

LUIGI GIANNITI

IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI DOPO IL TRATTATO DI LISBONA:

UN’OPPORTUNITÀ O UN PROBLEMA? *

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. 12 TUE); 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 Trattato costituzionale¹, salvo proprio l’articolo 12 TUE 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 dal Governo dello Stato membro cui appartengono. 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 contribuiscono²; ed ha - sta già avendo in molti paesi - quale rilevante effetto quello di indurre i governi ad essere più attenti agli indirizzi delle Camere nella formazione della posizione nazionale nella fase ascendente³.

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 progetti di atti legislativi, ha a disposizione otto settimane per analizzare questi progetti e formulare pareri contenenti rilievi circa il rispetto del principio di sussidiarietà, il cosiddetto *early warning*⁴: 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

* In corso di pubblicazione in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, 2° ed. riveduta e aggiornata, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Il Mulino, Bologna, 2010.

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. 161

² Il richiamo al ruolo dei parlamenti nazionali in una delle prime disposizioni del Trattato è stata oggetto di perplessità nel Regno Unito, proprio perché, prescrivendo un comportamento positivo (quello di contribuire al buon funzionamento...) finisce per rafforzare quella dimensione costituzionale dell’ordinamento europeo che la decostruzione operata a Lisbona del Trattato costituzionale voleva escludere, cfr. *European Scrutiny Committee della House of Commons; European Union Intergovernmental Conference: Follow-up report, Third Report of Session 2007-08*, p. 7. Su questa operazione vedi F. Ballaguer, *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell’analista. Riflessioni su statualità e dimensione costituzionale dell’UE*, in *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, a cura di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, Napoli, 2009, p. 13 e ss. Sotto una diversa prospettiva, ma sempre sulla identità costituzionale dell’ordinamento europeo, vedi le acute considerazioni di M. Carducci, *Il trattato di Lisbona di fronte alle nuove identità costituzionali*, sempre in *Dal Trattato*, cit., p. 144. Più in generale cfr. G. Guarino, *L’Unione europea è uno Stato federale*, in www.costituzionalismo.it, novembre 2008.

³ In questo senso, cfr. di recente C. Tucciarelli, *Forma di governo nazionale ed UE al termine della XV legislatura: il ruolo del Parlamento italiano*, in www.forumcostituzionale.it

⁴ Così l’articolo 6 del Protocollo sulla sussidiarietà prevede poi che spetta a ciascuna Camera «consultare all’occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi».

spazio di libertà, sicurezza e giustizia)⁵, 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 12 TUE, ma sostanzialmente disciplinato nei due Protocolli sul ruolo dei parlamenti nazionali e sul rispetto del principio di sussidiarietà.

La Conferenza Intergovernativa del 2007, su iniziativa del Governo olandese che ha promosso l’inserimento nel TUE del nuovo articolo 12, 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 semplice⁶.

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 da una 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 manifestò 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* determinata dall’incapacità di fornire una soluzione al blocco del processo istituzionale, 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, ma anche il merito dei documenti trasmessi, con ciò dando una lettura estensiva delle previsioni già contenute nel Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam⁷. Si è così avviato un dialogo politico informale e a tutto campo tra la Commissione e ciascuna camera di ogni parlamento nazionale dell’Unione ben oltre l’ambito definito dal Protocollo sulla sussidiarietà (Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona), sulla base invece di quello sul ruolo dei Parlamenti nazionali (Protocollo n. 1 allegato al Trattato di Lisbona); un protocollo questo che prevede oneri di mera informazione che non creano alcun tipo di obbligo a carico del destinatario⁸. Il Protocollo **sulla**

⁵ 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».

⁶ Consiglio e Parlamento europeo possono sempre bloccare, con queste maggioranze, il processo legislativo (quindi esercitare un potere negativo). Il paradosso in questo caso è che ciò può avvenire grazie a un atto della Commissione di contenuto contrario alla richiesta di una maggioranza semplice dei parlamenti nazionali. Quasi un «passez-outré», con cui la Commissione, disattendendo per l’appunto la maggioranza dei PN mantiene la sua proposta e chiede al PE e al Consiglio di andare avanti (peraltro nel quadro di una proposta legislativa che non rientra nell’ambito delle competenze esclusive dell’Unione);

⁷ Sin dal tempo dell’approvazione del trattato di Amsterdam la Commissione aveva manifestato la sua disponibilità a trasmettere direttamente questi documenti ai Parlamenti nazionali (in questo senso vedi W. Sleath, in *The role of the National Parliaments*, in *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, a cura di G. Amato, H. Bribosia e B. De Witte, Bruxelles, 2007 p. 561). Furono ragioni di ordine costituzionale interno ad impedire che ciò avvenisse.

⁸ Le risposte della Commissione ai rilievi dei Parlamenti – sia le risposte, sia i rilievi – sono pubblicate regolarmente, dall’ottobre del 2008, sul sito www.ipex.eu, il sito che assicura lo scambio di informazioni tra Parlamenti

sussidiarietà del Trattato di Lisbona 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 una 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) prevedendo termini precisi e vincolanti per il dialogo tra Parlamenti nazionali e istituzioni dell’Unione europea. E’ al di fuori del meccanismo di *early warning* la valutazione del merito della proposta normativa come anche quella del rispetto del principio di proporzionalità (che pure, come la sussidiarietà deve essere motivata dalla commissione europea) 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 necessario⁹.

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, nel suo ambito applicativo, quanto previsto dal Trattato di Lisbona?

La Commissione ha voluto aprire un più ampio ma informale confronto con i parlamenti nazionali, da un lato consapevole delle difficoltà per i Parlamenti di organi politici, di limitare in modo rigoroso il proprio esame al solo profilo del rispetto del principio di sussidiarietà e poi, proprio a tutela della Commissione stessa, 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 anche il riconoscimento da parte della Commissione di diffuse e grandi difficoltà nella trasposizione del diritto comunitario.

Certo, l’iniziativa avviata dalla Commissione non conferisce ai Parlamenti nazionali alcun diritto. E’ un’informazione di cortesia¹⁰, che si inquadra dunque integralmente nelle disposizioni previste dal Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali. L’*early warning*, invece, previsto dal Protocollo sulla sussidiarietà, è un meccanismo fondato su disposizioni giuridicamente vincolanti; il loro mancato rispetto da parte delle istituzioni dell’Unione (ad esempio il mancato invio dei progetti di atti normativi) costituisce una violazione di carattere sostanziale, idonea a motivare un eventuale annullamento dell’atto da parte della Corte. Si tratta insomma di un vero e proprio inserimento dei Parlamenti nazionali nel procedimento legislativo comunitario. Pur consapevole di questa strutturale differenza, la Commissione europea ha dichiarato¹¹ di voler far rifluire il controllo di sussidiarietà sostanzialmente nel più ampio dialogo politico avviato sin dal 2006 «il quale copre i diversi aspetti dei documenti trasmessi ai Parlamenti nazionali e non si limita alla sussidiarietà». In questa prospettiva la Commissione ha invitato i Parlamenti nazionali a «formulare pareri che differenzino nella misura del possibile gli aspetti inerenti alla sussidiarietà dai commenti attinenti alla sostanza e alla proposta, e li esorta alla massima chiarezza circa la valutazione della proposta sotto il profilo della sussidiarietà». Quel che insomma la Commissione sollecita ai Parlamenti nazionali è sempre una valutazione complessiva delle sue proposte. La sussidiarietà, negli auspici della Commissione, dovrebbe divenire un – semplice – ed eventuale profilo della più generale valutazione inviata dai Parlamenti nazionali. Al contrario, il Consiglio dell’Unione europea, nel trasmettere i progetti di atti legislativi ai parlamenti nazionali, li ha sollecitati, con chiarezza, ad inviare, ove lo ritengano opportuno, pareri motivati che si limitino ad esporre le ragioni per cui si ritiene che i progetti in questione non siano conformi al principio di sussidiarietà.

dei paesi dell’Unione europea sulle rispettive attività nella fase di definizione della normativa e delle politiche europee. In proposito cfr. A. Esposito, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in «Rassegna parlamentare», n. 4/2009, pag. 1131 ss.

⁹ Cfr. da ultimo R. Adam e A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell’Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 29.

¹⁰ Anche il Parlamento europeo e il Consiglio, per effetto di quanto previsto dall’art. 2 del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, dovranno informare delle loro iniziative i Parlamenti nazionali.

¹¹ In una lettera inviata dal Presidente Barroso ai Presidenti delle Camere di ciascun Parlamento nazionale il 1° dicembre 2009, il giorno stesso cioè dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona sulla quale vedi A. Esposito, *op. cit.*

Molti Parlamenti si sono valse appieno dello strumento del dialogo politico con la Commissione europea a partire dal 2006. In particolare, come era prevedibile, ad attivarsi maggiormente sono state le Camere alte, soprattutto quelle sganciate da un rapporto fiduciario con il Governo¹². La prassi dimostra infatti che le Camere più attive sono state, nell’ordine, il Senato francese, il *Bundesrat* tedesco, la *House of Lords* britannica e il Senato ceco¹³. Le contestazioni relative alla sussidiarietà sono state limitate, molti invece i rilievi sulla proporzionalità e sul merito delle iniziative stesse. La Commissione europea ha così tratto argomenti dal confronto con i parlamenti nazionali per rafforzare le motivazioni che accompagnano le proprie proposte normative¹⁴. I rilievi emersi sono spesso i medesimi che si sono poi riproposti nel corso dell’esame successivo delle iniziative normative presso il Consiglio e soprattutto il Parlamento europeo¹⁵.

Questa esperienza non può non essere rilevante nell’interpretazione dei meccanismi previsti dal Trattato di Lisbona, perché, come si è accennato, la Commissione europea ha deciso di mantenere anche dopo l’entrata in vigore del Trattato questo dialogo politico quale canale essenziale nel suo rapporto con i parlamenti nazionali.

Anche di fronte alle paventate potenzialità destabilizzatrici del meccanismo di *early warning* – per le quali occorrerebbe ipotizzare una capacità dei parlamenti nazionali di esercitare un uso concertato, efficace e tempestivo di questo potere¹⁶; di essere capaci, cioè, di definire rilievi comuni, che abbiano lo stesso tenore e abbiano ad oggetto le stesse disposizioni¹⁷. La Commissione mostra di voler comunque anteporre la forza del dialogo politico. Nella citata lettera inviata ai Presidenti delle Camere la Commissione chiarisce infatti di essere «sempre favorevole a un’interpretazione politica dei pareri trasmessi dai Parlamenti nazionali e verificherà pertanto il raggiungimento delle soglie indicate dal Trattato (...) anche dove i diversi pareri motivati indichino ragioni differenti di difformità (...) o riguardino diverse disposizioni della stessa proposta».

Il procedimento seguito nei vari Paesi dell’Unione per garantire questo dialogo con la Commissione europea si sta strutturando in modo diverso¹⁸.

Molti parlamenti si stanno orientando nel senso di affidare questa funzione alle Commissioni specializzate negli affari comunitari (è quel che sta avvenendo in Francia al Senato e in Irlanda), ma per altri sarà difficile scavalcare in questa materia le competenze delle Commissioni di merito (così è per l’Assemblea Nazionale francese) 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).

In senso parzialmente diverso si stanno muovendo le due Camere del Parlamento italiano¹⁹: mentre la Camera²⁰ ha affidando in via sperimentale la verifica della conformità al principio di sussidiarietà alla Commissione per le politiche dell’Unione europea, ferma restando una sua più generale funzione consultiva, al Senato la corrispondente Commissione svolge una funzione consultiva nei confronti delle Commissioni di merito anche con riferimento alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, fatta salva la possibilità per la medesima Commissione per le politiche dell’Unione europea di richiedere al Presidente del Senato l’invio del proprio parere alle istituzioni dell’Unione europea in assenza di una pronuncia della Commissione di merito entro un dato termine.

¹² Cfr. J. L. Sauron, *Le nouveau rôle des parlements nationaux après le Traité de Lisbonne*, in «Gazette du Palais», 171/2008, n. 59.

¹³ 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).

¹⁴ Sul complesso *iter* di formazione della motivazione delle iniziative legislative della Commissione europea, v. S. Gozi, *La Commissione europea*, Bologna, il Mulino, 2005 p. 133 ss.

¹⁵ Ivi, pag. 27.

¹⁶ In questo senso A. Manzella, *Un Trattato necessitato*, in questo volume.

¹⁷ La COSAC, l’organo che riunisce i rappresentanti degli organismi specializzati negli affari comunitari di ciascuna Camera di ogni Parlamento nazionale e del Parlamento europeo, ha provato a condurre degli esperimenti di controllo coordinato della sussidiarietà. E’ stata un’esperienza che ha mostrato tutte le difficoltà di un esercizio collettivo di tale controllo ed ha evidenziato profonde differenze nell’approccio tra i vari parlamenti.

¹⁸ Questa considerazione, unita al termine fissato di otto settimane, assai breve per chiunque conosca la complessità dei tempi dei parlamenti, dovrebbe in prospettiva rendere ulteriormente difficile la possibilità di sincronizzare la durata del procedimento di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà.

¹⁹ In proposito vedi A. Esposito, *op. cit.*

²⁰ In un parere per la Giunta del regolamento del 6 ottobre 2009.

Già prima della entrata in vigore del Trattato di Lisbona sia la Camera sia il Senato hanno comunque iniziato a partecipare attivamente al dialogo politico avviato con la Commissione europea; un dialogo che viene utilizzato non come strumento alternativo al rapporto con il Governo, ma come un canale complementare volto a rafforzare la posizione nazionale²¹ nel procedimento di formazione della normativa europea.

In Italia dunque, come in molti paesi, l’effetto dei nuovi meccanismi previsti dal Trattato è stato essenzialmente quello di rafforzare la partecipazione del Parlamento alla fase ascendente²².

Mentre i Parlamenti che hanno già sviluppato nel proprio ordinamento costituzionale un’efficace attività di controllo sui rispettivi Governi (tra tutti il Parlamento inglese e quelli dei Paesi nordici) tendono a ridimensionare molto le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, queste hanno invece proposto con una forza prima sconosciuta la questione del ruolo dei Parlamenti nella formazione del diritto dell’Unione in quei Paesi, come l’Italia e la Germania, che queste forme così intense di controllo non conoscevano. È in fondo questa una possibile chiave di lettura della celebre pronuncia del Tribunale Costituzionale tedesco del 30 giugno 2009²³. Al di là di una puntigliosa definizione dei limiti al processo di integrazione, la pronuncia del Tribunale costituzionale finisce infatti per ribadire una posizione da tempo sostenuta dal Parlamento europeo²⁴: il buon funzionamento dell’Unione richiede – per la struttura istituzionale che oggi la connota – un rafforzamento della funzione di indirizzo e controllo da parte dei Parlamenti nazionali sull’attività dei rispettivi Governi nel processo decisionale (segnatamente quello legislativo) dell’Unione per legittimarne le decisioni²⁵.

Che ciò debba essere rigorosamente garantito, per un Paese come la Germania, è proprio il paradossale risultato oggi della esclusione di ogni potenzialità federale nell’assetto delle istituzioni europee, segnate, secondo il Tribunale costituzionale, da un *deficit* democratico strutturale²⁶. Questa conclusione che per un Paese come la Germania, che aveva storicamente coltivato l’ambizione dell’Europa politica è un *punto di arrivo*, è stato invece un *punto di partenza* per i Paesi che hanno aderito nel tempo alle Comunità e poi all’Unione con uno spirito più pragmatico e utilitarista. Paesi che sin dall’inizio hanno accompagnato l’esercizio comune di prerogative sovrane con disposizioni (anche di ordine costituzionale) che hanno sempre garantito un pieno coinvolgimento dei rispettivi Parlamenti nell’attività del Governo nelle sedi

²¹ Così A. Esposito, *op. ult. cit.*, pag. 1160

²² L’organica revisione della legge La Pergola (la legge n. 11 del 2005) che garantendo un meccanismo di efficace e completa trasmissione dei documenti preparatori della normativa europea alle Camere ha permesso una attivazione in Italia della fase ascendente e una vera partecipazione degli organi parlamentari, è contestuale all’approvazione del Trattato costituzionale.

²³ Esclusa la prospettiva federale (per garantire la quale non basterebbe secondo il Tribunale – parr. 228 e 263 – la clausola di apertura prevista dalla Legge fondamentale, ma una vera e propria radicale revisione della stessa) e riconosciuta all’Unione (Unione di Stati che restano “padroni dei trattati” – parr. 233 e 235 –) una semplice “autonomia decisionale” derivata dalla volontà degli Stati membri, il Tribunale ha salvato con un’interpretazione molto restrittiva delle sue disposizioni più qualificanti, il Trattato di Lisbona, ma ha richiesto invece una revisione della legge che regola i rapporti tra Governo e le due Camere, imponendo che essa attribuisca alle stesse il ruolo di autorizzare (con legge o con mandati vincolanti, a seconda delle varie previsioni contenute nei Trattati) il Governo all’uso, come vedremo, di tutti quegli strumenti previsti dai Trattati (revisioni semplificate, cosiddette “clausole passerella”, freni di emergenza) da cui può derivare un’estensione delle competenze dell’Unione e più in generale una modifica di quanto previsto dai Trattati. Insomma, chiede di sottoporre a un preventivo vaglio parlamentare l’uso di tutte le clausole evolutive previste dai Trattati, così da garantire al popolo tedesco, attraverso il Parlamento, di governare pienamente i trasferimenti di potere sovrani all’Unione europea. E ciò in un contesto in cui la legge già approvata dal Parlamento tedesco in occasione dell’esame di quella relativa all’autorizzazione alla ratifica del Trattato di Lisbona, e il successivo accordo applicativo tra *Bundestag* e Governo federale, aveva già rafforzato notevolmente gli strumenti del controllo parlamentare sull’attività europea dell’Esecutivo estendendo, ad esempio, il numero di atti che il Governo deve trasmettere al Parlamento e regolando in modo assai stringente lo strumento della riserva parlamentare, e ciò ben oltre quanto previsto, ad esempio, in Italia dalla legge n. 11 del 2005.

²⁴ Una posizione chiaramente esposta nella relazione sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali approvata il 7 maggio 2009 che sostanzialmente ripropone quanto affermato in quella di cui fu relatore Giorgio Napolitano nel febbraio del 2002.

²⁵ In questo senso il par. 246 della citata sentenza del Tribunale Costituzionale.

²⁶ È questo *deficit* che richiede un accresciuto e più puntuale intervento dei Parlamenti nazionali, che l’ordinamento costituzionale interno deve garantire pena la incoerenza con quest’ultimo dell’ordinamento dell’Unione, come definito nel Trattato di Lisbona: un’associazione di Stati sovrani (*Staatenverbund*) che deve operare nel rispetto del principio delle competenze di attribuzione; per la sua azione è sufficiente in principio la legittimazione fornita dai Parlamenti nazionali e dai Governi che è (solo) integrata e sostenuta dal Parlamento europeo – par. 262 –.

comunitarie. Nella convinta consapevolezza che non si trattasse di un percorso funzionale alla carsica costruzione di un assetto federale, ma piuttosto di un’originale esperienza che trovava comunque il motore essenziale, e anche il limite ultimo nella attività degli Stati.

Questa consapevolezza oggi (con il Trattato di Lisbona, che ha dismesso le ambizioni costituzionali del Trattato firmato a Roma nel 2004 e alla luce della interpretazione che ne ha dato il Tribunale costituzionale il 30 giugno) è un dato che appare non superabile, che probabilmente orienterà e sta già orientando anche in Italia il dibattito sul ruolo delle Camere nella definizione delle politiche europee.

Paradossalmente l’allontanamento nel tempo e nello spazio della prospettiva federale, da un lato ha permesso, e per la prima volta nella storia italiana, un voto unanime su un Trattato europeo, quello di Lisbona²⁷, e dall’altro potrebbe finalmente spingere i Parlamenti a piegarsi al duro compito di contribuire alla costruzione del diritto europeo senza dare carta bianca al Governo nei negoziati che segnano la fase ascendente, salvo poi svegliarsi e inutilmente al momento del recepimento o peggio ancora della risposta da dare (necessariamente a rime obbligate) a procedure di infrazione.

Certo, è un ulteriore elemento di complessità nel processo decisionale europeo, ma è una complessità già nota nei sistemi istituzionali di molti Paesi dell’Unione e che invece sotto la spinta di Lisbona e soprattutto ora del Tribunale costituzionale tedesco, finirà per segnare anche il sistema dei Paesi più tradizionalmente europeisti.

Un possibile elemento di vera crisi potrebbe in questa prospettiva venire, più che dal rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nella fase ascendente, dall’istituto 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 Camera potrebbe infatti fare un uso sistematico di questa possibilità, generando un contenzioso che, nelle more della definizione delle cause, potrebbe anche essere capace di ritardare senza bloccare 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, secondo il Trattato, un potere di ricorrere direttamente (come pure inizialmente proposto durante i lavori della Convenzione europea), ma solo per il tramite del rispettivo Governo.

Nel dare attuazione a questa previsione del protocollo sul rispetto del principio di sussidiarietà, alcuni Paesi hanno riconosciuto un tale ruolo di filtro al Governo (è l’esperienza della Spagna). Altri invece hanno attribuito a ciascuna Camera la competenza a deliberare la presentazione del ricorso, vincolando il Governo a procedere al deposito, innanzi alla Corte.

Addirittura «la legge relativa all’esercizio della responsabilità di integrazione del Bundestag e del Bundesrat negli affari dell’Unione europea» (all’articolo 12) approvata dal Parlamento tedesco in occasione della ratifica del Trattato di Lisbona ha costruito questo come un diritto dell’opposizione: un quarto dei componenti del Bundestag può ottenere che venga presentato il ricorso, il quale deve essere dal Governo alla Corte trasmesso senza indugio. Si prevede poi che siano le stesse Camere a «(...) portare avanti lo svolgimento del processo davanti alla Corte».

In ogni caso, la parola starà alla medesima Corte, che potrà facilmente stroncare contenziosi privi di serio fondamento e, di contro, utilizzare ricorsi promossi da parlamenti per consolidare ambiti sottoposti alla disciplina dell’Unione, fissando con più precisione le sfere rispettive della regolazione statale e di quella europea²⁸.

Le eccezioni di sussidiarietà, per la loro stessa natura, attengono alla motivazione dell’atto, come si è accennato, e al rapporto tra questa e la base giuridica che il legislatore europeo ha deciso di utilizzare. Lo

²⁷ Si permetta di rinviare L. Gianniti, *La ratifica italiana del Trattato di Lisbona*, in «Quaderni costituzionali», 2009, p. 407 s.

²⁸ 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 i rapporti tra Parlamento e Governo in materia potrebbero essere in prima battuta regolati dalla legge (la sede più opportuna potrebbe 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 (del resto è l’Assemblea a decidere sulla costituzione in giudizio davanti alla Corte costituzionale).

stesso Tribunale Costituzionale tedesco, nella sentenza del 30 giugno (paragrafo 305) rileva che «sarà importante sapere se il diritto di ricorso dei Parlamenti nazionali e del Comitato delle Regioni si estenda alla questione pregiudiziale, rispetto al controllo del principio di sussidiarietà, se l’Unione europea dispone di una competenza per il progetto di atto concreto», con ciò evidenziando lo stretto rapporto tra sussidiarietà e la base giuridica che il legislatore europeo ha deciso di utilizzare²⁹.

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

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 Trattato costituzionale, 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 non 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 *infra*, 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 nel Trattato. 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 una fase peraltro ben successiva a quella del momento in cui si è svolto il negoziato (ed è noto che in sei mesi il colore politico di un Governo può cambiare per effetto di elezioni, e non solo).

In questa prospettiva non stupisce la scelta di alcuni paesi, come l’Inghilterra e la Germania, di sottoporre ad una preventiva autorizzazione parlamentare la scelta del Governo di dare il suo consenso alla revisione semplificata e all’uso delle cosiddette passerelle.

In Inghilterra questa scelta è stata compiuta nel corpo stesso della legge che ha autorizzato la ratifica del Trattato³⁰. In Germania è stato il Tribunale costituzionale a richiedere, come condizione per l’autorizzazione alla ratifica, la revisione della legge che regola i rapporti tra il Governo e le Camere, imponendo che essa attribuisse alle stesse il ruolo di autorizzare (con legge o con mandati vincolanti, a seconda delle varie previsioni contenute nei trattati) il Governo all’uso di tutti quegli strumenti previsti dai trattati da cui può derivare un’estensione delle competenze dell’Unione e più in generale una modifica di quanto previsto dai trattati.

Al di là delle revisioni semplificate infatti, il modello della passerella, viene non solo ribadito, ma anche rilanciato nel TFUE, con riferimento alla decisione che il Consiglio, su proposta della Commissione,

²⁹ Al riguardo si deve segnalare che lo stesso TFUE riformulando la procedura prevista dall’art. 308 DCE, prevede che la Commissione, ogni qualvolta 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.

³⁰ Questa è stata anzi l’essenziale novità dell’*European Union Amendment Act* del 18 giugno 2008 rispetto al bill di autorizzazione alla ratifica del Trattato Costituzionale L’articolo 6 del giugno 2008 dispone infatti che per la revisione semplificata prevista dall’articolo 48 del TUE e per le clausole di flessibilità previste dall’articolo 31 paragrafo 3 sempre del TUE nonché per quelle previste dagli articoli 81, par. 3; art. 153, par. 2; art. 192, par. 2; art. 312, par. 2; art. 333, par. 1; art. 333, par. 2, del TFUE il rappresentante del Governo inglese debba ottenere una preventiva autorizzazione parlamentare contenuta in una mozione approvata in un identico testo dalle due Camere.

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. Anche questo è un chiaro arretramento rispetto al Trattato costituzionale, 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.

Tutti questi poteri sono dal Trattato affidati non alle Camere singolarmente intese ma a ciascun parlamento nazionale. Occorre dunque una volontà riferibile al Parlamento nel suo complesso.

La materia è variamente regolata nei paesi dell’Unione europea. Il Tribunale costituzionale tedesco, come si è accennato, ha imposto che l’autorizzazione parlamentare di gran parte delle clausole evolutive previste dal Trattato debba essere data con legge, con ciò finendo addirittura per ampliare l’ambito del suo controllo preventivo e astratto sul processo di integrazione europea e sui suoi limiti. Diversa l’esperienza francese ove si prevede che debbano essere approvate mozioni delle due Camere di identico contenuto³¹.

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. 70 e 71 del TFUE).

Con il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali saranno poi associati alla valutazione dell’attività di Eurojust ed Europol (artt. 85 e 88 TFUE). 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. 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 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»³², 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

³¹ Il nuovo art. 88-7 della Costituzione francese prevede infatti 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 a Lisbonne le 13 décembre 2007». In Italia i due Regolamenti parlamentari con disposizioni concordate potrebbero prevedere la necessità in materia dell’approvazione di un atto bicamerale non legislativo. Parrebbe difficile infatti, tanto più nel nostro sistema di bicameralismo perfetto, affidare la possibilità di impedire la formazione di un atto comunitario alla decisione di una sola Camera.

³² Sulla quale vedi le giuste considerazioni di N. Verola, *L’Europa legittima*, Firenze, Passigli, 2006, pp. 206-207.

COSAC una valvola di sfogo. 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».

Il Parlamento europeo, e anche i parlamenti nazionali, debbono essere 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 rendere in futuro complesso il dibattito ed ogni decisione sull’ulteriore allargamento dell’Unione; anche se occorre notare che questa disposizione riguarda le nuove domande d’adesione e non i paesi che come la Turchia questo processo hanno già avviato.