

Enzo Cannizzaro

**IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI
NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA:
IN MARGINE AD UNO SCRITTO INEDITO
DI LEOPOLDO ELIA**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia

di ENZO CANNIZZARO

1. Lo scritto inedito di Leopoldo Elia, che si riproduce di seguito, costituisce un contributo pionieristico all'analisi del ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. Di questo controverso tema, Elia scriveva nel 1975, in margine alla seconda conferenza dei Presidenti dei parlamenti della Comunità, tenutasi in quell'anno a Roma. Egli aveva di fronte, quindi, un panorama istituzionale profondamente diverso da quello odierno. Conviene ricordare solo che, a quel tempo, il Trattato CE prevedeva, fra le proprie istituzioni, non già un parlamento, ma una Assemblea parlamentare, eletta sulla base di un meccanismo di rappresentanza indiretto, ad opera cioè dei parlamenti nazionali. Nonostante ciò, o forse proprio a cagione di ciò, Elia intravede con molta nitidezza i due nodi fondamentali del parlamentarismo europeo.

Il primo è la questione della rappresentanza e dalla composizione degli interessi a livello europeo. Nella seconda sezione del suo scritto, Elia mostra piena consapevolezza del rischio che il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nei procedimenti di formazione della decisione politica europea possa risolversi nella maggiore considerazione degli interessi nazionali anziché di quelli sovranazionali. D'altra parte, egli indica come tale rischio sia insito nel procedimento comunitario di adozione della decisione politica, ad opera di "governi e amministrazioni" e che, invece, esso può essere attenuato attraverso il processo di composizione degli interessi che si verifica tipicamente nell'ambito delle assemblee rappresentative. Il lettore odierno può apprezzare l'esattezza di questa intuizione alla luce delle moderne dinamiche istituzionali europee, che vedono il Parla-

¹ Siamo lieti di inaugurare questa nuova rubrica della *Rivista* ospitando, in omaggio alla memoria dell'insigne Maestro, uno scritto inedito di Leopoldo Elia. Enzo Cannizzaro ha cortesemente accettato di illustrare il significato e l'importanza del lavoro alla luce degli svolgimenti successivi della materia che ne è l'oggetto.

mento europeo costantemente impegnato nella difesa di interessi collettivi e sovranazionali, sovente in contrapposizione al Consiglio.

Il secondo è dato dal rapporto fra rappresentanza politica a livello nazionale e rappresentanza politica a livello europeo. La parte III dello scritto è quindi dedicata al ruolo dei parlamenti nazionali, e all'efficacia della legittimazione democratica che essi indirettamente assicurano, dall'esterno del sistema, attraverso forme di influsso sul rappresentante nazionale in seno al Consiglio. Nelle più recenti evoluzioni della prassi, come vedremo, si assiste peraltro ad un tentativo di "internalizzare" la legittimazione democratica assicurata dai parlamenti nazionali con il risultato di rendere ancora più complesso il compito di comporre tale forma di legittimazione, con quella già assicurata, dall'interno, ad opera del Parlamento europeo.

2. Ambedue questi aspetti si impongono all'attenzione del giurista che intenda esaminare il problema, ancora oggi controverso, del ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione. A tale profilo, sono state dedicate analisi dottrinali e documenti di lavoro. Esso riceve oggi disciplina normativa ad opera l'art. 12 che sarà introdotto dal Trattato di Lisbona, una volta entrato in vigore, nel corpo del Trattato sull'Unione europea.

Nondimeno, è assai difficile cogliere tutte le sfaccettate articolazioni della questione, che, da un lato, ha rilevanti risvolti pratici e, dall'altro, attinge all'essenza teorica del fenomeno dell'integrazione europea.

Sul ruolo dei parlamenti nazionali si sono infatti confrontate due posizioni che traggono ispirazione da concezioni antitetiche del processo di integrazione.

La prima è quella, ben nota, che tende a concepire l'integrazione europea come una forma di cooperazione, assai stretta, fra comunità politiche organizzate. In questa prospettiva, l'ordinamento dell'Unione è concepito come un ordinamento giuridicamente dipendente da quello degli Stati membri e politicamente tributario delle forme di legittimazione della decisione politica statale. Ne consegue che il fattore di legittimazione politica dell'azione dell'Unione è dato dal consenso degli Stati e, quindi, dal controllo esercitato sulle attività del governo dai parlamenti nazionali.

Una diversa concezione, di tipo "autonomista", tende invece a concepire l'ordinamento dell'Unione come politicamente autonomo e giuridicamente autosufficiente, il quale non ha quindi necessità di integrare il proprio processo politico con organi e procedure degli Stati membri. In tale concezione, non dovrebbe quindi esservi spazio

alcuno per organi degli Stati, agenti in tale qualità. L'azione di organi statali può essere semmai incorporata nel processo politico dell'Unione e, quindi, nell'ambito delle dinamiche istituzionali tipiche di tale ordinamento.

3. In relazione alle diverse concezioni dell'integrazione europea muta, evidentemente, il ruolo assegnato ai parlamenti nazionali e mutano i rapporti politici che essi instaurano rispetto agli organi nazionali e alle Istituzioni dell'Unione.

Se la partecipazione dei parlamenti nazionali è funzionale alla legittimazione esterna al sistema politico dell'Unione, il loro ruolo va esercitato pressoché esclusivamente nell'ambito della procedura di formazione della volontà dei rispettivi Stati membri. L'intervento dei parlamenti nazionali, in altre parole, costituisce non molto più che una delle fasi in cui si articola la procedura di formazione della posizione statale che sarà espressa, presumibilmente, in seno al Consiglio dell'Unione. Si tratta di una visione tutto sommato classica, che ricostruisce la volontà statale come volontà unitaria e tende ad assegnare un ruolo agli organi dello Stato soltanto nella fase preparatoria di tale unitaria volontà.

Trattandosi di una articolazione della procedura interna di formazione della volontà dello Stato, l'intervento dei parlamenti nazionali non è necessariamente rilevante nell'ordinamento comunitario. Potrebbe esserlo indirettamente qualora l'ordinamento dell'Unione presupponga che la partecipazione degli esecutivi nazionali alle procedure decisionali dell'Unione sia previamente legittimata democraticamente attraverso i parlamenti nazionali.

Questa prospettiva non assegna quindi un ruolo autonomo ai parlamenti nazionali nel sistema istituzionale dell'Unione, ma li concepisce come organi complementari o addirittura alternativi rispetto ai rispettivi governi. La posizione espressa dai parlamenti nazionali assume rilievo indiretto nelle dinamiche istituzionali dell'Unione solo in quanto essa si impone al proprio governo nel manifestare una volontà comunque imputabile allo Stato nella unitaria procedura di formazione della sua volontà dello Stato. Non stupisce quindi che questa modalità di partecipazione sia stata sviluppata prevalentemente nella prassi di alcuni Stati membri che hanno elaborato forme avanzate di condizionamento dei parlamenti nella formazione della volontà del proprio governo. Anche l'Italia ha elaborato procedure partecipative per il Parlamento, oggi contenute nell'art. 4, l. 11 del 2005, che prevedono la possibilità per il governo

di apporre una riserva di esame parlamentare nell'ambito delle procedure di formazione di atti comunitari.

Il condizionamento dei parlamenti nazionali sul proprio governo non è però del tutto indifferente nell'ambito delle dinamiche istituzionali dell'Unione. Da un lato, si potrebbe sostenere che il principio democratico sotteso all'ordinamento dell'Unione presuppone un contributo dei parlamenti nazionali nel determinare la posizione dei rispettivi Stati. D'altro lato, però, un eccessivo condizionamento parlamentare ha l'effetto di favorire la formazione di rigide posizioni nazionali, e ostacolare la composizione delle varie posizioni in seno alle istituzioni comunitarie. Esso sarebbe allora difficilmente compatibile con il principio di leale cooperazione che informa tutte le condotte degli Stati membri nel processo di integrazione.

4. In una diversa, e forse anche antitetica, prospettiva, ai parlamenti nazionali potrebbe essere assegnato un ruolo autonomo nell'ambito dei procedimenti normativi dell'Unione. Questa concezione sembra quindi ricostruire i parlamenti nazionali come strumento di legittimazione diretta delle decisioni politiche dell'Unione, in contrapposizione, quindi, con il ruolo riconosciuto, in questo ambito, al Parlamento europeo.

Questa concezione trovava qualche forma di realizzazione nella soluzione originariamente accolta dal Trattato istitutivo, il quale difatti individuava un meccanismo di rappresentanza indiretta per l'Assemblea parlamentare, che veniva eletta dai parlamenti nazionali. I poteri dell'Assemblea, peraltro assai poco incisivi, come è noto, erano quindi concepiti come una forma di legittimazione delle decisioni politiche comunitarie che si fondava su quella dei parlamenti nazionali.

Un meccanismo di rappresentanza indiretta del Parlamento europeo appare certamente impensabile nell'attuale stadio di sviluppo dell'ordinamento dell'Unione. Riemerge però, talora, l'idea che ne è alla base; e cioè che vi siano situazioni nelle quali la legittimazione democratica di decisioni dell'Unione va espressa ad opera dei parlamenti nazionali anziché del Parlamento europeo. Questa idea sembra quindi prospettare un diverso ruolo per i parlamenti nazionali, come autonoma articolazione, cioè, nei procedimenti normativi dell'Unione.

Una prospettiva di questo tipo sarebbe quindi particolarmente innovativa nell'ambito del processo di integrazione. I parlamenti nazionali costituirebbero, singolarmente o collettivamente, un'autonoma istituzione dell'Unione contribuendo a fornire un'autonoma

forma di legittimazione, alternativa a quella del Parlamento europeo. A torto, infatti, si ritiene che i due organi siano fungibili. Nella prassi politica, difatti, i parlamenti nazionali e il parlamento europeo rappresentano interessi diversi ed esercitano funzioni diverse. Mentre il parlamento europeo tende a rappresentare interessi transnazionali, i parlamenti nazionali svolgono sovente la funzione di rappresentanza di interessi nazionali o infra-nazionali.

In una prospettiva di questo tipo, insomma, l'Unione tende a riconoscere i parlamenti nazionali come soggetti autonomi delle proprie dinamiche istituzionali e come portatori di un proprio indirizzo, non armonizzato con quello dello Stato al quale appartengono né con quello di altre istituzioni dell'Unione, in particolare del Parlamento europeo.

5. Una ricostruzione talvolta prospettata nella prassi istituzionale dell'Unione tende a concepire i parlamenti nazionali come una articolazione del parlamentarismo europeo. Questa prospettiva si distingue nettamente dalle due brevemente discusse sopra. Essa evoca una visione dei Parlamenti come luoghi tipici della rappresentanza politica, concepita come omogenea per struttura e per funzione. Questa visione, insomma, sembra indicare una visione del parlamentarismo come *network* di interessi. Essa è tipica di una dimensione storica del processo di integrazione, nel quale il polarismo fra l'esercizio di funzioni a livello sopranazionale e, rispettivamente, a livello nazionale, si compone mediante meccanismi procedurali che mettono in comunicazione organi nazionali e organi sovranazionali che esercitano funzioni analoghe. L'esperienza giuridica dell'integrazione conosce innumerevoli meccanismi del genere. Fra quelli più noti, i vari meccanismi di co-amministrazione attraverso reti di organi o autorità amministrative, quelli che mettono in comunicazione le istituzioni giudiziarie comunitarie con i giudici nazionali, e così via. In questa dimensione, i rapporti fra Parlamento europeo e parlamenti nazionali potrebbero essere organizzati sulla base di una sorta di "network democratico".

Questo modello, evidentemente, privo di connotazioni teoriche radicali, tende piuttosto a risolvere i problemi di competizione fra ordinamenti attraverso strutture informali di cooperazioni fra istituzioni omogenee.

6. Conviene ora esaminare brevemente il nuovo art. 12, introdotto nel Trattato sull'Unione europea dal Trattato di Lisbona, al fine di vedere quale di questi vari modelli esso realizza.

Un'analisi, anche assai rapida, mostra che le funzioni assegnate dall'art. 12 ai parlamenti nazionali sono assai eterogenee e non sembrano delineare un modello univoco per i parlamenti nazionali. Esse possono essere piuttosto classificate in vari gruppi, ciascuno dei quali sembra realizzare parzialmente uno dei modelli brevemente delineati sopra.

Un primo gruppo di funzioni sembra indicare che i parlamenti nazionali esercitano un ruolo nell'ambito della posizione del proprio Stato. Tali sono le funzioni previste alla lettera *a*) dell'art. 12, che prevede che i parlamenti nazionali vengano informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevano i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea. Tali sono inoltre le funzioni previste dalla lettera *e*) che prevede che i parlamenti nazionali siano informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'art. 49 del presente trattato.

Un secondo gruppo di funzioni sembra configurare i parlamenti nazionali come un'autonoma articolazione della dinamica istituzionale dell'Unione. Tali sono le funzioni assegnate dalla lett. *b*) della disposizione, che prevede che i parlamenti nazionali vigilino sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Nell'esercitare tali funzioni, e nell'attrarre la decisione verso il livello decisionale nazionale, i parlamenti nazionali assumono quindi un ruolo antagonista verso il sistema comunitario e, in particolare, verso il Parlamento europeo, il quale appare come l'organo maggiormente interessato a mantenere la procedura decisionale a livello sopranazionale.

A questa categoria si può probabilmente ascrivere anche la funzione indicata dalla lett. *d*) dell'art. 12, che prevede la partecipazione dei parlamenti nazionali alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato. Come è noto, l'art. 48, par. VII, prevede la possibilità per i parlamenti nazionali di opporsi ad una procedura semplificata di revisione avente sostanzialmente lo scopo di dare più poteri al Parlamento europeo nelle procedure decisioni dell'Unione o comunque di restringere la dimensione nazionale nei procedimenti di formazione di atti comunitari. L'intervento dei parlamenti nazionali in tale ipotesi sembra finalizzato a tutelare la dimensione nazionale dell'integrazione, in corrispondenza, verosimilmente, alle posizioni dei governi nazionali e in contrapposizione al Parlamento europeo.

Un terzo gruppo di funzioni sembra invece concepire l'inter-

vento dei parlamenti nazionali come un'articolazione del parlamentarismo europeo, e, quindi, nell'ambito di un coordinamento dell'intervento delle istituzioni rappresentative, assicurato dal parlamento europeo.

A tale ispirazione sembra riconducibile la funzione descritta dalla lett. c) dell'art. 12, che prevede la partecipazione dei parlamenti nazionali "nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e (la loro associazione) al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato". Ad essa appare riconducibile anche la funzione assegnata ai parlamenti nazionali dalla lett. f), che prevede la partecipazione "alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea".

7. L'art. 12, nel disciplinare in maniera organica il ruolo dei parlamenti nazionali nell'ambito del processo di integrazione, delinea quindi tre diversi gruppi di funzioni, che corrispondono a tre diverse, e forse anche antitetiche, concezioni dell'integrazione.

Al di là della disomogeneità della disposizione, e delle evidenti esigenze politiche che devono averne ispirato la redazione, essa dimostra quanto ancora sia immaturo il dibattito sul parlamentarismo nell'ambito dell'Unione europea e, più in generale, sulla partecipazione di singoli organi dello Stato al processo di integrazione.

In chiave prospettica, si può dubitare che il ruolo dei parlamenti nazionali nell'ambito del processo di integrazione possa essere irrobustito semplicemente attraverso l'astratta previsione di sempre maggiori competenze, di difficile esercizio pratico e che potrebbero magari avere l'effetto perverso di appesantire ulteriormente i già complessi procedimenti decisioni dell'Unione.

Una funzione teoricamente più pregnante e praticamente più significativa sembra piuttosto quella di supplire alle tante lacune nel sistema di legittimazione interno all'Unione. In tal modo sarebbe quindi assicurata una forma di legittimazione esterna al sistema laddove questo non abbia, per qualsiasi motivo, sviluppato forme adeguate di legittimazione interna. Sono ancora tante le situazioni nelle quali le decisioni dell'Unione costituiscono niente più che una forma di composizione di interessi nazionali o infranazionali, sulla base di procedure nelle quali il ruolo del Parlamento europeo rimane

assente o marginale. Si pensi, per fare un esempio tratto dalla riforma del Trattato di Lisbona, alla nomina del Presidente del Consiglio europeo, nominato, ai sensi dell'art. 15 par. 5, del Trattato sull'Unione, dal Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata: una figura alla quale sono affidate molte speranze per assicurare coerenza e continuità all'azione dell'Unione. Davvero singolare che la persona destinata ad assicurare tale funzione venga designata attraverso un procedimento esclusivamente intergovernativo.

Per altro verso, in una prospettiva di carattere federalista, che superi quindi il paradigma dell'unitarietà dello Stato nei rapporti istituzionali, i parlamenti nazionali potrebbero vedersi riconosciuta la funzione di veri e propri interlocutori delle dinamiche istituzionali dell'Unione: interlocutori attivi, nel filtrare istanze non sufficientemente recepite dalle amministrazioni nazionali; passivi nel fungere da recettori di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione che solo essi, attraverso l'esercizio delle loro funzioni interne, potrebbero portare a realizzazione.

Si tratta di funzioni il cui sviluppo è legato ad un ulteriore e decisivo sviluppo dell'integrazione, suscettibili di dare un contributo praticamente apprezzabile alla piena realizzazione degli scopi dell'Unione, ma anche di aprire nuove strade all'analisi teorica sui modelli di Stato e di organizzazione sopranazionale.

* * *

Relazione di sintesi sul tema: Contributo delle assemblee parlamentari nazionali alla presa di coscienza europea ed alla costruzione comunitaria.

Relazione del Prof. Leopoldo Elia, ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Roma

OSSERVAZIONI PRELIMINARI ¹

È di tutta evidenza che i due temi che formano oggetto di questa relazione sono sicuramente distinti, ma al contempo intimamente collegati. In particolare, se la presa di coscienza si riferisce (ed in parte almeno deve essere così) all'ambito parlamentare, è chiaro che, in concreto, è difficile far progredire un nuovo modo di pensare « all'europea » al di fuori di un miglioramento dei modi e della sostanza del contributo al processo di costruzione comunitaria.

Viceversa, taluni caratteri di questo contributo possono accelerare la presa di coscienza a livello di opinione politica (non limitata all'ambito strettamente parlamentare), ed a livello di opinione pubblica in generale.

Questa connessione tra i temi prescelti per la riflessione comune di questo incontro spiega il motivo per il quale in talune relazioni nazionali è mancata una specifica analisi del punto relativo alla presa di coscienza. Tuttavia, pur dovendosi riconoscere embricazioni di argomenti e implicazioni reciproche, non può negarsi l'autonomia dei due oggetti, che vanno dunque distintamente trattati.

PARTE I

LA PRESA DI COSCIENZA EUROPEA

Con questa formula si fa riferimento ad un modo di pensare in qualche misura nuovo, e cioè diverso rispetto alla maniera di pen-

¹ Il testo della relazione di sintesi è stato distribuito in ritardo per consentire al relatore di tener conto delle ultime reazioni nazionali pervenute: malgrado ciò l'utilizzazione di taluni testi, comunicati a fine agosto, potuto essere soltanto parziale.

sare con parametri che fanno riferimento all'interesse nazionale, al sentimento nazionale, alle istituzioni proprie dello Stato-nazione.

Lo « stato di coscienza » o prospettiva europea porta a considerare tutta una serie di problemi non come questioni di politica estera ma, appunto, come problemi che possono ricevere una soluzione soddisfacente solo all'interno di una politica che si sviluppi nel quadro di una istituzione europea.

È evidente che una tale coscienza, pur avendo avuto preannunzi significativi nelle tendenze dell'*Aufklärung*, nella « Giovane Europa » del Mazzini, nelle spinte all'unificazione europea avanzate *nell'entre deux guerres*, si forma con intensità e diffusione politicamente rilevanti soltanto dopo la seconda guerra mondiale.

La presa di coscienza europea (e il suo concretarsi in strutture comunitarie) hanno il loro massimo sviluppo nel periodo 1949-1957, almeno per i popoli dei sei Stati che hanno fatto parte fin dall'inizio delle Comunità sorte tra il 1952 e il 1957. Ma già in questo periodo le spinte unificatrici promosse dai « padri fondatori » trovarono occasioni di crisi tutt'altro che secondarie: basti citare l'ultima lettera scritta prima della sua morte dall'onorevole De Gasperi, nella quale lo statista italiano, in relazione alla Conferenza di Bruxelles dell'agosto 1954 in tema di CED, riteneva « che fosse ritardato di qualche lustro ogni avviamento all'Unione europea » (come si legge in *De Gasperi scrive*, Brescia 1974, I, pagina 336).

I 23 anni trascorsi dalla nascita della CECA, i 18 anni passati dalla costituzione della CEE e dell'EURATOM senza che nessun evento aggiuntivo di particolare suggestione per i popoli d'Europa si sia poi verificato (i « vertici » europei non potevano certo rappresentare un sufficiente surrogato) giustificherebbero da soli un certo senso di delusione e di sbandamento.

Si può naturalmente discutere a lungo circa il carattere più o meno « emozionale » dell'europeismo dei padri fondatori delle Comunità; ma non si può negare che negli stati di coscienza che portano i popoli ad edificare nuove istituzioni vi sia, come dimostra continuamente la storia, una forte componente emotiva. Né il realismo a serio impianto razionale è sempre riducibile a pragmatismo: del resto, soltanto i posterori sono in grado di valutare quali politici siano stati davvero realisti!

Ciò è detto, per altro, non a scopo polemico, ma solo per spiegare come la maggior parte delle relazioni nazionali abbia sottolineato la necessità di rafforzare e di accelerare la presa di coscienza europea. Se una voce ottimistica, per il singolo paese, si è distinta dal coro (il

Belgio), sembra proprio che ci troviamo di fronte alla classica eccezione che conferma la regola.

Potremmo distinguere le cause che ostacolano la presa di coscienza europea (e di riflesso la costruzione comunitaria) in cause strutturali o di fondo ed in cause congiunturali.

CAUSE STRUTTURALI.

a) Un grado assai alto di « eterogeneità » tra i paesi componenti la Comunità (lingua, interessi, cultura, stabilità democratica interna, composizione sociale) che rende difficile, malgrado la convergenza in obiettivi vitali, trovare validi punti di sintesi per le « politiche disegnate nei trattati comunitari e per le altre che ad esse si dovrebbero aggiungere.

b) Il *deficit* di legittimazione democratica delle Comunità, sul quale tutto è stato detto, sia in relazione agli insufficienti poteri del Parlamento europeo, sia in relazione al modo di composizione di questa Assemblea e degli altri organi comunitari.

c) I caratteri di tecnicismo e burocraticismo della esperienza comunitaria rendono al tempo stesso complicata e non suggestiva la percezione dei progressi e delle « sfide » che si realizzano e si pongono in sede comunitaria.

d) Le stesse tendenze politiche sulla costruzione europea si affermano in impostazioni di tipo giuridico (federazione, confederazione, eccetera), difficilmente apprezzabili dall'opinione popolare, anche se non vanno sottovalutate, in base ad esperienze più o meno recenti, le reazioni che provoca ancora, a vari livelli, il termine e il concetto di sovranità.

e) Infine (e questa difficoltà è stata evocata in modo particolarmente efficace in una relazione del Presidente del Parlamento europeo) non si stabilisce un contatto immediato tra autorità comunitaria e cittadini dei nove paesi. Salvo che per i contatti tra rappresentanti di categorie socio-professionali, tutta l'attività amministrativa conseguente a regolamenti e direttive comunitarie è svolta da organi statali o regionali, sicché il cittadino non riesce a personalizzare le norme comunitarie in funzionari della Comunità (a parte il caso eccezionale della giustizia europea che tocca soprattutto esponenti delle categorie imprenditoriali). Ciò è tanto più notevole in quanto la vita dei cittadini dei nove paesi è già stata seriamente influenzata da iniziative comunitarie (basti pensare a ciò che ha significato l'IVA per molti paesi ed in particolare per l'Italia).

CAUSE CONGIUNTURALI.

a) La crisi economica degli ultimi anni (dall'estate 1971 in poi, con particolare riferimento alla situazione energetica, a quella delle materie prime ed alla *stagflation* più o meno intensa in vari paesi) e la risposta poco comunitaria e piuttosto autarchica di vari *partners*.

b) La crescita delle distanze tra alcuni paesi della Comunità e gli altri Stati membri, in relazione all'accentuarsi della crisi o a situazioni politiche di instabilità interna.

c) Il mutato rapporto tra Europa occidentale nel suo complesso e Stati Uniti d'America, ormai su posizioni assai lontane dalla *partnership* a suo tempo prospettata dal Presidente Kennedy. Per altro, quest'ultima causa congiunturale è di tipo reversibile, perché potrebbe risolversi in uno stimolo ad una autonoma presa di coscienza europea; ma non sembra che ciò sia avvenuto finora (pare anzi che sia accaduto il contrario).

Questo insieme di cause di diversa entità ha condotto ad una situazione assai bene analizzata nella relazione del Presidente del Senato francese, che è caratterizzata dai seguenti dati:

1) probabile regressione della presa di coscienza europea all'interno dei Parlamenti nazionali;

2) relativo disinteresse dei corpi elettorali alla costruzione europea, sebbene, a questo riguardo, non si possa fare a meno di notare come a taluni *referendum* (in Danimarca, in Irlanda) la partecipazione popolare sia stata elevatissima;

3) preoccupante caduta di interesse in ambienti giovanili, specie a partire dalla contestazione del 1968 che ha auspicato spinte ed interessi di altra natura;

4) interesse positivo per i problemi europei in gruppi politici che avevano manifestato una opposizione di carattere ideologico. Proprio la difficoltà che incontra la presa di coscienza europea in questo momento, invita, per altro, ad un serio impegno per progredire su questo terreno.

A questo scopo è opportuno caratterizzare meglio il tipo di « presa di coscienza » che ci proponiamo rispetto ad altri stati d'animo o a convincimenti collettivi che potrebbero essere confusi con esso. Qualificando in termini più precisi la nostra finalità, riteniamo che non debba trattarsi di reazioni puntuali (come quelle che si producono a proposito di talune vicende della politica agricola comunitaria), ma di un *sense of purpose* di carattere globale e permanente. Tale convincimento collettivo, oltre ad essere sempre più ampiamente diffuso tra i parlamentari, tra gli elettori e nei gruppi politici, deve avere anche, sia pure non esclusivamente, un

contenuto istituzionale, o comunque un riferimento istituzionale. In altre parole, la presa di coscienza deve includere necessariamente l'immagine di un potere a livello europeo in grado di soddisfare aspettative e interessi comuni ai cittadini dei nove paesi.

Quali possono essere i mezzi principali per conseguire l'obiettivo proposto? La risposta emerge dal documento belga che rispecchia talune delle proposte a suo tempo avanzate dal Presidente Faure, nonché da talune indicazioni contenute nel rapporto del Presidente Poher.

In primo luogo, si tratta di dare un connotato specifico alla « identità europea » mediante la presa di coscienza della coesistenza della democrazia parlamentare al fatto europeo. Certamente, né in America né in altri continenti mancano esempi, anche illustri, di Stati retti a democrazia parlamentare: ma questo insieme di principi e di criteri, che costituiscono più che una forma di governo una vera e propria forma di Stato del mondo contemporaneo, è l'elemento sicuramente unificante di tutte le esperienze dei nove paesi che ora fanno parte della Comunità economica europea. Certamente, nessuno potrebbe negare il carattere di democrazia parlamentare alla Svizzera, all'Austria, alla Norvegia, alla Svezia o alla Finlandia. Ciò che intendiamo sottolineare è che è impensabile una Comunità europea che (come istituzione a livello di singoli Stati partecipanti) non realizzi una formula istituzionale ispirata ai criteri identificanti della democrazia parlamentare.

Inoltre, riteniamo che solo a livello di Comunità la democrazia parlamentare potrebbe affermarsi come regime a vocazione continentale e transnazionale in Europa, dimostrando la sua capacità di superare situazioni più eterogenee di quelle esistenti all'inizio della esperienza statunitense.

Infine, l'affermazione a livello europeo della democrazia parlamentare confermerebbe la impossibilità di esaurire questo tipo di ordinamento politico in una esperienza legata per necessità storica alla preponderanza borghese e fornirebbe la prova che anche in Europa questo tipo di regime non è stretto da un vincolo indissolubile con lo Stato nazionale.

Naturalmente, la essenzialità dell'assetto a « democrazia parlamentare » per la identità europea comporta altresì che venga profuso il massimo impegno per migliorare questa formula istituzionale, utilizzando le sue virtualità evolutive per adeguarla (sia negli Stati membri, sia nella Comunità europea) alle esigenze della società contemporanea. Va da sé che abbiamo assunto un concetto ampio di democrazia parlamentare, comprensivo sia delle forme di governo

« parlamentari » in senso stretto (Inghilterra, eccetera), sia della forma di governo della quinta Repubblica francese: tale nozione, nell'accezione qui accolta, sarebbe idonea a ricomprendere anche esperienze costituzionali ispirate al modello statunitense od elvetico.

L'altra indicazione del Presidente Faure si pone, come le altre che seguiranno, su un piano strumentale rispetto all'obiettivo della presa di coscienza europea. In primo luogo si dovrebbe realizzare con modalità diverse la presa di contatto non occasionale con gruppi di docenti universitari delle varie università d'Europa. Si tratta di una proposta suggestiva anche al di là dell'ipotesi (per ora non realizzata) dell'Istituto di ricerca parlamentare. In realtà i professori, anche nel tipo di insegnamento da essi impartito, potrebbero rendersi efficaci « mediatori » presso gli studenti delle ragioni profonde di una unione europea. Del resto essi possono, in più di una circostanza, essere utilizzati come esperti e, non a caso, il Presidente del Consiglio belga, Onorevole Tindemans, ha consultato recentemente vari professori di diritto e di scienze politiche sui problemi dell'unione europea, nel quadro del mandato affidatogli recentemente dalla Conferenza dei Capi di governo.

In ogni caso, o nella forma di colloquio o di seminario o di conferenza (annuale o biennale) sarebbe estremamente importante che esponenti del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali si incontrassero per franchi e approfonditi scambi di idee con rappresentanze le più qualificate possibili del mondo accademico, anche per agevolare la formazione di quelle comunità di dotti, che in altri secoli hanno costituito il solo « fatto » europeo. Ciò non esclude incontri con esponenti economici e sindacali, ma sottolinea soltanto la priorità in ordine di importanza degli incontri con i docenti per l'effetto di « moltiplicatore » che può avere la loro influenza sugli studenti al fine di creare un nuovo modo di pensare in termini continentali anziché nazionali. Del resto, il grado di « permanenza » dei professori è ben superiore alla durata dei corsi accademici degli studenti; e non bisogna dimenticare che ormai gli studenti universitari sono quasi ovunque elettori, che possono trasformare la presa di coscienza europea in orientamenti politicamente rilevanti.

In secondo luogo, è necessaria una politica dell'informazione, oggi quanto mai carente nei confronti dell'opinione pubblica: si è già detto all'inizio di taluni ostacoli particolarmente gravi che si frappongono alla presa di coscienza europea. È evidente che il tecnicismo del linguaggio comunitario e la difficoltà di inquadrare politicamente la portata di decisioni in apparenza di carattere soltanto economico rendono particolarmente difficile l'attività di informa-

zione, pur tanto necessaria. È però da osservare che i parlamenti nazionali sono in grado, direttamente o indirettamente (e cioè premendo sui governi), di far sì che, specialmente a livello di comunicazioni radiotelevisive, sia curata una informazione europea che faccia comprendere ai radioascoltatori e ai telespettatori la dimensione continentale delle composizioni di interessi assunte nelle decisioni comunitarie. Ciò dovrebbe riuscire tanto più facile in quei paesi che (come è il caso dell'Italia) hanno affidato ad una Commissione parlamentare il compito di fissare gli indirizzi fondamentali dell'attività radiotelevisiva, oggetto di monopolio pubblico.

Infine il processo di presa di coscienza europea sarebbe agevolato in misura notevole da un'azione formativa ed informativa svolta all'interno dei gruppi parlamentari e dei partiti politici: chi affrontasse nell'ambito di queste e di altre formazioni sociali (ad esempio, sindacati) i vari problemi secondo un'ottica europea darebbe, in concreto, un contributo rilevante alla formazione di quel « convincimento collettivo europeo » che è condizione necessaria per lo sviluppo della nostra Comunità.

A promuovere questo processo di presa di coscienza i Presidenti dei Parlamenti sono particolarmente qualificati per almeno due motivi:

a) gli impegni di livello europeo sono assunti in trattati che consentono certamente di uscire dalla Comunità, ma che godono di una particolare stabilità in relazione ai consensi, assai ampi, iniziali o sopravvenuti, di opinione popolare. Perciò l'azione promozionale del Presidenti delle Assemblee parlamentari rientra tra le posizioni *non choquantes*, non polemiche e non partitiche, che sono congeniali al loro ruolo;

b) le Assemblee parlamentari, di cui i Presidenti sono l'espressione più alta, si trovano nella situazione migliore per individuare ed affrontare problemi di prospettiva europea, mentre i governi e le amministrazioni devono impegnarsi quotidianamente nelle questioni concrete. I Parlamenti e i loro Presidenti possono prendere dagli affari europei quel tanto di distanza che è necessaria per compiere un'opera di ricerca e di immaginazione sulle questioni di medio e lungo termine.

PARTE II

CONSIDERAZIONI SUL RUOLO DEI PARLAMENTI NELL'AMBITO EUROPEO

Prima di passare al secondo tema di questa relazione, è opportuno soffermarsi sopra un aspetto di carattere generale, che ri-

guarda, sia pure in diversa misura, le questioni sottoposte alla riflessione comune.

Si è detto che il concetto di democrazia parlamentare comprende realtà notevolmente diverse e forme di governo democratico tradizionalmente distinte dalla dottrina. Tuttavia, in ognuno dei sistemi politico-costituzionali che si possono far rientrare in questa formula, un ruolo rilevante, e per taluni aspetti decisivo (deliberazioni legislative fondamentali), deve spettare al Parlamento. Orbene, non ci si può nascondere che con intensità maggiore o minore si è fatto strada in taluni settori della opinione pubblica di qualche paese un pregiudizio antiparlamentare che giuoca un suo ruolo sia a livello europeo, sia a livello nazionale: si potrebbe anzi parlare di due pregiudizi, logicamente ed emozionalmente collegati. Al livello nazionale, qualcuno ritiene che i Parlamenti siano il luogo privilegiato della difesa degli interessi particolari di natura economica, campanilistica e corporativa, mentre solo i governi e le amministrazioni (e in generale gli esecutivi) sarebbero capaci di sintesi politiche trascendenti questi interessi parziali e realmente ispirate al conseguimento del *bonum commune*. Così, a livello europeo, sia i Parlamenti nazionali, ma più ancora il Parlamento europeo, considerato nella varietà dei suoi membri in rapporto alla loro origine, sarebbe il luogo privilegiato della tutela degli interessi nazionali, mentre le grandi sintesi comunitarie potrebbero essere elaborate soltanto in seno alla Commissione e al Consiglio dei ministri. È inutile nascondersi che questo pregiudizio ha giocato, per una certa parte, anche nella formazione dei trattati che hanno regolato l'organizzazione costituzionale delle Comunità europee. Anche oggi, se pochi negano la necessità di una legittimazione democratica delle Comunità mediante un nuovo metodo d'elezione e mediante il conferimento di nuovi poteri al Parlamento europeo, è viva in più d'uno la preoccupazione che, rendendosi più democratico e « parlamentare » il processo decisionale delle Comunità, non si contribuisca ad « europeizzare » maggiormente il contenuto delle deliberazioni, ma anzi si accentui la possibilità di *stalemate* per effetto della conflittualità tra interessi nazionali troppo distanti.

Si tratta di veri e propri pregiudizi, perché nulla dimostra che governi ed amministrazioni, a livello nazionale ed europeo, siano meno sensibili alle sollecitazioni di interessi particolari. Se nelle Assemblee parlamentari, per la pubblicità dei lavori, la tutela di posizioni settoriali provoca un'eco maggiore, sarebbe ingenuo ritenere che il segreto (relativo) dell'attività degli organi esecutivi nazionali e comunitari protegga da sguardi indiscreti il continuo sforzo di

ricerca dell'interesse nazionale e di quello comunitario. Del resto, la struttura stessa dell'amministrazione (si pensi a taluni ministeri), sembra fatta apposta per rendere possibile una rappresentanza e una difesa di interessi particolari, anche se rispettabili.

La tendenza dei parlamenti contemporanei, almeno in taluni paesi, a diventare luoghi di mediazione e di arbitrato — rispetto a domande che pervengono già aggregate da centri istituzionali diversi dai partiti e dai gruppi parlamentari — ed a porsi come strumenti di partecipazione diretta delle categorie e degli interessi alle decisioni pubbliche (nella fase istruttoria dei procedimenti parlamentari) può aver accresciuto l'intensità del pregiudizio e della diffidenza nei confronti dei parlamenti. È perciò necessario prendere coscienza di questa situazione, che non va sottovalutata in una riflessione che voglia essere realistica.

PARTE III CONTRIBUTO AL PROCESSO DELLA COSTRUZIONE COMUNITARIA

In quest'ultima parte della nostra relazione intendiamo tracciare uno schema dei modi che consentono ai parlamenti nazionali di contribuire al processo di costruzione comunitaria al di fuori del rapporto diretto con il Parlamento europeo, tema: quest'ultimo, che forma oggetto di un'altra relazione.

Data l'ampiezza con cui l'argomento è stato trattato nei testi inviati dalle assemblee parlamentari nazionali, è sembrato opportuno non entrare in un'ulteriore analisi di carattere procedurale, ma formulare semplicemente alcune osservazioni di carattere generale, auspicando che il dibattito faccia risultare quegli elementi di informazione concreta circa lo spazio realmente occupato dai problemi comunitari nella vita parlamentare, che si rinvencono solo in alcune relazioni, mentre altre si sono limitate ad una mera esposizione di strumenti procedurali che possono attivare l'esame e la discussione su atti comunitari.

In primo luogo va menzionato il contributo che i parlamenti possono dare (ed hanno dato) alla costruzione comunitaria mediante deliberazioni legislative che coinvolgono lavoro preparatorio di Commissione e discussione, con voto, in Assemblea.

Dagli interventi richiesti dai trattati comunitari a quelli conseguenti alle « direttive » emanate dal Consiglio dei ministri, dagli « adeguamenti ulteriori » connessi ai vari tipi di normativa alle leggi deliberate per armonizzare talune discipline giuridiche di settore nei paesi della Comunità, è notevole il complesso di decisioni spet-

tanti, a questo livello, ai parlamenti nazionali. Tuttavia questa virtuale ampiezza di interventi può essere notevolmente ridotta in dipendenza di alcune variabili di cui sarebbe assai utile conoscere l'incidenza concreta.

In primis si deve osservare che il potere normativo nazionale non è sempre attribuito al Parlamento nella sua integralità, o almeno nella sua integralità virtuale, quando non sia stata disposta una riserva di potere regolamentare a favore dell'esecutivo. Dove la riserva è stabilita dalla Costituzione (Francia), è ovvio che si riduce in proporzione lo spazio parlamentare.

Inoltre bisognerebbe conoscere il rilievo pratico del trasferimento di potere normativo che si realizza (ad esempio in Italia, in Francia e in Inghilterra) mediante la delegazione di poteri normativi parlamentari a favore dell'esecutivo. Il terreno comunitario presenta certamente molte caratteristiche (tecnicismo, contatti a livello burocratico con gli organi della Comunità) che spingono a usare, come in effetti è accaduto, lo strumento della delega.

Né va trascurato (nella Repubblica federale tedesca ed in Italia) il ruolo legislativo delle regioni (per l'Italia è di particolare rilievo il precedente rappresentato dall'attuazione delle direttive comunitarie in tema di struttura delle imprese agricole).

Le eventuali limitazioni all'intervento legislativo del Parlamento non tolgono che molta parte della sua attività legiferante, anche se non rientra nei tipi sovranazionali, possa situarsi in posizione di conformità o non difformità, o invece di contrasto, rispetto alla normativa comunitaria primaria o derivata. Ciò comporta che ogni Parlamento nazionale dovrebbe assicurare con strumenti *ad hoc* la coerenza della propria legislazione con le norme vigenti emanate dalla Comunità. I giudizi di conformità o di difformità della normativa in materie comunitariamente rilevanti dovrebbero essere forniti, con riferimento appunto ai parametri comunitari, da un organismo interno (giunta, commissione, sottocommissione, eccetera) che sarebbe qualificata) dall'assistenza, almeno in una prima fase, di esperti di diritto comunitario. Sembra più difficile realizzare progressi notevoli rimanendo legati alle esperienze delle commissioni permanenti di settore, anche se la mancanza di simili strutture in più di una Assemblea parlamentare può forse testimoniare che all'esigenza di rispettare il diritto comunitario si dà soddisfazione in altra maniera. Che si tratti di una esigenza di carattere fondamentale è dimostrato anche dal fatto che la sua realizzazione deve porsi come uno dei mezzi principali per prevenire il contenzioso tra Comunità e Stati partecipanti.

Al di fuori degli interventi legislativi vengono in rilievo le possibilità di controllo sulla politica comunitaria dei governi degli Stati partecipanti, nonché una più generale possibilità di esaminare e discutere la stessa attività comunitaria. Bisogna tuttavia distinguere bene tra due forme di controllo.

Vi è innanzitutto il controllo inteso in senso continentale (specialmente francese) che si realizza sempre in interventi *ex post* rispetto alla attività da controllare: in questo tipo di controllo si inquadrano le audizioni di ministri sui voti dati e, più in generale, sulla linea seguita al Consiglio dei ministri di Bruxelles, i dibattiti sulle relazioni concernenti l'attività comunitaria, semestrali o annuali, di origine governativa, oppure di organismi interni appositamente creati per occuparsi di affari europei, nonché di strumenti tradizionali (interrogazioni, interpellanze, mozioni) per promuovere comunicazioni di carattere informativo e per provocare discussioni.

Certo, in qualche Parlamento è quasi impossibile trovare, al di fuori degli interventi legislativi, uno spazio autonomo per dibattiti o proposte di risoluzione in seno all'Assemblea, e sarà necessario inserire nel lavoro di commissione l'attività di controllo.

In ogni caso possono essere più o meno facilitate l'acquisizione delle informazioni (il che solo in parte può dipendere dal lavoro, per altro utilissimo ed anzi indispensabile, dei servizi interni alle Assemblée ed è conseguenza soprattutto della disciplina costituzionale, legislativa e regolamentare) e l'espressione di giudizi collegiali sulla politica comunitaria del governo. Si tratterebbe di vedere con quali modalità può meglio realizzarsi l'attività di controllo in senso francese, controllo che può essere puntuale (rispetto a singole prese di posizione) o globale, sollecitato da iniziative di singoli parlamentari o di gruppi politici di questi, o svolto per adempiere obblighi previsti dalla legge (il caso classico è quello dell'articolo 2 della legge di ratifica dei trattati comunitari del 1957, nella Repubblica federale tedesca).

Del tutto diverso nella sostanza (anche se non è detto che gli strumenti procedurali, nella loro neutra disponibilità, non possano essere, almeno in parte, gli stessi che vengono usati nell'altro tipo di controllo) è invece il *control* in senso anglosassone, che tendenzialmente implica direzione di una certa attività, ma comporta quanto meno possibilità di orientare, influenzare, limitare la libertà di azione altrui. Naturalmente questi tipi di interventi debbono avvenire prima che certi atti siano compiuti, altrimenti resterebbero vanificate le finalità di incidenza sulla azione governativa di cui si è detto poco fa. Certo, anche gli interventi di carattere consultivo

(pareri od avvisi) debbono logicamente intervenire prima che l'organo attivo si pronunci, e, in effetti, in taluni casi si può dire che il controllo in senso inglese si riduca, almeno in alcuni parlamenti, ad una attività propriamente consultiva.

È vero però che il controllo preventivo nel significato ora detto suscita, specialmente nel Parlamento europeo, ma anche altrove (come emerge, ad esempio, dalla relazione del Presidente Poher) giudizi assai negativi, dal punto di vista comunitario, rispetto alla lettera e allo spirito del trattato. Inoltre, tale controllo si presterebbe ad essere esercitato a prevalente tutela di interessi nazionali e si risolverebbe così in un ulteriore ostacolo frapposto al processo di integrazione comunitaria.

In realtà, talune censure sembrano dirette soltanto a contestare tentativi di affermare una sorta di mandato imperativo del Parlamento verso i ministri, soprattutto nel senso di imporre un veto nelle deliberazioni comunitarie del Consiglio dei ministri rispetto a talune proposte della Commissione. Naturalmente non è senza rilievo il fatto che il controllo preventivo si esaurisca nei dibattiti di commissione che non si possono concludere con il voto su una risoluzione (regolamenti delle Camere italiane) o che l'attività di esame e di selezione delle commissioni sia preliminare a deliberazioni assembleari (Repubblica federale tedesca, Gran Bretagna, Irlanda). Tuttavia il caso di assimilazione al mandato imperativo sembra marginale ed estraneo nel senso che la sua efficacia, anche nell'ipotesi di veto, è legata tra l'altro alla « fissità » dell'oggetto del negoziato all'interno del Consiglio dei ministri, che appare spesso irrealizzabile. In realtà, malgrado le formulazioni usate (direttive, prese di posizione, pareri, risoluzioni) si tratterà molto più spesso di inviti al ministro competente a premere presso i colleghi degli altri paesi per ottenere talune modifiche ai progetti di regolamento o di direttive proposte dalla Commissione. Ne è senza rilievo il fatto che questi interventi di controllo preventivo avvengano prima o dopo, oppure prima e dopo l'emissione del parere del Parlamento europeo.

In definitiva, si tratta della possibilità di esercitare una « influenza » sul comportamento dei ministri a Bruxelles: su questa linea sono già schierati tutti i Parlamenti nazionali dei paesi membri della Comunità, con varia gradazione di intensità, anche se, per taluni di essi, è difficile dire in che misura siano stati realmente adoperati gli strumenti di controllo preventivo. Salvo le Assemblee francesi, legate da una disciplina costituzionale particolarmente rigida, gli altri Parlamenti (come le due Camere del Belgio) auspicano di poter usare strumenti di controllo preventivo.

A questi tipi di interventi, oltre l'obiezione comunitaria, che sarà esaminata tra poco, è stata rivolta la classica obiezione della « riserva » della politica estera a favore degli esecutivi. Si deve osservare, però, che tale riserva, dai contorni piuttosto incerti, era stata già intaccata in molti paesi chiamando i Parlamenti a pronunciarsi su trattati di grande rilievo non ancora firmati, a prescindere, quindi, dal successivo intervento in forma legislativa per la ratifica e l'esecuzione degli accordi. Sicché il « prima » di oggi (in tema di deliberazioni del Consiglio dei ministri su atti normativi particolarmente rilevanti) non è senza qualche analogia con il « prima » di ieri.

Più grave è l'obiezione comunitaria. Per altro è difficile negare, finché il Consiglio dei ministri lavorerà più come un organo di cooperazione intergovernativa che come organo comunitario, che giuochino in qualche modo sui ministri nazionali le logiche istituzionali (legami di derivazione parlamentare), che costituiscono parte integrante della loro « legittimità ». Inoltre non si vede come potrebbe essere negato al Parlamento il ricorso a strumenti di influenza che sono adoperati da qualsiasi partito, sindacato o gruppo di pressione.

Certo, non si può negare che una serie di direttive a carattere vincolante porterebbero a risultati negativi, e che si creerebbero in tal modo situazioni di squilibrio tra ministri « liberi » e ministri « con azione a raggio limitato ». Tuttavia non ci si può nascondere che i mezzi di « controllo preventivo » sono anche un modo di reagire allo spossessamento parlamentare, realizzato dai trattati nella loro forma attuale. In realtà, essi saranno interamente delegittimati se un serio recupero di potere parlamentare avverrà a livello di Parlamento europeo, eletto più sollecitamente possibile a suffragio universale diretto.

Si può dire anche che il controllo preventivo è il mezzo principale per interessare realmente ai problemi comunitari i parlamentari che non siano membri del Parlamento europeo, mentre il controllo *ex post* esercita indubbiamente un'attrattiva minore.

Sembra ad ogni modo auspicabile che su un tema così delicato come quello del controllo preventivo i Parlamenti nazionali riescano ad adottare un atteggiamento comune, così come indicato nella relazione del Presidente Poher. Comunque l'approfondire questo tema, accertando la reale dimensione del fenomeno e prendendo posizioni possibilmente comuni su di esso, sarebbe merito non ultimo di questa Conferenza e dei suoi promotori.