

Trattato di Lisbona: osservazioni critiche sulla procedura legislativa e sul ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali *

di Roberto Mastroianni

1. *La perdurante complessità del procedimento legislativo comunitario*

E' ampiamente noto che il procedimento che porta all'adozione degli atti comunitari si contraddistingue per la sua complessità. La procedura che, sulla base del Trattato, trova più spesso utilizzazione, quella c.d. di codecisione (attuale art. 251 CE), da un lato certamente comporta un maggior tasso di "democraticità" con l'attribuzione di un ruolo rilevante al Parlamento europeo; dall'altro, impone "naturalmente" tempi lunghi, a causa del coinvolgimento di più istituzioni (oltre alla Commissione, al Parlamento ed al Consiglio, anche del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale, qualora ciò sia previsto dal Trattato) e della doppia lettura del testo da parte del Parlamento (con l'ulteriore possibilità di una terza lettura a seguito dell'intervento del comitato del conciliazione in caso di persistente disaccordo tra Parlamento europeo e Consiglio). Ciò, ovviamente, vale anche per qualsiasi modifica dei testi già in vigore. Nella prassi, alla complessità delle procedure si cerca di ovviare con meccanismi di collaborazione "forzata" quali i c.d. "trilogues", codificati nella *Dichiarazione comune sulla procedura di codecisione* adottata dalle tre istituzioni principali nel marzo del 2007.

Nell'ottica della semplificazione e dello snellimento dell'azione dell'Unione ci saremmo aspettati dal nuovo Trattato un deciso intervento nella direzione di sveltire la procedura, eventualmente riducendo l'intervento del Parlamento europeo ad una sola lettura con successiva, immediata convocazione del comitato di conciliazione in caso di divergenza tra le posizioni del Parlamento e del Consiglio rispetto al testo proposto dalla Commissione. La soluzione adottata nel testo del Trattato costituzionale e riprodotta nel Trattato di Lisbona è stata invece quella di mantenere l'attuale struttura della procedura di codecisione e di elevarla a "procedura legislativa ordinaria" per l'adozione di atti legislativi (art. 251 TFUE, divenuto art. 294 nella nuova numerazione). Permane, inoltre, la prerogativa attribuita alla Commissione di modificare la sua proposta in ogni stadio della procedura finché il Consiglio non abbia deliberato, nonché il vincolo per il Consiglio di pronunciarsi all'unanimità qualora la Commissione abbia espresso un parere negativo sugli emendamenti del adottati dal Parlamento europeo in seconda lettura.

2. *Il coinvolgimento dei parlamenti nazionali*

Nessuna novità di rilievo, dunque, nella direzione di uno snellimento del principale procedimento di adozione degli atti legislativi. Anzi, dalla lettura del testo del Trattato di Lisbona nonché dell'allegato Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità emergono elementi (ripresi, in gran parte, dal Trattato costituzionale) che appaiono andare in direzione inversa.

* in corso di pubblicazione in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al nuovo Trattato europeo*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Il Mulino, Bologna, 2008.

Preliminarmente, va ricordato che uno degli aspetti tradizionalmente soggetti a critica nel sistema istituzionale comunitario concerne il suo ridotto tasso di “democraticità”, posto che il potere legislativo è affidato (anche) ad istituzioni – il Consiglio dei ministri, la Commissione – la cui attività è solo parzialmente o indirettamente soggetta al controllo di organismi direttamente rappresentativi della volontà popolare. Il ruolo del Parlamento europeo, pur accresciuto nel corso degli anni a seguito dell’elezione diretta con suffragio universale, non è ancora paragonabile a quello dei Parlamenti nazionali, con la conseguenza che il trasferimento di competenze dalla sede nazionale a quella europea ha inevitabilmente comportato la compressione del principio democratico. Si è dunque fatta strada la proposta di aumentare le garanzie democratiche, mentre da altri ambienti – non necessariamente coincidenti con i primi, anzi a volte a questi ultimi del tutto estranei – si insisteva sugli eccessi di regolamentazione delle istituzioni europee, con sostanziale erosione della sovranità nazionale in materie non formalmente o non completamente devolute alla competenza dell’Unione.

Le due esigenze ora menzionate hanno trovato compimento nel testo costituzionale, ed ora nel Trattato di Lisbona, innanzi tutto attraverso un irrigidimento del sistema della distribuzione delle competenze tra Unione e Stati membri, con l’introduzione di elenchi delle competenze esclusive e concorrenti. Con riferimento, poi, al principio della sussidiarietà, si è inserito un meccanismo di controllo del tutto innovativo, che appare, per certi versi, estraneo al percorso tradizionale che ha finora caratterizzato lo sviluppo dell’integrazione europea, rischiando di inserire elementi di disorganicità e di eccessiva complessità.

La soluzione adottata è stata infatti quella di incidere sul tasso di democraticità del sistema istituzionale europeo non già intervenendo positivamente sui ridotti poteri del Parlamento, istituzione che nell’architettura comunitaria riflette, o dovrebbe riflettere, gli interessi dei popoli europei, bensì inserendo un originale sistema di controllo *ex ante* ed *ex post* del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità - nonché del rispetto dei limiti in cui è stato confinato il principio delle competenze sussidiarie di cui all’art. 308 CE - affidato sostanzialmente all’intervento dei parlamenti nazionali. Il meccanismo prefigurato dai redattori del Trattato consiste, da un lato, nella formalizzazione di obblighi stringenti, a carico della Commissione, in sede di formulazione della proposta legislativa; dall’altro, nell’attribuzione di rilevanti poteri ai Parlamenti nazionali: nel solco di un progressiva valorizzazione del ruolo delle assemblee nazionali come forma di legittimazione democratica *esterna* del sistema, questi si vedono attribuito per la prima volta un ruolo *autonomo* nel contesto istituzionale comunitario, *formalmente indipendente dal ruolo dello Stato membro a cui appartengono*¹. Il Protocollo interviene infatti sul procedimento legislativo anche nel corso del suo svolgimento: prevede che ciascun parlamento nazionale nonché ciascuna camera che lo compone, ricevuti i documenti di consultazione e i progetti di atti legislativi, ha a disposizione otto settimane (rispetto alle sei previste dal Trattato Costituzionale) 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. In conseguenza di ciò, il Parlamento europeo, il Consiglio dei ministri e la Commissione tengono conto dei pareri motivati trasmessi. Non si chiarisce in che modo le istituzioni comunitarie dovranno dar prova di aver “tenuto conto” delle posizioni espresse da un numero potenzialmente molto elevato di soggetti, ma di certo qualcosa dovranno pur esporre nei loro documenti adottati

¹ Detta posizione di autonomia appare ancora più evidente se si considera che un solo parlamento nazionale si vede attribuito dal nuovo Trattato il potere di impedire che le misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali possano essere adottate con la procedura ordinaria piuttosto che con quella speciale (art. 65, in tema di cooperazione giudiziaria in materia civile). Il veto del parlamento nazionale può aver luogo rispetto a decisioni che il Consiglio, su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento europeo, può adottare esclusivamente all’unanimità.

nell'iter deliberativo, in maniera da evitare conseguenze dal punto di vista della correttezza della procedura e dunque della garanzia di legittimità dell'atto che sarà infine adottato.

Qualora i rilievi siano condivisi da un terzo dei parlamenti nazionali (un quarto nel caso dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia)², 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. Inoltre, il nuovo par. 3 dell'art. 7 del Protocollo attribuisce alla maggioranza dei parlamenti nazionali (si badi, anche in questo caso si tratta di una mera maggioranza numerica, senza alcuna ponderazione in ragione dello Stato di appartenenza) il potere di provocare un "incidente di procedura" che impone l'intervento del legislatore comunitario (Consiglio e Parlamento europeo).

Entrato in vigore l'atto normativo, i parlamenti nazionali possono farsi parte attiva in sede di impugnazione degli atti comunitari, posto che la Corte di giustizia sarà competente a pronunciarsi sui ricorsi ex art. 230 CE proposti da uno Stato membro ovvero trasmessi da quest'ultimo «in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale». La novità sta evidentemente nella comparsa dei parlamenti nazionali e nelle singole camere che li compongono tra i soggetti (pur indirettamente) legittimati ad impugnare gli atti comunitari. La soluzione è certo innovativa, ma non appare del tutto convincente. Innanzitutto, si rinvencono imprecisioni terminologiche: come è noto, i ricorsi per l'impugnazione degli atti comunitari sono trasmessi alla Corte dai governi per conto degli Stati membri. Non è allora facilmente comprensibile il significato della locuzione per cui i ricorsi sono trasmessi *dagli Stati a nome dei parlamenti nazionali* o delle camere che li compongono. E' evidente, peraltro, che il significato della disposizione è nel senso di costringere i governi a trasmettere alla Corte, a nome dello Stato membro cui appartengono, ricorsi di impugnazione degli atti legislativi se questa è la volontà dei parlamenti nazionali.

Il sistema prefigurato dal Protocollo rischia di introdurre nel contesto istituzionale comunitario un elemento di conflitto "interno", tra Parlamenti ed esecutivi nazionali, che probabilmente sarebbe stato più saggio confinare nella *sedes* propria, quella nazionale. In particolare, il meccanismo di controllo *ex post* di fatto comporta una curiosa sovrapposizione di ruoli, in quanto la volontà del Parlamento nazionale è intesa come diversa da quella dello Stato a cui appartiene, volontà che certo si esprime attraverso il governo in sede di Consiglio ma non è certo a questo solo attribuibile: ciò appare difficilmente conciliabile con l'intuitiva esigenza di garantire che lo Stato si esprima all'esterno "con una sola voce" nel sistema istituzionale comunitario, mentre il meccanismo prefigurato dalla Convenzione porta con sé il rischio di smentite, in sede giudiziaria, delle posizioni assunte dal medesimo Stato in sede di adozione di un atto legislativo.

Il tutto rischia di provocare una riduzione del ruolo e del prestigio del Parlamento europeo, che si vede in qualche modo "scavalcato" come rappresentante delle istanze democratiche nel sistema costituzionale comunitario³. In definitiva, il sistema prefigurato dalla Convenzione, pur animato da comprensibili esigenze legate alla percezione stessa dell'appartenenza ad un sistema, quello dell'Unione, solidamente basato sulla "doppia"

² 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».

³ Osserva giustamente J. ZILLER (*Il nuovo trattato europeo*, 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 solo alla procedura legislativa ordinaria, quando il Parlamento è legislatore e il Consiglio decide alla maggioranza qualificata». V. anche le critiche di A. MANZELLA, *Un trattato necessitato*, in questo volume, par. 3.

legittimazione democratica (interna ed esterna)⁴, se mal maneggiato rischia di irrigidire la stessa capacità del sistema di "crescere" secondo i ritmi tradizionali dell'integrazione europea.

3. La conferma dell'esclusione del Parlamento europeo dalla fase dell'iniziativa legislativa

Sempre in tema di "democraticità" del sistema istituzionale europeo, un'ultima, breve annotazione riguarda il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di adozione degli atti comunitari. A questo proposito, pur enunciando enfaticamente che il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio dei ministri, la funzione legislativa (art. 9A TUE), il nuovo Trattato conferma la tradizionale esclusione del Parlamento dalla fase, di estrema importanza, dell'iniziativa legislativa, riservandola espressamente alla Commissione (art. 9D TUE.). La Commissione è dunque ancora considerata "motore" (quasi) esclusivo⁵ dell'integrazione, ruolo sicuramente indispensabile agli albori del processo di integrazione europea, quando il potere legislativo era concentrato nelle mani del Consiglio e dunque degli Stati membri, ma probabilmente datato alla luce del successivo sviluppo del processo di integrazione.

Il Trattato costituzionale ripropone poi il meccanismo dell'*iniziativa sull'iniziativa*, già presente nel testo attuale del Trattato CE all'art. 192. Detta disposizione prevede che a maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione del Trattato. Rispetto al testo attuale, la nuova disposizione aggiunge solo un obbligo di motivazione a carico della Commissione qualora questa non ritenga di seguire l'impulso proveniente dal Parlamento europeo: "Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo". Si pone dunque il problema di valutare se quest'ultimo ha a disposizione delle forme (giudiziarie) di reazione qualora la motivazione offerta dalla Commissione non sia ritenuta soddisfacente. In altra sede⁶, interpretando il testo attualmente vigente dell'art. 192 CE, avevamo indicato alcuni argomenti che potrebbero militare in favore dell'obbligo per la Commissione di dare seguito alla richiesta del Parlamento, con conseguente possibilità per quest'ultimo di ricorrere al meccanismo del ricorso in carenza. La novità dell'obbligo di motivazione, per poter produrre un effetto utile, potrebbe aprire la porta ad ulteriori scenari, quale la configurabilità di un ricorso del Parlamento per l'annullamento dell'atto della Commissione in presenza di una motivazione insufficiente o contraddittoria.

In ogni caso, riteniamo deludenti le soluzioni raggiunte nel Trattato di Lisbona. Una assemblea parlamentare priva del potere di iniziativa legislativa è tuttora lontana dalle prerogative tipiche degli organismi rappresentativi dei popoli, e questa esclusione appare ancora più grave se si considera che il potere in questione viene riservato ad un'istituzione, la Commissione, che, a differenza di quanto solitamente avviene negli ordinamenti nazionali, non condivide necessariamente il medesimo indirizzo politico dell'assemblea legislativa.

⁴ Sul punto v. lucidamente C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel nuovo Trattato*, in www.sudineuropa.net.

⁵ Rimane la possibilità offerta agli Stati membri di assumere l'iniziativa legislativa nel contesto dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: tuttavia, questa assume forme diverse nel Trattato di Lisbona, in quanto l'iniziativa non potrà più essere assunta da un singolo Stato membro, ma da un gruppo di Stati che corrisponde almeno ad un quarto del totale (art. 61I). Novità, questa, non facilmente comprensibile (se non nella direzione di consolidare anche in quel settore le prerogative della Commissione) posto che nella prassi legislativa del c.d. "terzo pilastro" la "concorrenza" tra l'iniziativa della Commissione e quella di un singolo Stato membro aveva portato a risultati certamente positivi.

⁶ R. MASTROIANNI, *L'iniziativa legislativa nel processo legislativo comunitario tra deficit democratico ed equilibrio interistituzionale*, in *Costituzione italiana e diritto comunitario*, a cura di S. GAMBINO, Milano, 2002, p. 433 ss.

Posto che la lontananza del potere decisionale dai cittadini europei è probabilmente una delle cause della palpabile freddezza dell'opinione pubblica nei confronti dell'Unione e forse anche del fallimento del progetto del Trattato-Costituzione, siamo convinti che la nuova fase dell'integrazione europea avrebbe dovuto caratterizzarsi invece per una nuova, decisa spinta verso la democratizzazione del sistema, simbolicamente rappresentata dal coinvolgimento del Parlamento europeo nella fase della definizione dell'indirizzo politico nell'Unione e dunque con l'attribuzione del potere di iniziativa legislativa.