

L'adattamento del diritto interno al diritto comunitario dopo il trattato di Lisbona

di Larissa Pasotti,

dottore di ricerca in diritto costituzionale e diritto costituzionale europeo,
Università degli studi di Teramo

Il processo di integrazione e di regionalizzazione che negli ultimi decenni ha riguardato gran parte degli Stati europei, ha notevolmente arricchito, anche nell'ordinamento italiano, la trama dei rapporti tra le diverse sedi istituzionali nazionali che si inseriscono, con diverse responsabilità, nella fase di partecipazione con le istituzioni comunitarie alla elaborazione degli atti normativi dell'Unione europea e nella fase discendente di attuazione del diritto comunitario nel diritto interno.

Tra le ultime novità del panorama normativo comunitario, il Trattato di Lisbona, approvato il 13 dicembre 2007 dalla Conferenza intergovernativa ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha certamente segnato una tappa fondamentale nel processo di integrazione fra ordinamento interno e ordinamento comunitario.

Tra le molteplici innovazioni introdotte dal Trattato è da segnalare la ridefinizione del ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura istituzionale dell'Unione, coinvolti, ora, attivamente, rispetto al passato, nell'intera vicenda comunitaria.

Specificamente il ruolo dei Parlamenti nazionali è decisamente rafforzato attraverso la previsione di un esercizio diretto di poteri di controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nell'esame dei progetti normativi dell'Unione europea, che diventano, così, i diretti interlocutori delle Istituzioni dell'Unione. Il Trattato attribuisce pure ai Parlamenti un maggior potere di indirizzo e di controllo nei confronti dei rispettivi governi e riconosce loro un'ampia sfera di intervento nella fase di consultazione e di elaborazione degli orientamenti della legislazione sovranazionale.

Ai sensi dell'art. 12 del Trattato «I Parlamenti nazionali *contribuiscono attivamente* al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle Istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi europei in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato; d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente Trattato; e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato;

f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea».

Inoltre, con particolare riferimento alla fase ascendente, il Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea amplia la comunicazione di informazioni destinate ai parlamenti nazionali. Ai sensi dell'art. 1 di detto Protocollo ai parlamenti nazionali sono inviati *direttamente* dalla Commissione i documenti di consultazione dalla stessa redatti (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni), il programma legislativo annuale e gli altri strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica ed i progetti di atti legislativi indirizzati al Parlamento europeo.

Sui progetti degli atti legislativi il Parlamento entro otto settimane tra la data in cui il progetto di atto legislativo è loro messo a disposizione e la data in cui questo è iscritto all'ordine del giorno ai fini della sua adozione o dell'adozione di una posizione nel quadro di una procedura legislativa, può inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità di esso al principio di sussidiarietà, secondo la procedura prevista dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (artt. 3 e 4). Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, un quarto nel caso dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si può ottenere un riesame della proposta legislativa da parte dell'organo che ha inoltrato il progetto. Al termine di tale riesame la Commissione ovvero il gruppo di Stati membri, il Parlamento europeo, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, se il progetto di atto legislativo è stato presentato da essi, decide di mantenere il progetto, di modificarlo oppure di ritirarlo (art. 7 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità).

Inoltre è prevista la facoltà per il parlamento di nazionale di chiedere al governo di ricorrere alla Corte di Giustizia per violazione del principio di sussidiarietà (art. 8).

Tali novità normative sono destinate ad incidere e modificare le procedure ed i meccanismi attuali di adeguamento dell'ordinamento giuridico interno all'ordinamento europeo e sui rapporti tra gli organi istituzionali nazionali coinvolti in questo processo che, per quanto concerne l'esperienza italiana, è stato sovente caratterizzato da un Parlamento spesso disattento alla fase ascendente di partecipazione alla elaborazione delle politiche comunitarie e spesso poco coinvolto anche nelle procedure di attuazione degli atti normativi sovranazionali.

Come è noto, la fase ascendente di partecipazione ai meccanismi decisionali comunitari e quella discendente di recepimento ed attuazione, oggetto di molteplici interventi normativi, sono state per lungo tempo caratterizzate da una situazione di prevalenza istituzionale del Governo italiano, rispetto al Parlamento, manifestazione evidente della volontà politica di relegare tale organo ad un ruolo pressoché marginale nella vicenda comunitaria.

Fino all'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo del 1987 l'assenza di un raccordo organico tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, dovuto, in gran parte, all'inefficienza di canali informativi circa l'andamento dei processi decisionali della Comunità, ha contribuito a delineare una realtà in cui a

livello centrale il monopolio sugli atti normativi comunitari, sia sotto il profilo dell'elaborazione normativa, sia sotto il profilo dell'attuazione era riservato all'esecutivo.

A fronte di un Parlamento pressoché estraneo e disinteressato ai meccanismi decisionali della Comunità, anche la fase di attuazione del diritto comunitario si mostrava particolarmente compromessa ed ostacolata da un'attività di recepimento degli atti normativi circoscritta allo strumento della delega legislativa a favore del Governo. Il ricorso a tale strumento attuativo come tendenzialmente unico della fase discendente aveva ben presto mostrato tutti i limiti ed i tangibili effetti distorsivi, giacché inidoneo a consentire un celere adattamento dell'ordinamento italiano a quello comunitario a causa delle lungaggini proprie di questo strumento di esecuzione, con conseguente esposizione dell'ordinamento italiano a gravi ritardi nel processo di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario.

Un primo tentativo di ovviare al problema delle inadempienze dello Stato italiano nel recepimento del diritto comunitario e di arginare il ricorso allo strumento delle deleghe legislative al Governo si è avuto con la legge 16 aprile 1987, n. 183 (c.d. Legge Fabbri) che aveva privilegiato, l'attuazione in via regolamentare ed in via amministrativa delle direttive comunitarie.

Con la successiva legge 9 marzo 1989, n. 86 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" (c.d. legge La Pergola) il legislatore ha inteso accelerare le procedure di recepimento del diritto comunitario e, contemporaneamente, ridefinire il ruolo del Parlamento in un'ottica di effettiva partecipazione al processo normativo comunitario e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.

Con particolare riguardo alla fase di attuazione del diritto della Comunità europea, la legge La Pergola ha sostanzialmente abbandonato la pratica delle maxi deleghe all'esecutivo a favore di un adeguamento periodico dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario da attuarsi con lo strumento della legge comunitaria e, contemporaneamente, ha cercato di recuperare i canali di comunicazione tra Governo e Parlamento attraverso meccanismi di coinvolgimento dell'organo legislativo nel processo comunitario.

Anche quest'ultimo provvedimento legislativo, tuttavia, dopo un breve periodo, si è rivelato inadeguato a soddisfare esigenze di celerità nel processo di adattamento, sia per la lentezza dei procedimenti di produzione normativa, sia per la mancata previsione di strumenti che garantissero l'esercizio della funzione legislativa in via d'urgenza, sia per la debole partecipazione del Parlamento al processo decisionale comunitario, incapace di esercitare una concreta influenza sulle scelte politiche dell'Esecutivo in sede comunitaria.

Tale accentuazione del potere normativo dell'esecutivo sia in fase ascendente che in fase discendente ha, cioè, determinato un corrispondente impoverimento del potere decisionale delle Assemblee parlamentari nazionali, a fronte dei meccanismi istituzionali comunitari incentrati sul coinvolgimento degli esecutivi nazionali.

La perdita della centralità del Parlamento nella formazione della normativa comunitaria si riflette, inevitabilmente, in una assenza, pressoché totale, di un controllo democratico sullo sviluppo del processo decisionale.

Pertanto, l'esigenza di adeguare la partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario, sia nella fase di formazione che di attuazione, specie a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, in una prospettiva di maggiore politicità e collegialità alla partecipazione nazionale alla formazione del diritto europeo; la necessità di arginare la disorganicità propria della fase ascendente dei meccanismi decisionali comunitari cagionata dall'assenza di una struttura che fosse effettivamente in grado di coordinare e garantire una efficace interazione tra strutture nazionali ed i soggetti coinvolti nel meccanismo decisionale comunitario, hanno portato al varo della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (c.d. "legge Buttiglione", dal nome dell'allora Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie) che ha abrogato la legge n. 86 del 1989.

Per sopperire alle discrasie create dal sistema delineato dalla legge La Pergola, la nuova legge si è prefissa lo scopo di coinvolgere il Parlamento nazionale e le Regioni nel processo di formazione degli atti comunitari dell'Unione europea e di adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia. La menzione dei principi di trasparenza e di partecipazione democratica di cui all'art. 1, è, infatti, in funzione di un incremento della trasparenza e della democraticità dei processi decisionali.

In effetti, come abbiamo già anticipato, antecedentemente alla legge del 2005 gli strumenti attraverso cui il Parlamento poteva intervenire nella produzione normativa comunitaria non consentivano a tale organo di assumere un ruolo, per così dire, incisivo, poiché si risolvevano in obblighi di informazione da parte del Governo, nel potere di osservazione e di raccomandazione nei confronti del Governo e nell'obbligo di una relazione annuale che, nella sostanza, si sono mostrati inefficaci ai fini di un concreto adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano a quello comunitario.

L'attuale normativa, invece, per ovviare alle lacune della legge La Pergola, amplia gli obblighi di informazione del Governo in favore delle Camere: tali obblighi comprendono, ora, i progetti di atti comunitari e dell'Unione europea – compresi i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, predisposti dalla Commissione delle Comunità europee – e gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni (artt. 3 e 5), sui quali gli organi parlamentari possono formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo.

Finalizzata, altresì, a rivalutare il ruolo del Parlamento in sede di intervento preventivo alla formazione delle politiche comunitarie è la riserva di esame parlamentare. Ai sensi dell'art. 4, comma 1, qualora il Parlamento abbia iniziato l'esame dei progetti o degli atti di atti comunitari di cui all'art.3, comma 1 e 2, il Governo è tenuto a porre in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea la riserva di esame parlamentare. In casi di "particolare rilevanza politica, economica e sociale", l'esecutivo può discrezionalmente apporre esso stesso la riserva, inviando, successivamente, il testo sottoposto alla decisione affinché su di esso si esprimano i competenti organi parlamentari (art. 4, comma 2).

Per quanto concerne il profilo discendente di attuazione degli atti normativi comunitari, la legge *de qua* ha confermato sostanzialmente il sistema delineato dalla legge La Pergola, mantenendo inalterato il

meccanismo di recepimento e che coinvolgeva l'Assemblea parlamentare attraverso lo strumento della legge comunitaria.

Novità degna di rilievo è invece la previsione di cui all'art. 10 della "legge Buttiglione", recante misure urgenti per l'adeguamento degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, che prevede la possibilità per il Governo di adottare provvedimenti, anche urgenti, necessari a fronte di atti normativi e di sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee e dell'Unione europea che comportano obblighi statali di adeguamento solo qualora la scadenza risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria relativa all'anno in corso.

Ora, alla luce dell'attuale situazione normativa italiana e delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona v'è da chiedersi se il sistema delineato dalla legge n. 11 del 2005 sia effettivamente idoneo a soddisfare un sostanziale adeguamento dell'ordinamento giuridico nazionale all'ordinamento comunitario, efficace e celere, sia nella fase ascendente che in quella discendente.

E' evidente che il meccanismo delineato dall'art. 12 del Trattato di Lisbona, dal Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali e dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità si presta a rafforzare il ruolo delle Assemblee parlamentari in una prospettiva di riequilibrio dei rapporti istituzionali tra Parlamento e Governo e, contemporaneamente, garantisce trasparenza e democraticità dei processi decisionali comunitari.

Allo stato attuale da più parti politiche si avverte la necessità di un intervento riformatore della legge Buttiglione. Infatti, se si pone mente al fatto che per quanto concerne la fase ascendente il ruolo dei parlamenti nazionali è quello di una *collaborazione attiva* è evidente che attualmente è necessario intervenire rafforzando ed affinando gli attuali canali di informazione e di comunicazione tra il Parlamento ed il Governo, attraverso un sistema di informazione sempre più qualificato ed articolato che consenta una partecipazione attiva al dibattito europeo sulla vicenda comunitaria, nella prospettiva di una ridefinizione del rapporto tra Governo e Parlamento.

Il disegno di legge comunitaria 2009 prevede l'introduzione di modifiche alla legge Buttiglione intervenendo in particolare sugli obblighi informativi ricadenti sul Governo per ampliare quelli già previsti e per introdurre ulteriori obblighi informativi finalizzati ad un «efficace esame parlamentare nell'ambito delle procedure previste dai trattati dell'Unione europea, in merito alla vigilanza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea».