inoltre, laddove le proposte risultino particolarmente complesse o importanti, questi dovrà trasmettere al Bundestag anche ulteriori relazioni di approfondimento (art. 5, quinto comma EUZBBG).

della pronuncia). Inoltre, secondo i giudici, l'obiettivo di realizzare un'Europa unita iscritto nel primo comma dell'art. 23 LF imporrebbe altresì un'interpretazione teleologica degli atti e delle decisioni funzionali a tale risultato (par. 101), che pertanto rientrano senz'altro tra le questioni su cui il Bundestag deve essere informato.

Il Bundestag si è confrontato con i problemi derivanti da un eccesso di informazione sui progetti europei sin dall'inizio degli anni Novanta, quando le attività dell'Unione europea erano ancora lungi dall'assumere l'intensità che hanno ora. Nel corso della XII legislatura una Commissione speciale appo istituita aveva proposto di limitare il novero dei documenti che giungono al Bundestag, escludendo quelli che rientravano nell'ambito del secondo e del terzo pilastro.

A fronte di un modello che ha una sua intrinseca coerenza, e che risulta conforme ai principi formulati dal legislatore costituzionale e dai giudici di Karlsruhe, occorre sottolineare che le riforme legislative e dei regolamenti parlamentari che sono state approvate negli ultimi anni vanno però nel senso di una progressiva riduzione degli oneri istruttori legati all'esame della documentazione europea, con la rinuncia ad un esame sistematico, sia pure meramente formale.

Ciò è avvenuto, da un lato, ponendo tali oneri almeno parzialmente a carico del governo federale, imponendo ai Ministeri coinvolti la sistematica produzione di relazioni, prognosi e documenti di sintesi, standardizzati sulla base di un apposito modello ora allegato alle leggi sulla collaborazione del Governo federale con il Bundestag e con i Länder. Dall'altro, si è escluso un esame sistematico dei progetti normativi, attraverso istituti e procedure atti a selezionare i documenti meritevoli di un'istruttoria, sulla base di scelte affidate in parte alla politica, e in parte all'amministrazione parlamentare.

Il Governo è tenuto a trasmettere alle camere, accanto alla documentazione europea, un prospetto di sintesi redatto secondo uno schema prestabilito, che sintetizzi il contenuto della proposta, i suoi possibili effetti nell'ordinamento tedesco sul piano giuridico, economico, finanziario, sociale e ambientale, le possibili alternative, i necessari provvedimenti attuativi nonché la conformità dei progetti normativi ai principi di sussidiarietà e proporzionalità (art.6, terzo comma, EUZBBG). Tale schema, originariamente contenuto in un accordo concluso dal Governo federale e dai Länder (BA n. 226 del 2-12-1993, p. 10425, poi integrato da un ulteriore accordo concluso l'8 giugno 1998 (BA n. 123 dell'8-07-1998) e nell'accordo tra il governo federale e il Bundestag del 28-09-2006 (BGBl. 2006 I, p. 2177), anche sulla base di un *obiter dictum* del Tribunale costituzionale nella sentenza Lisbona ó che aveva considerato problematica la collocazione di tali accordi nel sistema delle fonti del diritto ó nel 2009 è stato inserito nel testo delle leggi sulla collaborazione tra il Governo federale ed il Bundestag e sulla collaborazione tra il Governo federale e i Länder (allegato all'art. 6, secondo comma, EUZBGG). Laddove le proposte risultino particolarmente complesse o importanti, questi è tenuto a trasmettere al Bundestag ulteriori relazioni di approfondimento (art. 5, quinto comma EUZBBG). Infine, al Governo spetta illustrare tempestivamente al *Bundestag* i propri orientamenti, descrivere lo svolgimento delle consultazioni, riferire circa le posizioni assunte dal Parlamento europeo, dalla Commissione europea e dagli altri Stati membri e, successivamente, comunicare in che modo si è concluso l'iter normativo

Nel 2005, il legislatore aveva previsto espressamente la possibilità di formalizzare una rinuncia alle informazioni su determinati progetti normativi europei, con l'obiettivo di sgravare i lavori delle Commissioni dall'esame di proposte che non presentassero profili di particolare interesse. Tale norma era stata difatti iscritta nelle leggi approvate nel 2005 e nel 2008 in occasione della ratifica del Trattato

costituzionale europeo e del Trattato di Lisbona , mai entrati in vigore³, ma la stessa formulazione è oggi contenuta nella legge sulla collaborazione del Governo federale e del Bundestag del 22 settembre 2009.

A partire dal 2008 il regolamento parlamentare ha comunque accolto il principio di una necessaria *Priorisierung*, vale a dire di una rigorosa selezione dei progetti che il Presidente del Bundestag, d'intesa con i gruppi, trasmette alle Commissioni per l'istruttoria.

Fino al 2008 tale decisione veniva formalizzata d'intesa con il Consiglio degli Anziani, il collegio formato dal Presidente e dai Vice-presidenti del Bundestag e da 23 deputati designati proporzionalmente dai gruppi.

Nel 2008 il regolamento del Bundestag è stato novato (BGBl. I p. 1712) con l'obiettivo di limitare l'esame parlamentare ai progetti più rilevanti. Al riguardo i gruppi decidono consensualmente, sulla base delle proposte che vengono trasmesse regolarmente all'assemblea dall'Ufficio studi che il Bundestag ha istituito a Bruxelles sin dal 2007.

Si tratta dunque di un Ufficio incardinato nell'organigramma dell'amministrazione parlamentare sin dall'11 aprile 2005, dapprima denominato *Aufbaustab Europa*, nel quale, dal 1 gennaio 2007 era già confluita la Segreteria della Commissione per gli Affari dell'Unione europea, e che, dal 1 gennaio 2013, ha assunto ulteriori compiti e funzioni, cambiando la propria denominazione in Europa Referat, con sede a Berlino e a Bruxelles.

Nella prassi i gruppi si limitano a formalizzare l'elenco trasmesso dall'Ufficio, così che tale *Priorisierung* di fatto attribuisce un ruolo assai importante alla burocrazia parlamentare - che si può quantificare considerando che gli Uffici selezionano circa 500-600 documenti ogni anno da un totale di circa 25mila (H. Schröder, *Die Mitwirkung des Bundestages in EU-Angelegenheiten*, in *Zeitschrift für Parlamentarische Praxis*, 2012, p. 270) - e appare come una incrinatura nel modello parlamento-centrico cui sembra essere in buona parte affidato il perfezionamento del processo di democratizzazione dell'Unione europea.

Con ciò non è affatto esclusa una valutazione strettamente politica circa i progetti che incidono sugli interessi tedeschi. Il Presidente, infatti, dispone l'esame dei progetti contenuti nella lista su richiesta di un gruppo o del 5% dei deputati. Inoltre, in base al c.d. *Zugriffrecht*, un istituto del diritto parlamentare tedesco che riguarda tutte le proposte all'esame del Bundestag, ogni Commissione può comunque svolgere un'istruttoria parallela sui progetti europei che siano all'esame di altre Commissioni, semplicemente inserendoli nel proprio ordine del giorno, senza bisogno di alcuna assegnazione formale.

Gli Uffici del Bundestag stimano tuttavia che i progetti esaminati compiutamente ogni anno siano in media meno di trenta (P. Becker, *Die Subsidiaritätsprüfung in Bundestag und Bundesrat ó ein rechtliches oder ein politisches Instrument?*, in *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2013, p. 14).

Anche il regolamento del Bundestag, del resto, nel disciplinare la trasmissione dei progetti europei alle Commissioni competenti, consente al Presidente

³ Tale norma era stata introdotta dall'art. 2, co. 2, della legge sull'ampliamento ed il rafforzamento dei diritti del Bundestag e del Bundesrat nelle questioni dell'Unione europea del 17 novembre 2005, e dall'art. 2, co. 2, n. 1, lett. b) della legge sull'ampliamento ed il rafforzamento dei diritti del Bundestag e del Bundesrat nelle questioni dell'Unione europea approvata dal Bundestag e dal Bundesrat nella primavera del 2008.

dell'assemblea di incaricare il Direttore riguardo alla scelta dei progetti da esaminare e delle Commissioni (art. 45 a GO-BR). L'esame, tuttavia, viene svolto con il supporto degli apparati amministrativi dei 16 Länder, e ciò consente di considerare l'istruttoria senz'altro più accurata e pervasiva. Sin dal 2006, soprattutto, la banca dati EUSYDIS ha rimpiazzato il carteggio serrato e spesso intempestivo con il Governo federale. Occorre infatti considerare che il Bundesrat si riunisce solo poche volte ogni anno, e la procedura elettronica consente di prescindere dal calendario dei lavori, almeno per quanto concerne la diffusione delle informazioni sui progetti europei.

Le assemblee legislative dei Länder, tuttavia, non hanno accesso alla banca dati. E' almeno dal 2009 che le segreterie protocollano scambi epistolari dai toni talvolta persino sgarbati tra le amministrazioni e gli Uffici di Presidenza dei Landtagen, da un lato, e l'amministrazione del Bundesrat, dall'altro.. ma è di questi ultimi mesi la promessa di consentirne finalmente la consultazione.

2.2. La lunga strada per Bruxelles

La Legge federale sulla collaborazione tra il Governo federale e i Länder del 12 marzo 1993 e gli Accordi formalizzati ai sensi dell'art. 15 LF che disciplinano la partecipazione dei Länder al processo di integrazione europea sanciscono obblighi, diritti e prerogative che attengono anzitutto ai Governi dei Länder. Con ciò non si esclude un coinvolgimento delle assemblee legislative, ma, secondo quanto affermato nel paragrafo III, n. 3 dell'Accordo sulla collaborazione del Governo federale e dei Länder nelle questioni dell'Unione europea, novato da ultimo nel 2010, la disciplina dei procedimenti interni ai Länder concernenti la partecipazione dei Landtagen negli affari dell'Unione europea restano contenuti estranei all'Accordo.

Anche gli ulteriori organi e strumenti istruttori creati dai Länder a supporto delle proprie prerogative fanno a capo al sistema delle conferenze intergovernative. Nel 1992, infatti, in Germania si è costituita una Conferenza dei Ministri dei Länder per gli Affari europei, con il compito primario di tutelare la potestà legislativa dei livelli di governo inferiori, promuovendo il rispetto del principio di sussidiarietà.

Sin dal 1996 la Conferenza finanzia un comune Osservatorio (*Landesbeobachter*) a Bruxelles, che ha il compito di supportare il Bundesrat nell'esercizio dei suoi diritti di partecipazione e di informare i Länder sui procedimenti in atto nell'Unione europea di loro interesse (art. 2, primo comma dell'Accordo del 24 ottobre 1996).

I suoi funzionari, nominati dalla Conferenza, con un incarico quadriennale rinnovabile (art. 3, primo comma) fanno parte della burocrazia ministeriale dei Länder.

L'Osservatorio lavora d'intesa con la Rappresentanza permanente della Federazione a Bruxelles e con i singoli Uffici di collegamento dei Länder che si configurano propriamente come strumenti di lobbying europeo.

Ad oggi non esistono principi o procedure comuni circa la partecipazione dei Landtagen alla formazione del diritto europeo, neppure con riguardo al c.d. *Early Warning System* sulla sussidiarietà. Ciò nonostante diversi Landtagen hanno organizzato e formalizzato attraverso appositi accordi con i rispettivi governi (ad es. la Baviera, la Sassonia, la Turingia, lo Schleswig- Holstein, il Saarland, Baden ó Württemberg), con leggi (Schleswig- Holstein 2006, Baden-Württemberg 2010, Baviera 2013, Niedersachsen *in itinere*,) o revisioni costituzionali (Baden ó

Württemberg 2010, Baviera 2013, Niedersachsen e Sachsen *in itinere*), ovvero attraverso i regolamenti assembleari (Brandemburgo, 2010, Turingia 2011.), o con l'approvazione di risoluzioni (Niedersachsen, 1993), un'istruttoria sui progetti normativi europei, anche - ma non solo - con riguardo al rispetto del principio di sussidiarietà.

Il valore ascrivito ai pareri dei Landtagen dipende comunque dalla disciplina dei rapporti che intercorrono con il Governo del Land, i cui membri siedono nel Bundesrat.

Se, come paventato anche dal Tribunale costituzionale federale, gli oneri legati ad una complessa istruttoria sui quasi 25 mila documenti che ogni anno sono a disposizione delle assemblee nazionali, rischia di compromettere l'esercizio dei diritti di partecipazione del Parlamento tedesco, si comprende che le soluzioni accolte nei Länder diano conto anche dell'esigenza di razionalizzare i lavori delle assemblee, limitandoli da principio ad un novero già selezionato di documenti.

Il compito di separare i progetti che interessano l'assemblea da quelli che hanno carattere strettamente tecnico o di aggiornamento, ovvero che esulano dal novero delle competenze e delle istanze del Land è spesso rimesso al rispettivo Governo (v., ad es., da ultimo, la legge sui diritti di partecipazione del Landtag del Baden-Württemberg e il progetto di legge in discussione in Niedersachsen), determinandosi con ciò un'ulteriore vistosa torsione del modello accolto.

Tale difficoltà forse può persino spiegare, in parte, l'effetto emulativo che sembra suscitato dalla presentazione di un parere motivato da parte delle altre assemblee europee, tale da determinare, talvolta, un improvviso schieramento contro un progetto europeo in precedenza ignorato - fenomeno che taluni osservatori considerano invece espressione di una eccessiva "politizzazione" del sindacato parlamentare sulla sussidiarietà (P. Becker, *Die Subsidiaritätsprüfung in Bundestag und Bundesrat*, in *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2013, p. 20 ss.).

La Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative tedesche che si è riunita ad Amburgo nel mese di giugno 2014 ha assunto una posizione molto netta riguardo alla necessità di garantire anche ai Landtagen la stessa "qualità, quantità e tempestività" delle informazioni che il Tribunale costituzionale federale ha preteso per il Parlamento federale.

Al di là della concreta disciplina dei rapporti che intercorrono tra le assemblee e i rispettivi governi regionali, sembra infatti mancare anzitutto il tempo necessario per esaminare e valutare compiutamente i progetti, e ciò non solamente nell'ambito del controllo sulla sussidiarietà.

Ad oggi il quorum imposto dal Protocollo sulla sussidiarietà e proporzionalità è stato raggiunto solamente due volte, e tali numeri fanno riflettere sull'idea che in una Federazione di 16 Länder le singole posizioni e gli specifici interessi regionali difficilmente riescono ad impegnare il Bundesrat, smarrendo in questa maniera la lunga strada per Bruxelles.

Si spiega dunque il favore con cui la stessa Conferenza ha valutato il dialogo diretto che la Commissione ha avviato con le regioni dal 2012 con particolare riguardo alle procedure di controllo circa il rispetto del principio di sussidiarietà, così come lo scambio di pareri tra le regioni europee attraverso la piattaforma Regpex del Comitato delle Regioni, ed ogni iniziativa atta a consentire la partecipazione delle assemblee regionali alle sedute del Parlamento europeo.

3. Un ordinamento federale con un Bundesrat troppo debole: la partecipazione dei Länder austriaci alla formazione del diritto europeo

In Austria, l'adesione all'Unione europea a partire dal 1995, sancita dalla ratifica del Trattato che è stata intesa, per le sue conseguenze, come una modifica dei principi supremi (*Baugesetze*) dell'ordinamento, ha imposto la prima, e finora unica, procedura di revisione totale della Costituzione, ai sensi dell'art.44, terzo comma, B-VG.

L'erosione delle competenze legislative dei Länder ha comportato la necessità di introdurre adeguati strumenti di partecipazione delle autonomie alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea guardando anche alle soluzioni già consolidate in altri ordinamenti.

Rispetto alla Repubblica federale tedesca, il modello accolto presenta però vistosi elementi di originalità, che si ricollegano ad un diverso ruolo della Seconda camera.

Sebbene essa si configuri come la Camera dei Länder, i suoi membri non sono espressione dei Governi regionali, né delle rispettive maggioranze, ma vengono eletti dai Landtagen con criterio proporzionale, in maniera da rispecchiare la composizione dell'Assemblea (art. 35 B-VG). Essi non devono essere membri del parlamento regionale, e soprattutto, non esiste un rapporto fiduciario con l'assemblea, né la possibilità di un *recall* attraverso il voto popolare. Di fatto, una volta eletti cessa ogni rapporto formale con il Land di appartenenza, salvo la decadenza dalla carica al rinnovo dell'Assemblea regionale. Significativamente, i Senatori austriaci siedono (e votano) nel *Bundesrat* raggruppati per partito, e non per Land.

La Seconda Camera esercita nella maggior parte dei casi un potere di veto sospensivo sulle delibere del Consiglio nazionale - superabile con la presenza della maggioranza dei suoi membri (art. 42, IV co. B-VG). Tale potere di veto, tuttavia, è stato esercitato con estrema prudenza dal 1945, e solo una volta negli ultimi 5 anni.

Il voto del Bundesrat diviene però decisivo per l'approvazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, ovvero quando il legislatore intervenga sul ruolo e sulle funzioni dello stesso Bundesrat (la Costituzione richiede in tal caso un ulteriore aggravamento con la presenza di almeno quattro Länder: art. 35, co. 4 B-VG) ovvero, dal 1985 (BGBl. 490/1984), ove il provvedimento limiti le competenze legislative o amministrative dei Länder. Da allora, tuttavia, il Bundesrat vi ha assentito per 257 volte.

In Austria da almeno vent'anni si discute e soprattutto si preannuncia regolarmente una riforma del Bundesrat, che vada nel senso di superare l'ambiguità della Camera dei Länder, che, per le modalità di nomina dei suoi membri, riproduce l'organizzazione partitica e le dinamiche politiche del Consiglio nazionale.

Le ultime proposte formulate nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dei Länder che si è tenuta nel 2013 prevedono l'elezione diretta dei consiglieri, ovvero la costituzione di una seconda camera formata dai deputati delle assemblee regionali, ma periodicamente vi è chi, autorevolmente, torna a proporre l'eliminazione tout court della seconda camera. Tale ipotesi presuppone altre forme di partecipazione diretta dei Länder alla formazione della volontà della Federazione, attraverso apposite procedure di consultazione delle assemblee o dei governi regionali, ovvero con la riunione

periodica di una super-assemblea legislativa dei Länder che riunisca i deputati dei nove Landtagen.

Nel 1999 una monografia dal titolo provocatorio: D. Hanf, *Bundestaat ohne Bundesrat*, Baden-Baden, Nomos, 1999, edita in Germania, attraverso una comparazione giuridica tra diversi ordinamenti di democrazia pluralista riproponeva in termini problematici l'istituto del bicameralismo, inteso come strumento per la rappresentazione e la partecipazione delle autonomie negli ordinamenti degli stati federali, o composti, con un punto interrogativo ad imprimere alla riflessione una certa cautela.

In questa prospettiva l'art. 23d B-VG disciplina i diritti di informazione e di partecipazione dei Länder attribuendo al Bundesrat la facoltà di esprimere un parere vincolante solamente laddove il progetto europeo in discussione richiede l'approvazione di una legge costituzionale, ovvero limiti la potestà legislativa dei Länder ai sensi dell'art. 44, secondo comma, B-VG, mentre nell'ipotesi in cui si versi nelle materie affidate al legislatore regionale - il che ricomprende sia le materie rimesse alla competenza esclusiva dei Länder, di cui all'art. 15 B-VG, sia quelle di legislazione concorrente elencate nell'art. 12 B-VG - ovvero quando siano comunque in discussione gli interessi dei Länder, questi ultimi vengono consultati direttamente (art. 23d, primo comma, B-VG). I pareri sui progetti che rientrano nelle materie di potestà legislativa dei Länder e i pareri del Bundesrat vincolano il Governo, che tuttavia potrà derogarvi invocando «stringenti ragioni di politica estera ovvero di politica dell'integrazione» (art. 23d, secondo comma, B-VG).

Nell'ordinamento austriaco vi sono anche altre ipotesi che impongono la consultazione diretta dei Länder, il cui parere è obbligatorio per perfezionare l'approvazione delle leggi federali in talune materie.

La novella costituzionale del 2012 ha inoltre provveduto a modificare ed ampliare il ricorso alla consultazione diretta, che oggi è necessaria per l'approvazione delle leggi federali in materia di appalti pubblici (art. 14b, quarto comma, B-VG), di giurisdizione ordinaria (art. 94, secondo comma, B-VG), per rimettere alle autorità federali l'adozione di provvedimenti che rientrano nell'ambito dell'amministrazione indiretta (art. 102, primo comma, B-VG), per l'istituzione di autorità federali nelle fattispecie indicate dall'art. 102, secondo comma B-VG (art. 102, quarto comma, B-VG), per il conferimento di ulteriori competenze ai Tribunali amministrativi nelle materie rimesse alla potestà esecutiva della Federazione (art. 130, secondo comma, B-VG), per modificare il riparto delle competenze in materia di giurisdizione amministrativa tra i Tribunali della Federazione e dei Länder (art. 135, primo comma, B-VG), lasciando inoltre alle Costituzioni dei Länder l'indicazione degli organi preposti e del procedimento da seguire (art. 42 a B-VG), ciò anche nel quadro della ampia ed epocale riforma della giustizia amministrativa, che oggi è affidata a nove tribunali amministrativi nei Länder, che operano accanto alle due Corti amministrative federali.

Da dieci anni a questa parte, inoltre, la Conferenza dei Presidenti dei Landtagen propone una riforma dei criteri di ripartizione delle competenze legislative tra la Federazione ed i Länder, basata sull'introduzione di un ulteriore elenco di materie di potestà federale (c.d. terzo pilastro) per le quali sarebbe richiesta altresì l'approvazione da parte di due terzi dei Länder (si vedano da ultimo le conclusioni della Conferenza che si è riunita a Riegersburg il 7 ottobre 2013).

3.1. Il sistema delle Conferenze

La soluzione accolta per dare voce alle autonomie nel processo di integrazione europea non risulta, dunque, eccentrica rispetto alle dinamiche e alle regole organizzative e procedurali cui si informa il federalismo austriaco.

Occorre tuttavia porre l'attenzione sugli organi e sulle procedure attraverso cui si realizza dapprima uno scambio di informazioni circa le politiche normative e i progetti all'esame dell'Unione europea, e, eventualmente, la formulazione di direttive vincolanti per il Governo federale.

La Costituzione, al riguardo, tace, in quanto si limita a garantire i diritti di informazione dei Länder, e prescrive la formulazione di un parere unitario, senza altre precisazioni riguardo alla formazione di tale parere.

Neppure l'Accordo di cooperazione sui diritti di partecipazione dei Länder e dei Comuni nelle questioni dell'integrazione europea sottoscritto dalla Federazione e dai Länder il 19 gennaio 1993 chiarisce tale aspetto. Esso, difatti, rinvia a tal fine ad un ulteriore Accordo di cooperazione tra i Länder (ai sensi dell'art. 15a B-VG), già sottoscritto nel 1992, che prevede l'istituzione di un'apposita "Conferenza dei Länder per l'integrazione" ("*Integrationskonferenz der Länder*", abbr. IKL) con il compito di "rappresentare gli interessi comuni dei Länder nelle questioni dell'integrazione europea e di discutere importanti questioni di politica dell'integrazione" (art. 1, co. 2, dell'Accordo)

Formata dai Presidenti dei Länder, oltre che dai Presidenti dei *Landtagen*, e dai membri della Presidenza del Bundesrat - che, però, non hanno diritto di voto -, la Conferenza si è riunita per la prima volta nel 1993. Oggi essa viene considerata del tutto irrilevante nel quadro dei rapporti istituzionali, tanto che l'Istituto sul Federalismo di Innsbruck, nel suo 35.esimo rapporto annuale del 2010 non esitava a definirla un ente inutile. Il motivo, lo si dirà tra breve.

Il sistema delle Conferenze informali della Federazione e dei Länder tradizionalmente supplisce alle carenze strutturali e funzionali del Bundesrat. La Conferenza per l'integrazione si distingue dalle altre perché le sue modalità di lavoro sono meno informali e, anzi, sono disciplinate in maniera relativamente dettagliata nell'Accordo istitutivo. Tale atto, infatti, fissa il *quorum* necessario per le deliberazioni, stabilisce i termini e le procedure per la formazione dell'ordine del giorno dei lavori e la convocazione delle sedute, e disciplina anche un procedimento di consultazione "straordinario" da attivare nei casi di particolare urgenza.

I voti, uno per ogni Land, vengono espressi dai Presidenti dei Länder (v. art. 3 dell'Accordo). Per la deliberazione è necessario un *quorum* strutturale di cinque Länder, almeno cinque voti favorevoli, e nessun voto contrario (c.d. regola del *consensus*).

La procedura alternativa d'urgenza servirebbe essenzialmente a formalizzare la volontà dei Länder ove la Conferenza non possa riunirsi. In tal caso, la formulazione dei pareri viene demandata ad una "Commissione permanente per l'integrazione" (*Ständiger Integrationsausschuß der Länder*), istituita nel 1990 quale organo ausiliario della Conferenza dei Presidenti dei Länder. Essa è formata da esperti designati da ciascun Land e anch'essa delibera in maniera consensuale.

La Conferenza per l'integrazione è stata istituita in forza dell'accordo cui rinvia l'art. 23d B-VG, e dunque giuridicamente dovrebbe essere l'unico collegio preposto a formalizzare la volontà dei Länder. Bisogna considerare, però, che sono comunque i

Governatori ("*Landeshauptmänner*"), a votare, e pertanto non era difficile immaginare che col tempo i due collegi avrebbero potuto finire col sovrapporsi.

Nella prassi, anche la procedura d'urgenza si è risolta nell'attivazione della Conferenza dei Presidenti al posto della Conferenza per l'integrazione. L'Accordo prevede, infatti, che in tal caso i Presidenti dei Länder discutano e votino "in una sede diversa", e ciò, peraltro, non appare senz'altro incompatibile con la disciplina costituzionale, che, come si ricordava, si limita a richiedere ai Länder di esprimersi unitariamente.

I *quorum* prescritti per le due Conferenze, tuttavia, sono diversi. Infatti, la Conferenza dei Presidenti dei Länder delibera sempre all'unanimità, mentre, come si diceva, nell'ambito della Conferenza per l'integrazione basta che nessun Land si opponga motivatamente alla proposta. Il trasferimento della procedura di voto in quest'altra sede più autorevole si traduce pertanto in un aggravamento procedurale.

Ciò nonostante, la Conferenza dei Presidenti dei Länder resta uno strumento più flessibile ed informale, se non altro perché essa può riunirsi in ogni momento, e non è necessario un preavviso di dieci giorni, come avviene, invece, per la Conferenza per l'Integrazione (v.art. 6 dell'Accordo).

Quest'ultima, infatti, è stata convocata assai raramente. Le questioni di politica europea che non sono state affrontate nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dei Länder, inoltre, hanno trovato spazio sporadicamente anche in altre sedi, vale a dire nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dei Landtagen, e, talvolta, in seno alla Conferenza dei Direttori degli Uffici dei Länder. Sebbene parte della dottrina dubiti della legittimità di tali procedure, di fatto, il Governo federale si è attenuto ai pareri che sono stati espressi.

3.2. La partecipazione delle assemblee regionali austriache alla formazione del diritto europeo

In Austria ciascun Land ha disciplinato autonomamente il potere di indirizzo delle assemblee legislative regionali nei confronti dei rispettivi governi con riguardo alla formazione degli atti normativi europei. Tutte le Costituzioni regionali prevedono che il *Landtag* possa esprimersi preventivamente con un parere che vincola il *Landeshauptmann*. In particolare, talvolta è richiesto il parere di un'apposita Commissione del Landtag, in altri casi è necessaria una risoluzione assembleare. Si tratta comunque di un potere di indirizzo limitato, in quanto le Costituzioni regionali consentono comunque all'esecutivo di disattendere le indicazioni del Landtag invocando "stringenti ragioni di politica del Land e di politica dell'integrazione", ovvero "importanti ragioni che riguardino complessivamente gli interessi dei Länder".

La ratifica del Trattato di Lisbona ha inoltre ampliato gli strumenti di partecipazione dei Länder, impegnando in questo caso il Bundesrat a trasmettere alle nove assemblee legislative i progetti normativi da esaminare sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà (art. 23g, terzo comma, B-VG).

Le modifiche normative introdotte da allora nei Länder hanno costituito l'occasione per procedere contestualmente, come ad esempio ha fatto l'assemblea di Salisburgo nel 2012, ad una *Bereinigung* del quadro normativo in cui si iscrivono gli strumenti di informazione e di partecipazione dei Länder, frammentati ed articolati su diversi livelli normativi, che ricomprendono le Costituzioni regionali, alcune leggi

costituzionali dei Länder, leggi e regolamenti parlamentari, nonché taluni importanti accordi conclusi dalle assemblee e dai rispettivi governi che disciplinano nel dettaglio gli obblighi di informazione che impegnano i Ministri dei Länder.

Nel 2004, gli esperti e i politici che partecipavano alla Convenzione costituzionale, con il compito di procedere alla più vasta e radicale operazione di revisione e riscrittura della Costituzione federale mai avviata fino ad allora (v. il rapporto della quinta Commissione della Convenzione licenziato il 4 marzo 2004), avevano considerato complessivamente soddisfacenti gli strumenti già previsti per la partecipazione dei Länder al processo di integrazione europea, anche nella prospettiva di un imminente maggiore coinvolgimento dei Länder nel controllo circa il rispetto del principio di sussidiarietà⁴.

Da allora molte cose sono cambiate, e a distanza di dieci anni, nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dei Landtagen che si è riunita a Vienna il 14 ottobre 2014 si è discusso molto della necessità di rafforzare i poteri di indirizzo delle assemblee nella formazione del diritto dell'Unione europea, ed è stata prevista a tal fine la costituzione di un gruppo di lavoro che dovrà formulare delle proposte tese soprattutto a garantire il migliore esercizio dei diritti di partecipazione delle assemblee iscritti nel Trattato di Lisbona, anche attraverso un più stretto raccordo con il Bundesrat.

Certamente l'approfondimento del processo di integrazione europea continua a configurarsi come un fattore di potenziale destabilizzazione degli equilibri istituzionali per ogni ordinamento federale, e richiede che qualcosa cambi affinché siano garantiti gli istituti e le prerogative iscritte nel principio federativo.

L'Austria tuttavia ha accolto soluzioni che consentono almeno ridimensionare alcuni dei maggiori ostacoli alla partecipazione delle assemblee legislative riscontrati nell'ordinamento tedesco. Ciò in quanto i Länder austriaci, diversamente da quanto avviene in Germania, non sono limitati nell'accesso alla documentazione e alle informazioni relative ai progetti europei in discussione.

Più in generale, l'istruttoria sulle proposte, a tutti i livelli, risulta facilitata dalla disponibilità di informazioni aggiornate, complete e facilmente accessibili.

Il legislatore federale, con un efficace sforzo organizzativo, sin dal 1995 ha messo a punto, e poi perfezionato, una vastissima banca dati che raccoglie, opportunamente indicizzati, tutti i progetti normativi e i documenti di indirizzo normativo europei, corredati della pertinente documentazione, assieme ai pareri e agli atti di indirizzo prodotti dalle istituzioni austriache. Vi hanno accesso le due camere del Parlamento federale, nonché i Governi e le assemblee legislative dei Länder, oltre alle tradizionali organizzazioni del c.d. partenariato sociale (i sindacati e le associazioni che riuniscono i lavoratori e i datori di lavoro nei vari comparti della produzione, che hanno un ruolo formalizzato nell'ambito del procedimento legislativo).

La *EU-Datenbank* ricomprende le proposte di atti normativi, risoluzioni e raccomandazioni, gli ordini del giorno, i comunicati stampa, le risoluzioni del Parlamento europeo, i Libri verdi e i Libri bianchi, gli atti di indirizzo del Parlamento europeo, i protocolli delle sedute dei Consigli.

⁴ Bericht des Ausschusses 5 „Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“ del 4/3/2004: http://www.konvent.gv.at/K/DE/PVORL-K/PVORL-_00017/fnameorig_031194.html#_Toc66164260.

La rappresentanza permanente dell'Austria presso l'Unione europea e i Ministeri federali coinvolti provvedono inoltre ad inserire nel data-base i rapporti sulle sedute dei diversi organi collegiali dell'Unione europea assieme a tutti i documenti comunque rilevanti licenziati, ad esempio, dalla Corte di Giustizia, assieme alle relazioni indirizzate alle Commissioni permanenti per gli Affari europei del Consiglio Nazionale e del Bundesrat nonché, dal 2012, tutti i documenti ufficiali del Consiglio (banca dati Extranet). La banca dati è altresì integrata con le banche dati dell'Unione europea EUR-Lex e IPEX.

La ricerca è facilitata da un sistema di link, che consente di richiamare, assieme ad un qualsivoglia documento, tutta la documentazione pertinente, austriaca ed europea, con l'indicazione delle scadenze e delle date programmate per il proseguo dell'iter.

Molta parte di tale documentazione è accessibile a chiunque, attraverso la homepage del Parlamento austriaco. Gli altri documenti hanno un accesso LIMITE o vale a dire non pubblico - , ovvero CONFIDENTIEL, SECRÈT o TRÈS SECRÈT.

Almeno sul piano cognitivo, vi sono dunque tutti i presupposti per un'istruttoria pervasiva, a tutti i livelli di governo, sull'attività normativa dell'Unione europea.

Occorre tuttavia considerare i vistosi oneri organizzativi e procedurali che l'esame di una mole così vasta di documenti comporta. Si tratta di oneri che, anzitutto, presuppongono risorse personali di cui le assemblee legislative o tutte - non sempre dispongono, senza considerare che negli ultimi si è assistito ad un (lieve) ridimensionamento dei deputati e dei costi dell'attività parlamentare, in risposta a talune sollecitazioni espresse dalla società civile.

Nell'ultimo quinquennio i pareri formalizzati dalle nove assemblee dei Länder sugli atti normativi europei sono stati ogni anno cinque in media (con un massimo di nove nel 2013).

Ciò non di meno, il Bundesrat austriaco, che opera come rerefente dei Länder nell'ambito del controllo sulla sussidiarietà, ad oggi si è imposto come una delle assemblee più solerti nell'esercizio di tale strumento di partecipazione, avendo presentato, ad oggi, 22 pareri motivati, secondo solamente al Riksdag svedese.