

Nicola Lupo

(professore ordinario di Diritto delle Assemblee elettive nella LUISS Guido Carli di Roma)

L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005.

Memoria presentata a seguito dell'audizione svoltasi giovedì 7 luglio 2011 presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, nell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge n. 2646, approvato dalla Camera dei deputati, e del connesso disegno di legge n. 2254, in tema di normativa e politiche dell'Unione europea.

1. *Osservazione preliminare sulla necessità di una legge in materia e sui tempi di esame.*

E' particolarmente grave che in Italia non si sia ancora proceduto ad alcuna innovazione istituzionale (con la sola parzialissima eccezione dell'art. 4-*quater* della legge n. 11 del 2005, introdotto dalla legge comunitaria 2009, su cui si tornerà *infra*), una volta trascorso più di un anno e mezzo dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Si sa che nell'Unione europea si gioca una sorta di “**competizione tra ordinamenti statali**” e il fatto che l'Italia parta con alcuni mesi, se non con anni, di ritardo finisce per essere uno svantaggio competitivo, sul piano istituzionale, che si rischia di pagare.

Certo, in parte questa inattività è dovuta anche ai pregi della **flessibilità**: sia della clausola europea contenuta nell'art. 11 Cost. (e in parte ribadita dall'art. 117, primo comma, Cost.), che, a mio avviso fortunatamente, fa sì che non sia necessario “rincorrere” con altrettante revisioni costituzionali ogni modifica dei trattati europei; sia delle procedure parlamentari, che hanno potuto essere adeguate, almeno parzialmente, sin dal 1° dicembre 2009, grazie a due pareri della Giunta per il regolamento della Camera e ad una lettera del Presidente del Senato.

Tuttavia, per disegnare procedure utili ed efficaci serve garantire un adeguato **coordinamento** tra i diversi soggetti: quindi, anzitutto, tra Senato e Camera, ma anche all'interno del Governo, e delle Regioni tra di loro e con Governo e Parlamento. Per tutto ciò è decisamente preferibile avere norme di legge – pur sapendo bene che esse, da sole, non bastano – e dei regolamenti parlamentari, anziché prassi parzialmente codificate, disordinate e a volte un po' contraddittorie.

2. *Necessità di procedure di coordinamento sì, ma non gerarchizzato.*

In linea generale, è noto che occorre “fare sistema” per essere in grado di competere in Europa: l'Unione europea ha processi decisionali che in larghissima parte si fondano sugli Stati membri e richiedono ad essi nuove prestazioni, mettendoli in competizione tra di loro e chiamandoli a fare sintesi al proprio interno per poter esprimere una posizione forte e condivisa.

Ciò non vuol dire, però, che si debbano predisporre, sia all'interno del Governo, sia a livello parlamentare, sia, a maggior ragione, nei rapporti con le Regioni, procedure gerarchizzate. Quello che si è strutturato è un **sistema “a rete”** in cui spesso le istituzioni, a tutti i livelli, agiscono ed operano accanto ai gruppi di interesse e in cui “chi ha più benzina vince”: per dirla meglio, chi è in grado di elaborare idee e proposte tecnicamente consapevoli e ha un interesse politico forte e mirato e riesce a rappresentarlo in modo tempestivo ed efficace spesso risulta vincente.

3. *La partita decisiva, almeno dal punto di vista politico, è costituita dalla cosiddetta “fase ascendente”.*

Va premesso che la distinzione tra “fase ascendente” e fase discendente è senz'altro utile a fini didattici ed esplicativi, ma non andrebbe eccessivamente esaltata, perché rischia di rivelarsi ingannevole: i processi decisionali, nazionali ed europei, tendono ad essere processi

continui, con una opera costante di manutenzione e di correzione delle regole appena entrate in vigore.

In ogni caso, è quasi esclusivamente nella “fase ascendente” che, come hanno capito da subito gli Stati membri più sospettosi nei confronti del processo di integrazione europea, ci sono i margini per concorrere (ovviamente in un gioco complesso e a molteplici attori) a sagomare in un senso o nell’altro le discipline *in itinere* e a bilanciare i diversi interessi in campo.

Il dato è ampiamente condiviso, ma **ancora poco si è fatto**, mi sembra, in proposito. Nel senso che ancora sono rarissimi i casi in cui **si enuncia sin da subito la “posizione italiana”** sui singoli dossier all’esame delle istituzioni europee. E si finisce così con l’essere passivi in un gioco cui altri dedicano, invece, grandissima attenzione a livello politico e istituzionale.

E’ su questa partita che si deciderà il successo delle iniziative legislative in esame.

4. *Il Parlamento aiuta a fare sistema e a programmare.*

Per poter riuscire ad incidere sulla “fase ascendente” le parole chiave sono, a mio avviso, due: “**sistema**” e “**programmazione**”. Esse vanno, evidentemente, di pari passo: è solo se ci si muove per tempo, se si comprende al più presto il quadro degli interessi in gioco, che si può intervenire in maniera incisiva e si può, soprattutto, cercare di mettere intorno ad un tavolo i vari soggetti interessati in ambito nazionale.

Qui, invero, le istituzioni dell’Unione europea possono aiutare, avendo da tempo in essere **procedure di programmazione ormai rodute ed affidabili**: è a queste che occorre far riferimento per **selezionare** anche i flussi informativi e identificare le proposte su cui è necessario che il Governo fornisca un quadro approfondito dei negoziati in essere e del possibile impatto delle discipline *in itinere* (un po’ come si sta facendo, ma con approccio complessivo, in ambito COSAC).

I Parlamenti nazionali, ora a pieno titolo, con il trattato di Lisbona, istituzioni coinvolte in snodi cruciali del *decision-making* europeo, hanno risorse importanti da porre sul tappeto, a questo scopo: possono aiutare sia **a far sistema** (mettendo insieme le diverse anime del Governo; maggioranza e opposizione; Governo e Regioni; associazioni e gruppi di interesse), sia **a programmare**. E nel farlo aiutano ad avvicinare la *politics* (ancora in larga parte nazionale) con le *policies* (ormai quasi sempre europee), evitando quella dissociazione tra l’una e le altre su cui si fonda la diffusa sensazione di un “deficit democratico”.

5. *Alcuni suggerimenti più specifici per la “fase ascendente”.*

- 5.1. Una specifica attenzione andrebbe dedicata al coinvolgimento delle Camere, ex art. 49 TUE, nelle **procedure di adesione** dei nuovi Stati membri: si tratta di scelte di grande rilievo politico, su cui è bene che i Parlamenti siano posti in condizione di esprimersi per tempo.
- 5.2. Sarebbe forse utile (nel bilanciamento tra flessibilità e esigenza di disciplina procedurale) regolamentare anche il “**dialogo politico**” con la **Commissione europea** (cosiddetta procedura Barroso). E’ chiaro che pure quella interlocuzione è rilevante nei rapporti interni tra Governo e Parlamento. Tenzialmente, le forze politiche, e dunque le Camere, hanno una sola posizione su ogni progetto di atto europeo e distinguerla a seconda del parametro o dell’interlocutore è operazione difficile, e spesso vana (come mostrano, da ultimo, gli esempi recenti, verificatisi nel mese di giugno 2011).
- 5.3. Occorre domandarsi se sia il caso che i progetti di legge si spingano oltre, anche rischiando di varcare il limite della tradizionale riserva di regolamento parlamentare, nel disciplinare le **procedure sulla verifica di sussidiarietà** (in proposito, mi sembra un po’ reticente l’art. 6 A.S. 2646; più diffuso l’art. 5, comma 4, A.S. 2254): “laicamente”, si

potrebbe dire che una qualche invadenza del legislatore potrebbe essere ammissibile se serve ad incoraggiare **un'opera di omogeneizzazione delle procedure che Camera e Senato seguono** in proposito.

La situazione attuale, in cui si riscontra una vistosa divergenza tra i due rami del Parlamento nelle modalità di svolgimento di tale verifica, pare infatti indifendibile e la soluzione adottata alla Camera, che prova a distinguere tra sussidiarietà, da un lato, e proporzionalità e merito dall'altro, risulta troppo sottile e macchinosa e, tra l'altro, non corrispondente alla linea della Commissione europea, che tende a valorizzare l'apporto collaborativo e non meramente oppositivo dei Parlamenti nazionali, e neppure con l'accezione ampia del principio di sussidiarietà che viene accolta a livello europeo: quello sul rispetto della sussidiarietà è ed è stato disegnato, sin dall'inizio, come un controllo di tipo politico, che solo al limite e in ultima istanza può sfociare in un ricorso alla Corte di giustizia. A riprova, possono leggersi le ultime relazioni sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sul principio di sussidiarietà predisposte dalla Commissione nel giugno 2011.

- 5.4. Sugli **obblighi informativi**, è sicuramente positivo il loro ampliamento, previsto da ambedue i progetti, ma non si può non evidenziare il rischio che essi restino lettera morta.

Al riguardo, va sottolineata la necessaria **tempestività** della trasmissione alle Camere di questi elementi informativi; e non si possono non richiamare il pessimo esempio della relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, presentata con quasi 5 mesi di ritardo (il che impedisce che essa sia esaminata contestualmente con il programma legislativo e di lavoro della Commissione europea, come tra l'altro richiesto dal parere della Giunta per il regolamento della Camera del 14 luglio 2010) e la tempistica tutt'altro che agevole con cui si sono svolte, in prima applicazione, le procedure parlamentari relative al cosiddetto "semestre europeo".

Certo, ciò presuppone che **il Governo si attrezzi** per essere in grado di raccogliere le informazioni necessarie (e di fornirle in modo politicamente elaborato e sensibile): tutto il Governo, e non solo il Dipartimento per le politiche europee o il Ministro degli affari esteri (impegnati da anni in una diatriba ormai piuttosto stucchevole, posti i tanti limiti che l'azione italiana nell'Unione europea tuttora presenta). Come già accennato, lo "sbocco" parlamentare dovrebbe agevolare questa difficile opera di coordinamento all'interno dell'Esecutivo.

- 5.5. Nella medesima logica, è senz'altro comprensibile l'esigenza di generalizzare l'obbligo di trasmissione della nota informativa sulle proposte di atti europei (art. 4 A.S. 2646; ma già, almeno parzialmente, il già citato art. 4-*quater* l. 11/2005, con previsione tempestiva, ma purtroppo finora non attuata), ma sarebbe importante che il Parlamento fosse in grado di **selezionare a priori, già in sede programmatica, le proposte più "calde"**, sulle quali la nota deve essere particolarmente accurata e "politicamente sensibile": in questo senso va probabilmente sciolta una leggera contraddizione nel testo dell'A.S. 2646 (tra i commi 1 e 4 dell'art. 4).

- 5.6. Vi è l'esigenza, poi, di riflettere sull'opportunità di procedere ad una revisione dello strumento della **"riserva di esame parlamentare"**, considerando che finora esso si è rivelato assai poco efficace (tant'è che risulta essere stato usato, in cinque anni, solamente una volta alla Camera e una volta al Senato). In ogni caso, vi è l'esigenza di coordinare la tempistica originaria (20 giorni) con il termine di 8 settimane ora previste dal protocollo n. 1 del trattato di Lisbona, di coordinarlo con il possibile intervento dei Consigli regionali, e di includere, nella nuova disciplina, anche la "speciale" riserva di esame parlamentare prevista per il mandato di arresto europeo (art. 3 legge n. 69 del 2005).

- 5.7. Decisamente innovativa, e da giudicare positivamente, è l'introduzione di una procedura di coinvolgimento delle Camere sulle **nomine spettanti al Governo italiano** ai vertici delle istituzioni dell'UE (art. 14 A.S. 2646). Da valutarsi con attenzione anche l'idea (art. 10 e ss. A.S. 2254) di non limitare il coinvolgimento delle Camere all'audizione dei nominandi, ma di consentire alle commissioni parlamentari di esprimersi con un parere: meglio, in tal caso, se configurato come eventuale (trascorso un certo tempo, si dà per acquisito) e, forse, con un *quorum* un po' più basso rispetto ai due terzi dei componenti (ma qui si tratta, evidentemente, di uno snodo politico, su cui non credo sia opportuno entrare più di tanto).
- 5.8. Interessante è anche la proposta (contenuta nell'art. 12 A.S. 2254) di istituire una **Commissione bicamerale per la partecipazione del Parlamento alla formazione della decisione dell'Unione europea**, che potrebbe essere utile ad assicurare un maggior coordinamento tra Camera e Senato, specie se di tale commissione sono membri, come accadrebbe ai sensi del testo di tale proposta, i due Presidenti delle Commissioni politiche dell'Unione europea. In linea generale, il bicameralismo rischia di diventare un problema quando il Parlamento si rapporta con l'esterno e le Commissioni bicamerali possono aiutare a coordinare l'azione dei due rami del Parlamento nell'interlocuzione con gli altri soggetti. Una proposta non dissimile è stata avanzata recentemente in un progetto elaborato nell'ambito dell'ISLE, relativo alle conseguenze sui regolamenti parlamentari derivanti dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona (in corso di pubblicazione in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2011).
- 5.9. Sul **rapporto tra Parlamento e Consigli regionali** si gioca, con riguardo alle procedure europee (come richiesto esplicitamente, per la verifica del principio di sussidiarietà, dall'art. 6 del protocollo n. 2 del trattato di Lisbona) ma non solo, una partita importante, su cui sarebbe bene che le Camere uscissero da un atteggiamento troppo spesso "difensivo": anche Camera e Senato, infatti, possono pesare di più, nei processi decisionali europei e pure in quelli statali, se sono capaci di intercettare e di far proprie le esigenze avvertite a livello regionale. In tale chiave, va evidenziata la necessità di **rivedere i regolamenti parlamentari sul rapporto tra Camere e Regioni**, in attuazione del principio fondamentale di cui all'art. 5 Cost., che richiede l'adeguamento dei metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia: ad esempio, lo strumento dei "voti" delle Regioni (ex art. 138 del regolamento del Senato), che recentemente ha conosciuto un "risveglio" proprio con riguardo ai progetti di atti UE, andrebbe rivisto e potenziato (al tempo stesso abrogando procedure ormai non più esistenti, a seguito delle revisioni del Titolo V della carta costituzionale, come quella disciplinata dall'art. 137 del regolamento, sulla questione di merito sulle leggi regionali per contrasto con l'interesse nazionale).

Nel disegnare tali procedure occorre tener presente due elementi: da un lato, ciò che si diceva quanto all'assetto "a rete" dei rapporti (considerando perciò che le Camere sono solo uno dei numerosi canali attraverso cui i Consigli regionali possono far pervenire le proprie osservazioni); dall'altro, la necessità di un **rapporto il più possibile diretto tra Consigli regionali e Camere, specie nei flussi documentali che dai Consigli regionali vanno alle Camere**. Non va certamente sminuito il ruolo della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, che in questi anni ha svolto e continua a svolgere un preziosissimo lavoro di coordinamento e di diffusione delle *best practices*, specie in materia di rapporti con l'Unione europea. Si tratta però di un ausilio, comunque utile e assolutamente essenziale nel flusso informativo opposto, quello che va dalle Camere ai Consigli regionali (almeno quando questi sono tutti coinvolti), ma non dovrebbe essere configurato come un passaggio necessario: ad esempio, nell'art. 23 A.S. 2646, sarebbe meglio prevedere, perciò, solo un obbligo di informazione della Conferenza. In compenso, potrebbe essere utile coinvolgere, magari in veste di osservatore, la

Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali in alcuni snodi cruciali in ambito governativo, ed in particolare nel Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE, destinato a sostituire l'attuale CIACE), similmente a quel che accade per la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale (art. 3 legge n. 42 del 2009).

- 5.10. E' evidente, anche in questo caso, l'importanza di attivare **flussi informativi regolari e costanti** tra Commissioni parlamentari e Consigli regionali. Interessante è, ad esempio, la previsione dell'A.S. 2254, dove, all'art. 5, comma 4, stabilisce che i Presidenti delle Camere devono informare i Consigli regionali sulle proposte legislative e i documenti europei di cui le rispettive commissioni parlamentari hanno iniziato l'esame nell'ambito della verifica di sussidiarietà, indicando anche il termine per l'espressione del parere parlamentare.
- 5.11. Infine, per chiudere sulla "fase ascendente", **due osservazioni più piccole**, sul testo l'A.S. 2646:
- Va corretto il riferimento contenuto all'art. 9, comma 2, che è al Consiglio, anziché al Consiglio europeo;
 - Sarebbero da evitare riferimenti "muti" a norme dei trattati (come quelli, ad esempio, contenuti nell'art. 8).

6. *La legge comunitaria annuale*

Passando ora alla cosiddetta "fase discendente", preliminarmente, guardando al passato va senz'altro riconosciuta l'assoluta **genialità dello strumento della legge comunitaria annuale**, per quella fase storica (a ridosso del completamento del mercato interno). Ha infatti consentito di far valere le priorità del processo di integrazione europea in un contesto istituzionale e parlamentare che ancora conosceva poco la programmazione e i tempi certi. E' stato un caso tipico di "legge a cadenza annuale", che ha avuto il pregio di imporre un obiettivo trasversale all'agenda politica.

Ciò premesso, già nel 1996 avanzavo qualche dubbio, in un piccolo contributo (*La "legge comunitaria" annuale: uno strumento da ripensare?*, in *Gazzetta giuridica Giuffrè-Italia Oggi*, n. 20, 24 maggio 1996, pp. 2-5), sulla persistente utilità della legge comunitaria e mi domandavo se, a regime e un po' come accade nei principali Paesi europei, all'attuazione del diritto UE non fosse più corretto, e politicamente più significativo, dare attuazione con provvedimenti riferiti a direttive relative a materie più omogenee.

Oggi, questa constatazione mi appare, da un lato, ulteriormente rafforzata dalla **crisi delle principali "leggi a cadenza annuale"** (si pensi alla scomparsa, di fatto, della legge di semplificazione; alla completa inattuazione della legge per la concorrenza e il mercato pur prevista dall'art. 47 della legge n. 99 del 2009; senza neppure accennare allo svuotamento della legge finanziaria prima e della legge di stabilità poi), oltre che dalle recentissime vicende, alla Camera, del disegno di legge comunitaria 2010; dall'altro, però, essa pare essere posta in dubbio dallo **stato attuale del procedimento legislativo** (che sembra aver smarrito le sue caratteristiche di fondo: trasparenza, partecipazione, emersione delle responsabilità), con riferimento al quale appare davvero assai difficile prefigurare soluzioni dotate di un certo grado di razionalità.

Ed è proprio questo stato di difficoltà del procedimento legislativo a far sì che in più occasioni, per l'esigenza di avere tempi certi di esame parlamentare (ancor più necessari oggi, visto il rafforzamento delle procedure di infrazione e i più efficaci e severi meccanismi sanzionatori previsti a corredo), si sia fatto ricorso a **decreti-legge** al fine attuare il diritto UE, dando così origine ad un vero e proprio paradosso: almeno quando si tratti di attuare direttive, infatti, i requisiti di straordinaria necessità ed urgenza sono *per tabulas* inesistenti, visto che il Governo ben conosce, e da tempo, i contenuti di quelle direttive, alla cui stesura, anzi, ha attivamente concorso.

7. *La persistente utilità della delega legislativa*

Invero, **neppure l'affidamento esclusivo (o quasi) al Governo dell'attuazione delle direttive UE**, che talvolta viene prospettato in dottrina o nel dibattito politico, **rappresenterebbe una soluzione valida**: spesso i ritardi nell'attuazione del diritto UE derivano anche, se non soprattutto, dal difficile coordinamento interno all'Esecutivo (specie quando una posizione italiana non è emersa nel corso della fase ascendente). Il Parlamento, in più casi, e specie se riesce a non cedere alle tentazioni di inserire questioni estranee nel "treno" del disegno di legge comunitaria, aiuta ad affrontare tali nodi e a farli emergere. E' bene, invece, che lo strumento della **delega legislativa** resti assolutamente centrale per l'attuazione del diritto dell'Unione europea, e continui perciò ad essere sfruttato, nella sua flessibilità e nelle sue tante potenzialità (specie in un ordinamento che è rimasto ad alto tasso di legificazione, quale è quello italiano), anche a tale scopo.

Nell'uso della delega legislativa, va poi prestata, in concreto, molta attenzione: le vicende dell'attuazione della legge delega n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale, mostrano da un lato l'importanza dei meccanismi procedurali e dall'altro i rischi legati ad una molteplicità di livelli nell'indicazione dei principi e criteri direttivi. Da quest'ultimo punto di vista, mentre può essere condivisa l'opzione di una disciplina procedurale valida una volta per tutte (art. 29 A.S. 2646), si presta probabilmente ad essere rimeditata la scelta di introdurre una serie di principi e criteri direttivi generali, che rischierebbero di intrecciarsi in vario modo con quelli posti dalle singole norme di delega legislativa (artt. 30-32 A.S. 2646).

8. *Alcuni suggerimenti più specifici, per la "fase discendente":*

- 8.1. Pur nell'opinione, appena espressa, circa la persistente utilità della delega legislativa nell'attuazione del diritto UE, non convince appieno l'idea di una **"legge di delegazione europea"** dal contenuto caratterizzato quasi solo per il fatto di ricorrere allo strumento della delega legislativa (A.S. 2646, art. 28). Il fatto di riferirsi pressoché esclusivamente ad una fonte del diritto come elemento caratterizzante rischia infatti di rendere potenzialmente indefiniti, al tempo stesso, per eccesso e per difetto, i suoi potenziali contenuti materiali.
- 8.2. Pare piuttosto **equivoco il termine "legge europea"**, che, tra l'altro, come è noto, a suo tempo era stato adottato dal trattato costituzionale (al posto dei regolamenti) e che poi è stato fortunatamente abbandonato dal trattato di Lisbona: si rischia così di riprodurre anche nell'ordinamento interno il difetto del lessico dell'UE, che procede spesso per formule pensate a fini burocratici, che per i cittadini risultano ridondanti e per niente chiare.
- 8.3. Come si accennava, sarebbe forse meglio procedere all'attuazione del diritto UE con **provvedimenti più omogenei** (in cui inserire anche altre previsioni, nel settore di volta in volta interessato), cui abbinare, ove necessario, un provvedimento *omnibus* (ma con delimitazione dell'oggetto di intervento assai più accurata), per le questioni giudicate di minor rilievo politico, magari da adottarsi a cadenza semestrale (si avrebbe così una specie di "milleproroghe" europeo, con vantaggi e svantaggi del caso).
- 8.4. Il punto è che **una quota assai rilevante della legislazione nazionale si fonda su un qualche aggancio europeo**.

I dati non sempre concordano, ma molto dipende dalle metodologie adottate. Ad esempio, secondo la relazione del Comitato per la legislazione del novembre 2010, la legislazione di attuazione delle norme UE è pari a circa 1/3 della produzione normativa primaria. In un *research paper* della House of Commons dell'ottobre 2010, i dati sono più bassi: "from 1997 to 2009 6.8% of primary legislation (Statutes) and 14.1% of secondary legislation (Statutory Instruments)"; ma si dice anche che "Estimates of the

proportion of national laws based on EU laws in other EU Member States vary widely, ranging from around 6% to 84%”.

Togliere questa quota di legislazione dal procedimento legislativo ordinario, e dalle commissioni parlamentari permanenti (che ci si augura siano già intervenute, per le questioni politicamente sensibili, nella fase ascendente), costituisce una **limitazione forse eccessiva**. Certo, c'è necessità di un ruolo attivo del Governo, ma anzitutto dei Ministeri di settore nel procedimento legislativo attuativo di norme dell'Unione europea, e va posta molta attenzione per evitare che un tale modo di procedere incoraggi i fenomeni di eccesso regolativo (c.d. “gold plating”), anch'essi assai negativi in termini di concorrenzialità dell'ordinamento italiano.

- 8.5. Se fosse invece mantenuta (magari con altra denominazione, come auspicato), la “legge europea” al suo interno si potrebbe forse inserire il **seguito delle sentenze non solo della Corte di Giustizia, ma anche della Corte europea dei diritti dell'uomo** (specie in vista dell'adesione dell'UE al Consiglio d'Europa), offrendo così un canale privilegiato ad un'esigenza sempre più avvertita, per ora a livello soprattutto tecnico, dalle Camere e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (oltre che dalle supreme magistrature italiane).
- 8.6. Sui **poteri sostitutivi** (art. 38 A.S. 2646) non sembrano esservi grandi novità rispetto alla situazione attuale, che, con il meccanismo della sostituzione anticipata e cedevole, non produce frutti eccellenti, né dal punto di vista della certezza del diritto, né da quello della valorizzazione (e, al contempo, della responsabilizzazione delle autonomie regionali. Ma per il suo superamento occorre probabilmente un sistema meglio funzionante (già dalla fase ascendente, al solito).
- 8.7. Infine, per chiudere anche sulla “fase ascendente”, **due osservazioni più piccole**, sull'A.S. 2646:
 - pare piuttosto infelice il termine del 15 gennaio fissato dall'art. 27, comma 4;
 - è un po' curiosa la ridenominazione, operata con legge, di una Commissione istituita, nell'ambito del Dipartimento per le politiche europee, con un regolamento.

9. *Conclusioni: sul trattato di Lisbona come spinta all'innovazione delle procedure parlamentari (europee, ma non solo)*

In sintesi, va evidenziata la **necessità che la “politica” cavalchi e approfitti di questa potente spinta all'innovazione che è rappresentata dal trattato di Lisbona**. Non si tratta di una questione marginale o di rilievo prevalentemente tecnico-procedurale (anche se le complessità, per questi profili, sono numerose), ma di una delle questioni in cui i Parlamenti possono ancora giocare un ruolo: sia nell'indirizzo e nel controllo verso il Governo, sia nell'interlocuzione diretta con le istituzioni dell'UE e delle Regioni (cfr. da ultimo, anche per le opportune indicazioni bibliografiche, C. Fasone, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 2011, p. 353-392).

Questa Commissione è chiamata a compiere una serie di scelte, dunque, al tempo stesso **estremamente urgenti e assai delicate**. E forse questa volta l'asimmetria tra i regolamenti dei due rami del Parlamento, che ha portato al Senato ad occuparsi di questi progetti di legge in sede referente la **Commissione affari costituzionali, anziché la Commissione politiche dell'Unione europea** (che li aveva esaminati alla Camera), potrebbe alla fine produrre un effetto positivo, in quanto aiuta a far percepire la **rilevanza “sistemica”**, per l'assetto delle procedure parlamentari e per il ruolo delle Camere nell'ordinamento italiano – e quindi per il complessivo equilibrio del sistema istituzionale –, delle questioni che qui vengono affrontate.