

Abstract

Regolamenti parlamentari e partecipazione delle Regioni al controllo di sussidiarietà

Paolo Fusaro

Il presente contributo affronta il tema della partecipazione delle Regioni al procedimento di controllo operabile dagli Stati membri dell'Unione europea in riferimento al principio di sussidiarietà, assumendo quale specifica prospettiva di indagine la disciplina normativa contenuta nei regolamenti parlamentari.

La formale inclusione del livello regionale nel sistema di *multilevel governance* operata con il Trattato di Lisbona - e ulteriormente confermata dal correlato Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità - ha, infatti, comportato la necessità di porre in essere alcuni adattamenti ordinamentali al fine di rimodulare il rilievo riconosciuto alle Regioni nell'ambito dell'*early warning system*, ossia il procedimento attraverso cui i diversi Parlamenti degli Stati membri, previamente informati dalle Istituzioni europee circa i progetti legislativi dell'Unione ricadenti in una delle materie di competenza concorrente, sono chiamati a verificare la conformità di tali progetti in relazione al principio di sussidiarietà.

Spinto dall'esigenza di coordinare al meglio i tre diversi livelli istituzionali - europeo, statale e regionale - coinvolti in tale procedura, il legislatore italiano è intervenuto sul punto con l'approvazione della legge 24 dicembre 2012, n. 234, avente la finalità di introdurre nell'ordinamento alcune "(n)orme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

Tuttavia, detto intervento legislativo, con specifico riferimento al coinvolgimento della dimensione regionale nell'ambito della procedura di *early warning*, si è limitato nella sostanza a demandare la definizione delle concrete modalità di partecipazione delle Regioni alla disciplina regolamentare di ciascuna Camera, operando, di fatto, un rinvio a una fonte

normativa - i regolamenti parlamentari, appunto - estremamente carente su questo punto sotto il profilo contenutistico/disciplinatorio.

Tale lacuna normativa sostanziale ha fatto sì che, nelle more di una formale revisione dei regolamenti, il coinvolgimento della dimensione regionale nella procedura di controllo del principio di sussidiarietà in entrambi i rami del Parlamento si sia andato affermando attraverso l'applicazione di istituti regolamentari di portata generale (piegando ermeneuticamente allo scopo quanto previsto dagli artt. 79 e 127 Reg. Cam., nonché dall'art. 138 Reg. Sen., disposizioni che, in verità, ineriscono al procedimento legislativo in generale) e ha comportato la valorizzazione di due procedure "sperimentali" che, ancorché meramente interpretative delle disposizioni regolamentari vigenti, hanno avuto il pregio di dettare, sin dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le linee guida per rendere concretamente operativo il controllo del principio di sussidiarietà, puntualizzando le modalità di svolgimento di detto controllo ad opera di ciascuna Camera e cristallizzando in via di prassi gli strumenti di dialogo con le diverse Assemblee regionali.

È, peraltro, interessante rilevare che dette procedure non sono identiche: mentre, infatti, la prassi affermatasi presso la Camera dei deputati (che prende le mosse da due pareri - uno del 6 ottobre 2009 e l'altro del 14 luglio del 2010 a correzione del primo - della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati) ha visto affidare la verifica del principio di sussidiarietà a un'unica commissione parlamentare, ossia la Commissione politiche dell'Unione europea, scindendo l'esame sul merito del progetto legislativo dallo specifico profilo inerente la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, la procedura sperimentale invalsa al Senato (originata, invece, da una lettera del Presidente del Senato inviata ai Presidenti delle Commissioni permanenti il 1 dicembre 2009) ha demandato entrambi profili valutativi alle Commissioni competenti per materia.

Il ricorso a tali procedure differenziate e non codificate, se da una parte può recare con sé alcuni vantaggi in riferimento a un miglior coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di verifica di sussidiarietà, *in primis* la possibilità di testare sul campo soluzioni diverse e notevolmente flessibili, dall'altra presta il fianco a diverse osservazioni critiche.

Innanzitutto, permane nell'ordinamento l'assenza di una base positiva volta a fondare un obbligo per il Parlamento di coinvolgere le Assemblee regionali durante la procedura di *early warning*, delegando nei fatti l'attivazione del dialogo interistituzionale a una valutazione latamente discrezionale delle Commissioni procedenti ovvero a un'iniziativa spontanea degli stessi Consigli regionali, in sostanziale contrasto con la *ratio* che permea l'intero Titolo V

della Carta fondamentale, e, più in particolare, con il principio sotteso al riparto di competenze legislative tracciato dall'art. 117 Cost..

Un ulteriore aspetto problematico si ravvisa poi nel fatto che, anche qualora il collegamento tra Parlamento e Consigli regionali venga comunque tempestivamente instaurato per iniziativa “dall’alto” o “dal basso”, il raccordo tra livelli non pare assistito da sufficienti garanzie, posto che la disciplina regolamentare attualmente vigente non si preoccupa di prevedere un vincolo per il Parlamento - *rectius*, per le Commissioni interessate - di tener debitamente conto delle osservazioni regionali avanzate.

Un altro profilo che lascia fortemente perplessi è, infine, da legarsi alla considerazione per cui il ricorso a procedure consolidatesi in via di prassi, a regolamenti parlamentari invariati, dà la stura all'applicazione di procedure inevitabilmente incerte, in quanto comunque prive di espressa codificazione normativa e sottratte a quelle forme di pubblicità che sarebbero proprie, invece, dei regolamenti parlamentari.

Per tutte le ragioni sopra esposte, già da tempo un cospicuo orientamento dottrinale ha assunto una posizione fortemente critica circa la scelta “attendista” delle Camere di non procedere alla revisione dei propri regolamenti, revisione che, se ritenuta auspicabile già all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, apparirebbe oggi addirittura necessaria al fine di implementare la partecipazione del livello regionale alla *governance* europea, anche attraverso un maggior coinvolgimento nella procedura di *early warning*.

Se, peraltro, le proposte di riforma allo stato avanzate non sembrano efficacemente rispondere a tale esigenza, apparendo meramente ricognitive di quanto già empiricamente sperimentato in via di prassi e di quanto già genericamente disposto con la legge n. 234 del 2012, la questione dell'opportunità di procedere a una revisione formale dei regolamenti parlamentari torna oggi a rappresentare un tema di grande interesse in ragione della riforma del testo costituzionale attualmente *in itinere*.

È, infatti, necessario interrogarsi sulle possibili conseguenze che potrebbero derivare dall'assegnazione al Senato di una nuova identità costituzionale, riconfigurato nel progetto di riforma quale rappresentante delle istituzioni territoriali, nonché quale organo destinato a svolgere funzioni di raccordo tra Stato ed enti territoriali - e, quindi, senza dubbio sede privilegiata per un dialogo con il livello regionale - ma che, al contempo, nell'ottica di un superamento del bicameralismo perfetto, vedrebbe circoscritta la propria partecipazione al procedimento legislativo solo in determinate materie.

Per un verso, è ragionevole ipotizzare che l'approvazione della riforma costituzionale andrebbe a determinare la parziale obsolescenza delle procedure sperimentali attualmente in

uso presso le Camere, le quali necessiterebbero quindi in ogni caso di adattamenti e correttivi derivanti dall'inedita ripartizione delle funzioni tra i due rami del Parlamento.

La modifica costituzionale potrebbe rappresentare, però, anche un'ottima occasione per mettere finalmente mano a una modifica sostanziale dei regolamenti parlamentari, sì da ridisegnare e codificare una volta per tutte un (inedito?) sistema di coordinamento tra le due assemblee legislative nazionali e le diverse assemblee regionali - senza, peraltro, relegare il Senato a interlocutore unico di queste ultime -, nonché al fine di ridefinire, circoscrivendola, l'eccessiva discrezionalità riconosciuta alle Camere nel coinvolgimento della dimensione regionale in sede di formazione e attuazione degli atti normativi dell'Unione europea.