

Il ruolo dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea*

di Luigi Gianniti

La partecipazione dei Parlamenti nazionali alla costruzione europea è segnata dalla genetica specificità di quest'ultima. Lo ha detto in modo chiaro nella sua ultima giurisprudenza la Corte costituzionale che ha parlato a proposito della partecipazione dell'Italia all'Unione europea di “incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto dai cui organi deliberativi possono promanare norme vincolanti, omisso medio, per tutte le autorità interne degli Stati membri” (Sentenza n. 348 del 2007). Un'esperienza che sin dall'inizio è apparsa irriducibile alle categorie tradizionali del diritto internazionale.

Questa specificità è bene evidenziata nella ricerca che oggi presentiamo che parte giustamente, nella ricostruzione del ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione, dall'Assemblea parlamentare della CECA. Un'assemblea fatta di delegazioni di parlamenti nazionali cui per decisivo impulso italiano fu affidato, come primo compito, nel 1952, il mandato di elaborare un progetto di Comunità politica europea.

E' l'articolo 38 del trattato sulla CED (Comunità europea di difesa) voluto da De Gasperi e il cui contenuto fu anticipato da una decisione dei Ministri degli esteri dei Sei (10 settembre 1952). Si voleva legare la nascita di un esercito europeo, "uno stabile ponte tra le nazioni" (secondo le parole dello stesso De Gasperi), a una decisa svolta in senso federale del nascente processo di integrazione. Una svolta segnata da un bilancio comune e da una vera e propria carta costituzionale fondativa di un potere politico comune.

* intervento al Convegno organizzato dalla Luiss, Centro di studi sul Parlamento, *Il “dialogo” tra i Parlamenti: obiettivi e risultati* (convegno conclusivo della ricerca PRIN 2006 su “*Le Assemblee parlamentari come vie di comunicazione del costituzionalismo contemporaneo: sedi ed istituzioni del dialogo tra Parlamenti*”) - Roma, 25 giugno 2009

La neo istituita assemblea parlamentare produsse nei sei mesi successivi un testo e la delegazione italiana - questo è il punto che voglio sottolineare - contribuì a questo sforzo in modo pieno: parlamentari italiani tra i più autorevoli furono componenti del comitato di redazione del progetto (come ricorda Cristina Fasone) e per espressa volontà di De Gasperi, ad assistere il loro lavoro fu Leopoldo Elia (allora giovane funzionario del Senato, che si avviava ad essere uno dei più autorevoli costituzionalisti italiani).

L'Assemblea della CECA consegna ai ministri nel marzo del 1953 un testo ambizioso che contaminava il modello federale con istituti propri di quello confederale¹.

Quanto quella sia stata un'occasione perduta e per certi versi irripetibile ce lo ricorda oggi la tanto discussa pronuncia del Tribunale Costituzionale tedesco del 30 giugno del 2009. Nel ripercorrere con acribia tutte le tappe del processo di integrazione la pronuncia segnala come nei primi anni '50 fosse forte l'idea di "un'unificazione politica dell'Europa" e di una vera e propria "Costituzione per gli Stati Uniti d'Europa"; idee che si dovevano confrontare (par. 6 della sentenza) da subito con forti orientamenti che vedevano negli stati nazione gli strumenti più appropriati ed efficaci per la ricostruzione post bellica.

La prospettiva federale "fallì a causa del rifiuto dell'Assemblea Nazionale francese" di ratificare il trattato CED e con esso il progetto di unione politica. "Il rifiuto della CED e il fallimento della comunità politica europea rese chiaro che uno stato federale europeo non si sarebbe potuto realizzare immediatamente". Così chiude la partita il Tribunale di Karlsruhe.

Non voglio qui ripercorrere la storia del processo di integrazione di cui l'ambasciatore Fagiolo è stato testimone, protagonista e oggi straordinario analista, ma piuttosto provare a proporre una chiave interpretativa della vicenda e del ruolo del

¹ Così S. Fagiolo, *L'idea dell'Europa nelle relazioni internazionali*, Milano, 2009, pag. 82; vedi anche estesamente M. Mazziotti *Il progetto di statuto della Comunità europea in Archivio giuridico*, volume cxl14, fascicoli 1-2, Modena, 1953.

Parlamento italiano. Che è sempre stato protagonista nei passaggi ove in questione era il ruolo politico dell'Unione; dai tempi dell'Assemblea della CECA, come si è accennato sino a quando, dopo un lungo percorso carsico, l'ambizione politica del processo di integrazione si è riproposta con chiarezza, nella Convenzione che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali, prima, e poi nella Convenzione che ha redatto il progetto di trattato costituzionale.

Il Senato è la prima camera europea a istituire, nel 1968, un organismo specializzato negli affari comunitari (la Giunta per gli Affari delle Comunità europee nel 1968); i regolamenti del 1971 dotano i due rami del Parlamento di strumenti per partecipare in modo efficace alla fase ascendente, di formazione del diritto comunitario. Ma nella prassi, le Camere italiane seguono con passione e interesse solo le grandi scelte politiche e, pur avendone gli strumenti, non sviluppano un'attenzione alla formazione del diritto comunitario né incalzano il Governo che viene lasciato completamente libero nel percorso che ha portato alla costituzione del mercato unico, attraverso la definizione di un complesso e articolato corpus normativo, nato e sviluppatosi tutto al di fuori di un vero scrutinio parlamentare e pure fatto di previsioni "omisso medio vincolanti" per le autorità e i cittadini italiani.

Nell'attesa della realizzazione della prospettiva federale (è questo del resto anche il significato del referendum di indirizzo del 1989), il percorso funzionalistico di integrazione si è sviluppato all'inizio silenziosamente in materie particolarmente tecniche e il Parlamento italiano, come del resto la giurisprudenza e gli interpreti, ha vissuto per lunghi anni e per certi versi vive ancora la formazione del diritto europeo secondo una lettura rigidamente dualistica. Ci si accorge delle scelte di Bruxelles solo al momento del recepimento, come se da esse non dipendesse - come oggi invece chiaramente dipende - una parte essenziale della normativa vigente nel nostro Paese, rincorrendo poi uno strutturale arretrato per tentare di colmare il quale viene inventato nel 1989 lo strumento della legge comunitaria che, a sua volta, utilizzando

essenzialmente lo strumento della delega, riduce ancor più i margini dell'intervento parlamentare.

I Paesi che hanno aderito alle Comunità in un momento successivo rispetto a quello dei fondatori, quando i risultati del processo di erosione delle competenze dei legislatori nazionali apparivano già con evidenza, hanno invece definito, anche a livello costituzionale, nel momento stesso dell'adesione alle Comunità prima e all'Unione dopo, procedure e meccanismi che garantissero il ruolo dei rispettivi Parlamenti nel processo di formazione del diritto comunitario. Lo hanno fatto certo secondo modalità diverse, che rispecchiano il diverso atteggiarsi dei rapporti tra Parlamento e Governo. Nel Regno Unito e nei paesi nordici in particolare (Danimarca e poi Finlandia e Svezia) le Camere nazionali sono pienamente informate dai Governi dei processi che portano alla formazione delle norme europee; il Governo danese addirittura non può prendere posizioni definitive in Consiglio se non sulla base di precisi e puntuali mandati parlamentari, elaborati per lo più dalla Commissione per gli affari europei, cui viene garantita la possibilità di pronunciarsi in ogni fase del processo decisionale.

Questo sistema, se si riverbera certo in un elemento di complessità nella procedura normativa europea, permette però, a valle, in quei paesi, un pronto e compiuto recepimento della stessa nell'ordinamento interno; quel che non avviene nella pur europeista Italia, tradizionalmente ai primi posti tra i paesi destinatari di procedure di infrazione.

La questione del ruolo dei parlamenti nazionali e della loro partecipazione alle decisioni politiche europee è, e resta per lungo tempo in questa prospettiva, un problema di diritto costituzionale interno. Esaurita, con l'elezione diretta dei componenti del Parlamento europeo nel 1979, l'esperienza delle delegazioni di parlamentari nazionali nell'Assemblea di Strasburgo, passano quasi vent'anni sino al riconoscimento di un ruolo dei parlamenti nazionali nell'ordinamento europeo, in una dichiarazione annessa al Trattato di Amsterdam. Ruolo che si perfeziona con il

Trattato Costituzionale e quindi con quello di Lisbona che, all'articolo 12 del nuovo testo del TUE stabilisce che i parlamenti nazionali "contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione".

Sviluppando una traccia proposta nella celebre sentenza del 1993 dal Tribunale Costituzionale tedesco sul Trattato di Maastricht², ai parlamenti vengono riconosciuti strumenti funzionali a garantire il rispetto dei confini tra competenze dell'Unione e degli Stati membri e ciò attraverso - ed è qui la novità più originale - un rapporto diretto degli stessi con le istituzioni dell'Unione. Rapporto diretto che prescinde dalla mediazione dei Governi.

Se il meccanismo previsto dal Trattato di Lisbona di controllo da parte di ciascuna Camera di ogni parlamento nazionale circa il rispetto del principio di sussidiarietà si svilupperà, consolidando la prassi avviata dalla Commissione europea fin dal 2006 (e ben descritta dalla ricerca che presentiamo nel saggio di Cristina Fasone), esso si risolverà da un lato in un rafforzamento della Commissione europea che potrà utilizzare i rilievi e le osservazioni espresse sin dal momento di formazione dell'iniziativa per rendere più agevole il suo successivo iter, migliorarne la qualità anche in vista di un più efficace e semplice recepimento. Dall'altro indurrà i Governi ad essere più attenti agli indirizzi dei rispettivi parlamenti nella formazione della posizione nazionale, nella fase ascendente.

Sotto quest'ultimo profilo occorre notare come 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) tendano a ridimensionare molto le novità introdotte dal Trattato di Lisbona. Paradossalmente queste hanno invece proposto con una forza prima sconosciuta la questione del ruolo dei parlamenti nella formazione del diritto dell'Unione in quei paesi che queste forme così intense di controllo non conoscevano.

² Cfr. M. Cartabia, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea*.

E' in fondo questa una possibile chiave di lettura della complessa pronuncia del Tribunale Costituzionale tedesco del 30 giugno 2009.

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 salva con un'interpretazione, molto restrittiva delle sue disposizioni più qualificanti³, il Trattato di Lisbona, ma richiede 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 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. 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, hanno 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 in Italia dalla legge n. 11 del 2005.

Al di là della puntigliosa definizione dei limiti al processo di integrazione la pronuncia del Tribunale costituzionale finisce per ribadire una posizione da tempo sostenuta dal Parlamento europeo, nella relazione sullo sviluppo delle relazioni tra il

³ Un'interpretazione "perfida" secondo M. P. Chiti *Am Deutschen Volke Prime note sulla sentenza del BundesVerfassungsGericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona e la sua attuazione in Germania.*

Parlamento europeo e i parlamenti nazionali approvata il 7 maggio 2009 che sostanzialmente ripropone quanto affermato e in quella di cui fu relatore Giorgio Napolitano nel febbraio del 2002: 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 decisioni - par. 246 -. 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 strutturale. E' 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 -.

Questa conclusione che per un paese come la Germania, che aveva storicamente coltivato l'ambizione dell'Europa politica è un *punto di arrivo* (potremmo dire ad amara conclusione di un sogno deluso e non realizzato), 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 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 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 Lisbona⁴, e dall'altro potrebbe finalmente spingere il Parlamento 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.

Non è questo un dato da leggere necessariamente con sfavore, potrà portare a un maggiore protagonismo dei Parlamenti nella definizione della posizione nazionale nel momento di formazione del diritto europeo nella prospettiva - non necessariamente angusta e nazionalistica - di un suo migliore recepimento e attuazione nell'ordinamento interno.

Queste considerazioni non vogliono essere un messaggio consolatorio. E' chiaro oramai che non sarà attraverso il metodo funzionalistico che si arriverà alla costruzione di un assetto federale. Le colonne d'Ercole dell'integrazione sembrano oramai solidamente fissate. Per superarle ci vorrà il gesto di Ulisse: una spinta politica forte e ambiziosa, quella che animò i padri fondatori.

⁴ Si permetta di rinviare L. Gianniti *La ratifica italiana del Trattato di Lisbona* in Quaderni costituzionali 2009, pag. 407 e ss.

Le colonne d'Ercole in Germania sono fissate dall'articolo 23 della Legge fondamentale: quella serie cioè di disposizioni introdotte in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht (che già prevedono un vasto coinvolgimento del Parlamento nazionale negli affari europei, attribuendo un particolare ruolo al Bundesrat), di cui ora il Tribunale costituzionale fornisce un'interpretazione particolarmente restrittiva⁵. Sino a Maastricht la clausola che aveva permesso il processo di integrazione (e anche la ratifica tedesca del Trattato CED) era quella dell'articolo 24, in tutto simile nel dispositivo a quello del nostro articolo 11 (con la non banale differenza che non vi è l'inciso "in condizioni di parità con altri Stati") e che ora viene residualmente interpretata come essenzialmente mirante a fondare la partecipazione tedesca all'Onu e alla Nato.

In Italia tutte le tappe del processo di integrazione sono state coperte dall'articolo 11. Anche nel caso del Trattato costituzionale, a fronte di chi chiedeva in sede politica e dottrinale, che all'autorizzazione alla ratifica si provvedesse con legge costituzionale si replicò ritenendo sufficiente l'articolo 11, secondo la sua consolidata interpretazione, "quale portale attraverso il quale l'Italia accede in Europa"⁶. L'unica nuova previsione introdotta nella Costituzione è quella del primo comma dell'articolo 117 che ha quale obiettivo però quello di imporre la conformazione della legislazione nazionale (e regionale) ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario".

Questa, secondo la Corte, ha confermato l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale "con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento più ampio di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi

⁵ Secondo il Tribunale costituzionale l'articolo 23 della Legge fondamentale permette lo sviluppo del processo di integrazione nei soli limiti di un'associazione di Stati sovrani cui singoli poteri sovrani possono essere trasferiti (par. 229). Su questa base il Tribunale costituzionale favorisce una lettura rigidamente dualista dei rapporti tra l'ordinamento europeo e quello nazionale, riservandosi addirittura in casi estremi un potere di sindacato sugli atti dell'Unione -(parr. 339 e 340)

⁶ La relazione illustrativa presentata dalla III Commissione della Camera (AC 5388-A) XIV legislatura. Sul punto si rinvia a L. Gianniti *La ratifica italiana del Trattato costituzionale europeo*, in Quad. Cost. 2005 p. 666

con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione" (sent. n. 348 del 2007).

Una impostazione questa che sembra ben lontana dalla lettura radicalmente dualista proposta dal Tribunale costituzionale tedesco e che non pare fissare, salvo il rispetto dei famosi controlimiti, confini puntuali al processo di integrazione. Ma la Corte italiana non si è mai pronunciata direttamente su questo tema né forse ne ha avuto e ne avrà l'occasione; ben diverse infatti sono le vie di accesso alla Consulta rispetto a quelle che garantiscono il ricorso al Tribunale costituzionale tedesco⁷.

⁷ Non deve quindi stupire più di tanto che la sentenza tedesca, pur così ricca di dotte citazioni anche straniere, non abbia fatto riferimento alla giurisprudenza italiana, che, invece, prevedibilmente, non potrà non tenere conto di questa importante pronuncia.