

(Pubblicato in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Collana "Quaderni di Astrid", Il Mulino, Bologna, 2008)

LUIGI GIANNITI

IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI

1. *I parlamenti nazionali e la vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà*

Il Trattato di Lisbona inserisce nel TUE un articolo espressamente dedicato ai parlamenti nazionali (art. 8C); un articolo collocato tra i primi, nel Titolo sulle disposizioni relative ai principi democratici. Questo Titolo riprende una serie di disposizioni contenute nella prima parte del TCost.¹, salvo proprio l'articolo 8C che è di nuovo conio e costituisce una delle novità della Conferenza Intergovernativa che si è chiusa a Lisbona. Se l'oggetto di questo articolo è innanzitutto raggruppare simbolicamente disposizioni sparse nei Trattati, il risultato conseguito è in sé più ambizioso. I parlamenti nazionali divengono interlocutori diretti delle istituzioni dell'Unione, acquisendo un ruolo formalmente indipendente dallo Stato membro cui appartengono. E quella che è stata intesa come una rivendicazione della sovranità nazionale si risolve così in una disposizione che, in fondo, colloca i parlamenti, principali strumenti di questa sovranità, nel più ampio sistema dell'Unione al cui «buon funzionamento» gli stessi contribuiscono: un'Unione che anche per questa via mostra tutta la sua natura costituzionale, a dispetto della nuova intitolazione del Trattato².

Ai parlamenti nazionali sono trasmessi non solo i documenti di consultazione della Commissione (previsione già contenuta nei Trattati vigenti), ma anche tutti i progetti di atti legislativi dell'Unione (come precisato nel nuovo Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali). Su questi ultimi atti, ciascuna Camera di ogni parlamento nazionale singolarmente considerata svolge una funzione di «vigilanza» preventiva circa il rispetto del principio di sussidiarietà. Ogni Camera infatti, ricevuti i documenti di consultazione e i progetti di atti legislativi, ha a disposizione otto settimane (rispetto alle sei previste dal TCost. e oggi dal TCE) per analizzare questi progetti e formulare pareri contenenti rilievi circa il rispetto del principio di sussidiarietà, cosiddetto *early warning*: otto settimane nelle quali il progetto non può essere iscritto all'ordine del giorno del Consiglio ai fini della sua adozione. Di questi pareri le istituzioni europee tengono conto (innanzitutto la Commissione, che è la prevalente titolare del diritto di iniziativa legislativa), ma qualora i rilievi siano condivisi da un terzo dei parlamenti nazionali (un quarto nel caso dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia)³, il progetto di atto deve essere riesaminato dalla Commissione (o, se del caso, dalle altre istituzioni) e al termine di tale riesame la decisione di modificarlo, ritirarlo o mantenerlo deve essere motivata. Entrato in vigore l'atto normativo, i parlamenti nazionali (o ciascuna Camera) possono chiedere ai loro Governi «in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno» di ricorrere alla Corte di giustizia sempre per violazione del principio di sussidiarietà.

Questo è il meccanismo elaborato dalla Convenzione europea per rafforzare il ruolo dei parlamenti nazionali, dando seguito al mandato contenuto nella Dichiarazione di Laeken che chiedeva di definire un preciso ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea. Un meccanismo richiamato nel nuovo articolo 8c, ma sostanzialmente disciplinato nei due Protocolli sul ruolo dei parlamenti nazionali e sul rispetto del principio di sussidiarietà.

¹ Per approfondimenti in merito alla corrispondente disciplina del Trattato costituzionale cfr. tra gli altri R. Mastroianni, *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l'Europa*, in «Riv. dir. comp. eur.», 2003, p. 1742.

² Proprio per evitare questa interpretazione «costituzionale» della nuova disposizione, la *European Scrutiny Committee* della *House of Commons* (*European Union Intergovernmental Conference: Follow-up report, Third Report of Session 2007-08*, p. 7) ha chiesto, ma senza successo, che il testo inglese dell'art. 8c recitasse «National parliaments may contribute», invece che «contribute» al buon funzionamento dell'Unione, potendo questa disposizione essere letta come «an habilitation» per i parlamenti nazionali a contribuire al buon funzionamento dell'Unione.

³ Ai fini di questo calcolo ogni Parlamento dispone di due voti, ciascuno dei quali è esercitato, nel caso di Parlamenti bicamerali, autonomamente da ciascuna Camera. L'Unione annovera 13 Paesi con sistemi bicamerali su 27 e, dunque, 40 Camere. Spetta a ciascuna Camera poi «consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi».

La Conferenza Intergovernativa del 2007, su iniziativa del Governo olandese che ha promosso l'inserimento nel TUE del nuovo articolo 8C, ha aggiunto a questo meccanismo un'altra previsione (contenuta nel terzo comma dell'art. 7 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità). Qualora vi sia una maggioranza semplice dei parlamenti nazionali che formulino «pareri motivati» sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo esaminato secondo la procedura legislativa ordinaria, la Commissione potrà mantenere la propria proposta di atto legislativo motivandone le ragioni. Ma in tal caso Consiglio e Parlamento europeo – e cioè le due «camere» titolari del potere legislativo dell'Unione – dovranno esaminare la compatibilità della proposta con il principio di sussidiarietà, tenendo conto dei pareri motivati dei parlamenti nazionali e della Commissione. Il Consiglio potrà, a maggioranza del 55 per cento dei propri membri, bloccare il procedimento votando una sorta di pregiudiziale di sussidiarietà che impedisce l'ulteriore esame della proposta. Lo stesso potrà fare il Parlamento europeo con un voto a maggioranza semplice.

Viene così introdotta una novità nel sistema istituzionale europeo caratterizzato dal monopolio del diritto di iniziativa in capo alla Commissione europea. Con la nuova previsione, invece, Consiglio e Parlamento europeo possono imporre il ritiro dell'iniziativa della Commissione, ma ciò solo su impulso della maggioranza dei parlamenti nazionali e comunque sulla base di una decisione approvata dal Consiglio o dal Parlamento con le stesse maggioranze necessarie alle due istituzioni per approvare gli atti normativi nella procedura legislativa ordinaria.

Quale sarà l'effetto di questo complesso di discipline sul procedimento decisionale europeo?

Qualche elemento può ricavarsi da una prassi che si è andata sviluppando a partire dalla decisione del Consiglio europeo del giugno 2006.

Dopo un anno della pausa di riflessione che i governi si erano dati nel giugno del 2005 alla luce dell'esito dei referendum francese e olandese, che aveva sostanzialmente bloccato il processo di ratifica del Trattato costituzionale, e su pressione di molti parlamenti nazionali, in particolare di quelli olandese e austriaco, la Commissione si mostrò propensa ad anticipare sostanzialmente il meccanismo di *early warning*, manifestando la propria disponibilità a sottoporre direttamente ai parlamenti nazionali tutte le proposte normative, oltre i documenti di consultazione, chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri.

Il Consiglio europeo, anche per uscire dall'impasse determinato dall'incapacità di fornire una soluzione al blocco del processo istituzionale che si era venuto a creare, decise di far sua questa proposta e chiese alla Commissione di prendere nella dovuta considerazione le osservazioni dei Parlamenti nazionali riguardanti il rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, con ciò forzando la lettera del vigente Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali e aprendo la via all'anticipazione di una previsione del TCost. pensata e approvata nell'ambito di un più complessivo equilibrio che vedeva, e vede oggi con il Trattato di Lisbona, nettamente rafforzato il ruolo del Parlamento europeo nel processo normativo. Ciò nonostante, tale anticipata previsione non incontrò particolari opposizioni, anche perché originava essenzialmente da un'iniziativa autonoma della Commissione europea. Un'iniziativa che è andata anche oltre la lettera del Protocollo del TCost., puntualmente ripreso dal trattato di Lisbona. Il Protocollo individua infatti quale oggetto dell'esame dei parlamenti nazionali i soli progetti di atti normativi (non i documenti di consultazione) e solo sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà (teso a verificare che, nel caso d'intervento dell'Unione in un materia di competenza non esclusiva, detto intervento sia strettamente limitato ai casi in cui l'obiettivo perseguito dalla relativa proposta legislativa possa essere «meglio realizzato» a livello dell'Unione) e non di quello di proporzionalità, che attiene non già alla legittimità dell'intervento dell'Unione rispetto alle competenze nazionali, ma all'intensità dell'intervento stesso; non dovendo, secondo questo principio, l'azione dell'Unione eccedere quel che è necessario. È questa una verifica che attiene al merito e all'articolato della proposta normativa, laddove le eccezioni di sussidiarietà, per la loro stessa natura, attengono alla motivazione dell'atto e al rapporto tra questa e la base giuridica che il legislatore europeo ha deciso di utilizzare. Lo stesso TFUE, riformulando la procedura prevista dall'art. 308 TCE, prevede che la Commissione, ogni qual volta decida di utilizzare questa clausola di flessibilità che allarga l'ambito applicativo di determinate basi giuridiche, debba puntualmente motivare il rispetto del principio di sussidiarietà e richiamare l'attenzione dei parlamenti.

Nonostante le richieste di molti parlamentari nazionali (segnatamente quelli Nord-europei), la Convenzione europea, nel definire quello che è oggi il contenuto del Protocollo sul rispetto dei due principi, circoscrisse volutamente il meccanismo di *early warning* al solo rispetto del principio di sussidiarietà, ritenendo che i parlamenti nazionali, una volta aperta la via di un loro confronto diretto con le istituzioni dell'Unione, e in particolare con la Commissione, avessero quale compito precipuo quello di segnalare eventuali sconfinamenti dell'azione dell'Unione in competenze proprie degli Stati e non già invece quello di

interloquire direttamente con le istituzioni europee quanto ai contenuti della loro azione, alla scelta delle modalità di intervento.

Perché allora la Commissione ha avviato una prassi che va oltre quanto previsto dal TCost.?

La Commissione ha voluto aprire un più ampio e informale confronto con i parlamenti nazionali, proprio a sua tutela, per rendere subito evidenti eventuali problemi e affinare dall'inizio la qualità e l'impatto politico delle sue proposte normative. In filigrana v'è poi il riconoscimento da parte della Commissione di diffuse e grandi difficoltà nella trasposizione del diritto comunitario.

Alcuni parlamenti hanno già costruito procedure per un esame dei documenti trasmessi dalla Commissione indipendenti dall'esame in fase ascendente di queste stesse proposte⁴, che si conclude invece con atti di indirizzo che corrispondono sovente a veri e propri mandati negoziali, vincolanti per i rappresentanti dei governi nelle varie sedi consiliari in cui le proposte normative sono esaminate. La Commissione ha mostrato di tener conto di molti di questi rilievi che hanno avuto ad oggetto sia la proporzionalità dell'intervento sia la sussidiarietà. Ne è risultato un profondo arricchimento delle motivazioni degli atti normativi elaborati dalla Commissione, che potrebbe rafforzarli nel successivo iter.

La Commissione, infatti, può utilizzare queste correzioni di tiro apportate su stimolo dei parlamenti nazionali all'atto di dialogare con i governi in sede di esame degli atti normativi in Consiglio. Del resto la prassi dimostra che i rilievi avanzati dai parlamenti nazionali sono gli stessi che la Commissione si trova a fronteggiare sia nel corso dell'esame presso il Consiglio, sia lungo l'iter presso il Parlamento europeo. In questa prospettiva, sembra scolorarsi il rischio di un blocco del procedimento decisionale indotto da questo meccanismo, che pure molti hanno paventato. Un blocco che, per realizzarsi, una volta che il nuovo Trattato entrerà in vigore, dovrà vedere concordi e convergenti i rilievi sulla violazione del principio di sussidiarietà.

Certo, si può considerare discutibile l'aver affidato questo potere ad una semplice maggioranza numerica di Camere. Ma, alla fine, la possibilità di decretare un blocco è nelle mani di una maggioranza qualificata degli Stati (più esattamente il 55%) in Consiglio e della maggioranza semplice in Parlamento. Una maggioranza, quella in Consiglio, ben superiore alla minoranza di blocco, pari invece alla maggioranza che serve per approvare i provvedimenti. Quanto al Parlamento europeo, in fondo questo strumento dà all'Assemblea di Strasburgo il potere, con un voto a maggioranza, di imporre il ritiro di un'iniziativa della Commissione. Già oggi il Parlamento spesso chiede alla Commissione il ritiro di sue iniziative, senza alcun risultato. Il fatto che lo potrà fare non autonomamente, ma solo sulla base di un'iniziativa dei parlamenti nazionali, potrebbe contemperare questo nuovo potere del Parlamento con il diritto di iniziativa della Commissione.

Se la Commissione saprà utilizzare il suo confronto con i parlamenti nazionali per rafforzare le motivazioni dei propri atti, senza cedere a tentazioni di fuga dalle proprie responsabilità, il meccanismo che è

⁴ Per una completa rassegna comparata cfr. il rapporto di H. Haenel «*Dialogue avec la Commission européenne sur la subsidiarité*» (*Rapport du Sénat*, n. 88, Paris, 2007).

Le due Camere del Parlamento italiano, al fine di non attribuire un autonomo rilievo a quella che in fondo è un'anticipazione di un meccanismo previsto dal TCost., hanno seguito una via minimalista, non costruendo una procedura autonoma, ma limitandosi a trasmettere alla Commissione europea le deliberazioni delle Commissioni permanenti sui progetti di atti dell'Unione europea indirizzate al Governo, rese nell'ambito dell'ordinaria procedura prevista per l'esame in fase ascendente (art. 144 Reg. Sen. e art. 127 Reg. Cam.). Si segnala tuttavia che, nei pareri resi dalla 14^a Commissione del Senato, si sta consolidando la prassi di dedicare una parte della motivazione all'analisi del rispetto del principio di sussidiarietà. Ovviamente, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona porrà il problema di costruire la procedura che ciascuna Camera dovrà seguire per esprimere i propri pareri alla Commissione europea. In Francia è stato introdotto un nuovo articolo della Costituzione (art. 88-6) secondo il quale le due Assemblee del Parlamento francese potranno esercitare la nuova competenza prevista dall'art. 6 del Protocollo allegato al Trattato di Lisbona sull'applicazione del principio di sussidiarietà, attraverso l'adozione di risoluzioni secondo modalità previste dai regolamenti di ciascuna Assemblea. In Italia è sufficiente quale fondamento il protocollo allegato al Trattato che, ratificato il Trattato, avrà la forza di legge ordinaria. Sulla base di questo fondamento ciascuna Camera con modifiche al proprio regolamento dovrà costruire autonome procedure che potranno anche essere ricalcate su quelle oggi previste (art. 144 Reg. Sen.) per la cosiddetta «fase ascendente». L'intervallo di tempo relativamente stretto (8 settimane) sembra escludere che si possa affidare questa funzione alle due Assemblee: dovranno piuttosto essere le Commissioni a esaminare e votare i pareri da inviare a Bruxelles. Il carattere trasversale di questa attività (la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà) potrebbe indurre ad assegnare questo potere in esclusiva alla quattordicesima Commissione di Camera e Senato. In alternativa si potrebbe pensare a un sistema che coinvolga sia la quattordicesima sia le Commissioni di merito. Per quanto riguarda il Senato il modello da seguire potrebbe essere quello previsto dal quinto comma dell'art. 144 del Regolamento e cioè che le osservazioni formulate dalla quattordicesima Commissione ed inviate alle Commissioni di merito siano direttamente inviate alla Commissione europea in assenza di una pronuncia della Commissione di merito medesima entro un determinato termine (il Regolamento prevede 15 giorni dalla data in cui le osservazioni della 14^a Commissione sono pervenute alla Commissione competente).

stato introdotto dal Trattato di Lisbona in aggiunta all'*early warning*, per quanto contorto, non avrà necessariamente una potenzialità destabilizzatrice degli equilibri istituzionali dell'Unione e non porterà a quella diluizione di *accountability* nel processo decisionale il cui rischio, certo, è insito in un sistema, tanto più in un'Unione allargata, nella quale si moltiplicano gli attori istituzionali⁵.

Perché veramente una potenzialità destabilizzatrice si produca, si dovrebbe poi ipotizzare una capacità dei parlamenti nazionali (e delle singole Camere all'interno di sistemi bicamerali) di esercitare un uso concertato, efficace e tempestivo di questo potere⁶; di essere capaci, cioè, di definire rilievi comuni, che abbiano lo stesso tenore e abbiano ad oggetto le stesse disposizioni, in assenza del che saranno i servizi giuridici, a seconda dei casi del Parlamento, del Consiglio o della Commissione, ad essere gli interpreti della convergenza della volontà dei parlamenti ai fini del raggiungimento dei quorum previsti dal nuovo Trattato.

Il lasso di otto settimane (certo più lungo di quello di sei originariamente previsto dal TCost.) è comunque assai breve per chiunque conosca la complessità dei tempi dei parlamenti, che dovrebbero essere capaci di sincronizzare la durata di un procedimento (quello di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà) regolato in modo differente nei vari Paesi. Molti parlamenti si stanno orientando nel senso di affidare questa funzione alle Commissioni specializzate negli affari comunitari (è quel che sta avvenendo in Francia e in Irlanda), ma per altri sarà difficile scavalcare in questa materia le competenze delle Commissioni di merito e, nei casi più rilevanti, delle stesse Aule (è quel che avviene nel Bundesrat tedesco e presso le due Camere olandesi, che hanno affidato tuttavia il potere istruttorio ad un'apposita Commissione bicamerale).

Questo complesso di considerazioni milita a favore di un'interpretazione non viziosa del meccanismo, come un'occasione per rafforzare l'apparato argomentativo che sostiene gli interventi normativi dell'Unione, certo rallentandone l'iter, ma legittimandoli più fortemente anche in vista del successivo esame in seno al Consiglio.

Questa, che appare più coerente con lo sviluppo del processo di integrazione europea, sembra del resto l'interpretazione su cui si basa l'azione della Commissione europea.

Un possibile elemento di crisi potrebbe invece venire dall'istituto, peraltro già previsto nel Trattato costituzionale, del ricorso alla Corte di giustizia promosso dai governi su iniziativa dei rispettivi parlamenti; più precisamente, l'art. 8 del Protocollo sulla sussidiarietà parla di ricorsi «trasmessi dal Governo» in conformità con l'ordinamento giuridico interno, a nome del suo parlamento nazionale o di una Camera di detto parlamento. Qualche parlamento potrebbe fare un uso sistematico di questa possibilità, generando un contenzioso che, nelle more della definizione delle cause, blocchi l'attuazione del diritto comunitario.

Certo, a contrastare una simile deriva dovrebbe essere in primo luogo il governo del parlamento «litigioso», non avendo le Camere un potere di ricorrere direttamente (come pure inizialmente proposto durante i lavori della Convenzione europea), ma solo per il tramite del rispettivo Governo; e tra gli effetti del nuovo meccanismo di *early warning* vi sarà sicuramente una maggiore attenzione dei governi all'attività dei parlamenti tale da garantire una sintonia preventiva nella definizione della posizione nazionale nel procedimento normativo comunitario. In ogni caso, la parola starà alla Corte, che potrebbe facilmente stroncare contenziosi privi di serio fondamento e, di contro, utilizzare ricorsi promossi da parlamenti per consolidare ulteriormente e con più chiarezza ambiti sottoposti alla disciplina dell'Unione, fissando con più precisione le sfere rispettive della regolazione statale e di quella europea⁷.

2. Il ruolo dei parlamenti nazionali in altri procedimenti dell'Unione

⁵ Osserva in particolare J. Ziller (*Il nuovo Trattato europeo*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 105) che se le novità apportate dal nuovo Protocollo possono essere giustificate come un modo di accrescere la partecipazione dei parlamenti nazionali nella procedura di decisione dell'unione, «resta il fatto che tale modifica è il segno di una chiara sfiducia nei confronti del Parlamento europeo: il controllo rafforzato si applica alla procedura legislativa ordinaria, quando il Parlamento è legislatore e il Consiglio decide alla maggioranza qualificata».

⁶ In questo senso A. Manzella, *Un Trattato necessitato*, infra.

⁷ Il nuovo articolo 88-6 della Costituzione francese prevede che «*chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement*». In Italia la materia potrebbe essere in prima battuta regolata dalla legge (la sede propria sembra essere una novella alla legge n. 11 del 2005). Ma avendo stabilito il Trattato che si tratta di una competenza attribuita a ciascuna Camera dovranno essere i Regolamenti delle due Assemblee a disciplinare le modalità con cui si perviene alla scelta di ricorrere alla Corte di giustizia. L'istruttoria potrebbe essere affidata alla stessa Commissione che ha esaminato l'atto legislativo comunitario nella sua fase preparatoria, ma probabilmente, vista la sua gravità, la decisione di ricorrere alla Corte dovrebbe essere riservata all'Assemblea.

Il ruolo dei parlamenti nazionali non si esaurisce nella «vigilanza» sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Il Trattato di Lisbona, riprendendo integralmente quanto previsto dal TCost., innanzitutto coinvolge, sin dalla sua prima fase, i parlamenti nella procedura di revisione del Trattato. La procedura ordinaria consolida il metodo della Convenzione, un organo ad hoc che deve essere convocato dal Presidente del Consiglio europeo e di cui fanno parte di diritto anche rappresentanti dei parlamenti nazionali, fermo restando il ruolo che ciascuna Costituzione nazionale affida al parlamento nella successiva fase di ratifica di ogni modifica dei Trattati, anche di quelle per le quali non si segue una procedura ordinaria, ma una procedura semplificata (cap. XIX).

Nella più semplificata di queste procedure – l'applicazione delle cosiddette norme «passerella» (art. 48, par. 7, TUE) – ogni iniziativa del Consiglio europeo può essere bloccata, entro sei mesi, dall'opposizione anche di un solo parlamento nazionale. Si tratta di una sorta di diniego anticipato all'autorizzazione alla ratifica, in una materia che resta comunque rigidamente retta dal principio dell'unanimità. Grazie alle disposizioni «passerella», infatti, il Consiglio europeo all'unanimità può decidere di passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata in tutte le materie, purché presentino implicazioni militari e non rientrino nel settore della difesa. E può decidere allo stesso modo il passaggio alla procedura legislativa ordinaria nei casi in cui le materie siano invece regolate da una procedura legislativa speciale (v. comunque cap. XIX).

Queste passerelle, che la Convenzione europea aveva inserito come garanzia di una progressiva generalizzazione della procedura legislativa ordinaria, anche al di là di quanto si era riusciti a prevedere nel testo costituzionale, sono state sostanzialmente private di efficacia dalla Conferenza intergovernativa che portò al TCost. nel 2004. E ciò attribuendo un potere di veto ai parlamenti nazionali, che possono liberamente smentire la volontà espressa dai rispettivi Governi nella votazione unanime in Consiglio. In Consiglio, l'unanimità può essere raggiunta sulla base di un negoziato che può anche fondarsi su scambi politici tra i rappresentanti dei Governi. I parlamenti nazionali non sono parte di questo negoziato né, per la stessa logica istituzionale dell'Unione, possono trovare spazio all'interno di esso oltre una certa misura. Il Trattato prevede invece il loro intervento in una fase ben successiva a quella del momento in cui si è svolto il negoziato medesimo; ed è noto che in sei mesi il colore politico di un Governo può cambiare per effetto di elezioni, e non solo.

Questo intervento dei parlamenti nazionali, dunque, si risolve sostanzialmente in una materiale impraticabilità della «passerella»⁸. Un modello, questo, che viene non solo ribadito, ma anche rilanciato nel TFUE, con riferimento alla decisione che il Consiglio, su proposta della Commissione, può prendere per assoggettare a procedura legislativa ordinaria gli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali (art. 65). Anche qui la decisione del Consiglio deve essere assunta all'unanimità, ma un parlamento nazionale, entro un termine di sei mesi, può opporsi e impedire il perfezionamento di tale decisione.

È questo un chiaro arretramento rispetto al TCost., richiesto dal Governo polacco (quello in carica nel Consiglio europeo del giugno 2006), ma che in fondo ripropone un meccanismo di blocco atto a rendere inutilizzabile uno strumento che permette l'assoggettamento ad una procedura ordinaria, retta dal principio di maggioranza e dalla codecisione, in una materia particolarmente delicata.

Più in generale, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il TFUE, riprendendo testualmente tutte le previsioni contenute nel Trattato costituzionale, riconosce ai parlamenti nazionali un diritto di informazione sui «contenuti e i risultati dell'attuazione delle politiche dell'Unione» (artt. 61c e 61d del TFUE).

Con il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali saranno poi associati alla valutazione dell'attività di Eurojust ed Europol (artt. 69d e 69g). Qui, specificando un più generale modello di cooperazione interparlamentare, si demandano a dei regolamenti le modalità per associare Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella «valutazione» dell'attività di Eurojust e nel «controllo» dell'attività di Europol.

⁸ Questo potere è dal Trattato affidato non a ciascuna Camera, ma a ciascun Parlamento nazionale. Ad esempio il nuovo articolo 88-7 della Costituzione francese prevede che "*par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans le cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007*". In Italia la legge (ma forse anche i due Regolamenti parlamentari con disposizioni di identico contenuto) dovrebbe prevedere la necessità in materia dell'approvazione di un atto bicamerale non legislativo. Parrebbe difficile infatti, anche nel nostro sistema di bicameralismo perfetto, affidare la possibilità di impedire la formazione di un atto comunitario alla decisione di una sola Camera; ma anche se ciò si volesse, dovrebbe essere la legge comunque a stabilirlo.

Sviluppando questa indicazione, sin dalla primavera del 2006 il Parlamento europeo, con la Presidenza del parlamento nazionale che detiene la Presidenza di turno dell'Unione, organizza a Bruxelles ogni sei mesi degli «incontri interparlamentari», cui partecipa un egual numero di parlamentari europei e nazionali. Incontri che sono l'occasione per controllare l'attività di Europol e di Eurojust e, più in generale, per discutere gli sviluppi dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Parrebbe quindi che questa esperienza debba costituire la prassi da consolidare nei regolamenti che verranno approvati (seguendo una procedura di codecisione).

Secondo un diverso modulo organizzativo si sviluppa invece la più generale cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e il Parlamento europeo.

Lo strumento principale di questa è, secondo il Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam, la COSAC (Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari), che si riunisce con cadenza semestrale, sotto la Presidenza, oggi, del Presidente della Commissione affari europei del parlamento che assicura la Presidenza dell'Unione. Nella COSAC la delegazione del Parlamento europeo è solo una delle delegazioni, su un piano di sostanziale parità politica e anche numerica rispetto alle altre delegazioni dei parlamenti nazionali, che rappresentano quindi la componente largamente maggioritaria della Conferenza. Un criterio, questo, che fu anche seguito nella costruzione delle due Convenzioni (quella che nel 2000 ha elaborato la Carta dei diritti e quella che nel 2003 ha elaborato il progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa) ma che non è stato esplicitamente cristallizzato nella formula dell'articolo 48 del nuovo TUE.

La COSAC, da ultimo, si è per sua autonoma decisione dotata di un Segretariato permanente e ha l'ambizione di diventare il luogo in cui si possa pervenire ad un coordinamento delle posizioni nazionali in vista dell'uso degli strumenti previsti dal Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà. Vi è dietro questa ambizione la tradizionale tensione alla creazione di una «terza Camera»⁹, che si affianchi al Parlamento europeo e al Consiglio dei Ministri: sviluppo sempre contrastato e sconfitto durante i lavori della Convenzione europea, ma che resta tuttavia una costante aspirazione di taluni parlamenti e trova oggi nella COSAC. Questo sfogo, tuttavia, viene strutturalmente limitato dalla variabile rappresentatività di questo organismo, che vede riuniti i soli delegati delle Commissioni per gli affari europei, che solo in pochi Paesi – tendenzialmente quelli del Nord Europa – sono gli organi abilitati a esprimere in modo definitivo la volontà del parlamento nelle questioni comunitarie.

Lo stesso Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali stabilisce del resto che (art. 10) «i contributi della COSAC non vincolano i parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione».

Ben più insidiosa potrebbe invece paradossalmente rivelarsi la previsione, apparentemente anodina, secondo la quale non solo il Parlamento europeo, ma anche i parlamenti nazionali, saranno informati di tutte le domande di adesione trasmesse al Consiglio dei Ministri dagli Stati europei che desiderino far parte dell'Unione (art. 48a del TUE). V'è qui in germe la frammentazione, secondo dinamiche nazionali, del dibattito su ogni futura espansione dell'Unione. Non ne seguono effetti giuridici, ma è evidente che confronti politici preventivi, tendenzialmente simultanei e istituzionalizzati presso tutti i parlamenti nazionali dell'Unione potrebbero non solo risolversi in una sostanziale delegittimazione del dibattito in seno al Parlamento europeo, ma anche produrre una polverizzazione politica del medesimo che certo contrasta con la costruzione, su un tema così delicato, di uno spazio pubblico europeo.

Luigi Gianniti

9 Sulla quale vedi le giuste considerazioni di N. Verola, *L'Europa legittima*, Firenze, Passigli, 2006, p. 206-207.