

## L'impatto del Trattato di Lisbona sul Parlamento italiano

di Emilio Ciarlo

Il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali è senza dubbio uno degli elementi più significativi del nuovo assetto istituzionale assunto dall'Ue con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Con il nuovo articolo 12 del Trattato Ue, i Parlamenti nazionali, finora menzionati solo nei Protocolli allegati, entrano a far parte a pieno titolo dell'architettura istituzionale e dello spazio politico europeo. Il loro ruolo - contribuire attivamente al buon funzionamento dell'Unione europea - si sostanzia in tre direttrici principali: l'esercizio diretto di poteri propri, in particolar modo di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà nella legislazione europea; il rafforzamento del ruolo di indirizzo e controllo nei confronti dei rispettivi governi; il più generale potere di intervento nelle fasi preliminari di consultazione ed elaborazione degli orientamenti della legislazione europea.

Si tratta di un necessario bilanciamento di poteri tra Parlamenti nazionali e istituzioni europee, richiesto con chiarezza ad esempio dalla nota sentenza del giugno 2009 della Corte costituzionale tedesca, indispensabile nel momento in cui il nuovo Trattato assegna nuove e più incisive competenze all'Unione.

### I nuovi poteri

I cosiddetti "poteri d'intervento diretto" sono particolarmente importanti. Il meccanismo di "allerta precoce" (*early warning*) prevede che ciascun Parlamento nazionale possa sollevare obiezioni sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà in relazione a singole proposte legislative trasmesse. Attraverso una serie di complesse procedure e maggioranze qualificate, si può arrivare ad ottenere un riesame della proposta legislativa e perfino un suo eventuale accantonamento da parte del Consiglio e del Parlamento europeo (artt. 6 e 7 del Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà).

In aggiunta a questa previsione, l'art. 8 del Protocollo prevede la facoltà per ciascun Parlamento nazionale di presentare, attraverso il proprio governo, un ricorso alla Corte di Giustizia per violazione del principio di sussidiarietà.

Il Trattato conferisce ai Parlamenti nazionali anche la facoltà di opporsi a decisioni comunitarie di revisione e modifica del Trattato europeo in forma semplificata (c.d. clausola passerella), nonché il potere di bloccare proposte legislative che riguardino il diritto di famiglia quando le stesse hanno implicazioni transnazionali. In entrambi i casi la formale opposizione da parte di un Parlamento nazionale, entro sei mesi dalla data di trasmissione dell'atto contestato, impedisce che la stessa venga formalmente adottata.

Non sono poi da trascurare le previsioni circa la partecipazione di rappresentanze dei Parlamenti nazionali alla Convenzione convocata in caso di modifica dei Trattati (nuovo art. 48 del Trattato sull'Unione) né l'obbligatoria notifica ai Parlamenti delle domande di adesione all'Unione di nuovi Stati (nuovo art. 49).

È evidente che in tutti questi casi si tratta di poteri rilevanti, che danno corpo a un potere reale ed effettivo di vigilanza sul rispetto delle prerogative nazionali, specialmente delle assemblee legislative, e configurano un potere di veto sulle iniziative volte a rafforzare, attraverso procedure

semplificate, il profilo federalista e comunitario dell'Unione, estendendo ad esempio a nuovi settori la procedura legislativa ordinaria (ruolo rafforzato del Parlamento europeo) o il voto a maggioranza qualificata.

Passando poi al secondo aspetto - il potere di indirizzo dei Parlamenti nazionali nei confronti dei rispettivi governi - si prevedono una serie di puntuali obblighi di trasmissione di atti e documenti da parte delle istituzioni comunitarie alle Assemblee parlamentari (documenti di consultazione, proposte legislative, programma legislativo, ordini del giorno del Consiglio) nonché il loro coinvolgimento nella valutazione delle politiche relative allo spazio di sicurezza e giustizia e delle attività di Eurojust ed Europol.

Infine l'art. 12 e il Protocollo prevedono l'organizzazione di una regolare cooperazione interparlamentare e la possibilità che l'attuale Cosac (la Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei) diventi una sorta di forum con il compito di approfondire alcuni temi e curare lo scambio di informazioni e *best practices* tra Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo.

**La centralità del Parlamento europeo: i Parlamenti nazionali come Parlamenti regionali**  
L'architettura che ne consegue dà dunque attuazione ad alcune scelte di fondo, necessarie per individuare il corretto bilanciamento sia tra Stati e Ue, sia tra Parlamenti nazionali, governi nazionali e Parlamento europeo. Lo schema che ne emerge risulta, nel complesso, abbastanza chiaro.

Il triangolo istituzionale europeo, all'interno del quale ordinariamente si propongono, vagliano e approvano le leggi europee e gli altri atti di carattere normativo, rimane quello tradizionale: Commissione, Consiglio e Parlamento.

“Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa” e “i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo” (nuovo art. 9 del Trattato). Sono quindi il Parlamento di Strasburgo e le forze politiche che vi siedono a costituire l'espressione della democrazia rappresentativa europea ed è quello il luogo in cui la dinamica politica tipica di una democrazia si svolge. I Parlamenti nazionali “collaborano attivamente” al funzionamento dell'Unione, ma non rientrano tra le sue istituzioni (nuovo art. 13 Tue): salvo per i poteri diretti relativi al rispetto del principio di sussidiarietà, non hanno voce diretta nel procedimento legislativo europeo.

Il canale proprio dei Parlamenti nazionali per contribuire alla “fase ascendente”, vale a dire quella di formazione della normativa europea, rimane quello del controllo e dell'indirizzo che ciascuna Assemblea legislativa nazionale, nelle diverse forme previste dai sistemi istituzionali nazionali, esercita sui rispettivi governi (“Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi Capi di Stato o di Governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini” nuovo art. 9, c. 2). È quello il livello politico istituzionale in cui si esprime la dialettica “nazionale” tra maggioranza e opposizione.

Il Trattato di Lisbona, in ogni caso, grazie al miglioramento della qualità e dei tempi di trasmissione delle proposte legislative e dei documenti in discussione, mette in condizione ciascun Parlamento di svolgere con maggiore efficacia, a livello nazionale, il suo ruolo nella “fase ascendente”. Starà ai singoli Parlamenti, come si dirà in conclusione, definire procedure istituzionali, legislative e regolamentari fluide, funzionali e adeguate ai tempi europei per esercitare fino in fondo il loro nuovo ruolo, tanto nei confronti dell'Unione, a salvaguardia del principio di sussidiarietà, quanto nei confronti del governo nazionale.

Questa impostazione, che preserva la centralità del Parlamento europeo, dal punto di vista della rappresentatività democratica diretta dei cittadini europei è da tenere bene a mente quando si porrà mano alla traduzione di questi poteri in leggi e regolamenti parlamentari nazionali. Si deve infatti evitare che, in un momento così avaro di slanci europeisti, poteri e procedure vengano interpretate, per così dire “estensivamente” e forzate fino a configurare i Parlamenti nazionali come una sorta di quarto polo dell’architettura istituzionale europea, magari accentuando funzioni di freno e boicottaggio nei confronti di Bruxelles, piuttosto che quelle di cooperazione, partecipazione e corretta dialettica politica con i governi.

### **L’impatto sul Parlamento italiano**

Il Parlamento italiano dovrà conformarsi alle importanti novità introdotte dal Trattato di Lisbona con modifiche legislative e regolamentari di ampia portata.

A questo scopo la Giunta per il regolamento della Camera ha già iniziato a lavorare, proponendo alcune innovazioni interpretative importanti (vedi relazione alla Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009). Allo stesso tempo la Commissione XIV ha previsto di avviare una fase di studio e discussione, ad iniziare da un convegno pubblico sul tema, che dovrebbe culminare con la proposta di un testo unificato di riforma che recuperi le diverse proposte legislative degli onorevoli Gozi, Buttiglione, Stucchi e Beccalossi.

In particolare, occorrerà operare su due fronti. Da un lato bisognerà prevedere *ex novo* procedure efficienti di intervento del Parlamento sulle questioni riguardanti il rispetto del principio di sussidiarietà, sciogliendo non pochi nodi di rilevanza istituzionale. Ad esempio, si dovrà stabilire se sarà la Camera o il Senato, ovvero il Parlamento nel suo insieme e con quale tipo di atto, ad esprimere la posizione nazionale da comunicare alle istituzioni europee sul rispetto o meno del principio di sussidiarietà. Si dovranno decidere le procedure, nelle Commissioni competenti o in Aula, e assicurare la certezza dei tempi di deliberazione. Ogni soluzione, come detto, comporterà una valutazione bilanciata tra le prerogative dei diversi livelli, nazionale ed europeo, che valorizzi il ruolo del Parlamento nazionale senza costruire procedure parlamentari che si trasformino in strumenti di battaglia politica interna e di “ostruzionismo in nome dell’Europa”.

Dall’altro canto si dovrà intervenire, cercando di migliorarle, sulle procedure e le forme di partecipazione del Parlamento alla “fase ascendente”, ambito nel quale il Parlamento già sta lavorando con riforme e proposte, per lo più condivise da tutte le forze politiche.

Si dovrebbe, innanzitutto, assicurare una più assidua presenza del governo alle Camere per riferire sui provvedimenti in discussione in Europa, con una maggiore trasparenza quanto alle posizioni assunte dal Governo italiano nelle sedi intergovernative, nell’ambito delle diverse fasi dell’iter legislativo europeo.

Così come occorrerebbe migliorare, in termini di tempestività, completezza e selettività la trasmissione di atti dal governo al Parlamento (questi ultimi ammontano a oltre 5.000 documenti all’anno, sostanzialmente inconsultabili) coinvolgendo con maggior successo le commissioni parlamentari di merito nel loro esame.

Passerà da queste scelte e dalla capacità di essere all’altezza degli standard degli altri Parlamenti nazionali la realizzazione delle complesse forme della democrazia europea, per assicurare che anche i cittadini italiani siano a pieno cittadini europei, e che il Parlamento italiano sia parte sempre più attiva e consapevole dell’architettura comunitaria.