

I PARLAMENTI DELL'UNIONE: NUOVI ATTORI SULLA SCENA DELLE PROCEDURE NORMATIVE COMUNITARIE?

di Cristina Fasone

1. I Parlamenti nazionali e le Comunità: gli esordi.

La partecipazione delle delegazioni parlamentari nazionali all'Assemblea di Strasburgo prima del 1979 e la persistenza del doppio mandato parlamentare, nazionale ed europeo, fino al 2004 hanno rappresentato due strumenti poco utilizzati dai Parlamenti nazionali per prendere parte all'attività comunitaria. Al contempo il conferimento di competenze in capo alle Comunità, in particolare alla Commissione europea e al Consiglio dei Ministri, in assenza di un Parlamento europeo decidente, ha alimentato a lungo il dibattito sul *deficit* democratico nell'ordinamento comunitario: da una parte, dei Parlamenti nazionali marginalizzati nel *decision-making* e sottoposti ad un'ingente mole di atti delle Comunità da recepire, dall'altra, un Parlamento europeo con funzioni originariamente consultive.

Poi, il tasso di democraticità nell'Unione è stato significativamente accresciuto. Il Parlamento europeo ha beneficiato dagli anni Settanta ad oggi di un vistoso aumento di competenze, fino al riconoscimento nel Trattato di Lisbona del carattere ordinario della procedura di co-decisione, nella quale esso è co-legislatore¹. I Parlamenti nazionali sono stati gradualmente associati alle attività delle Comunità². Oltre alla funzione di controllo e di indirizzo esercitata sui rispettivi Esecutivi, i Parlamenti si sono ritagliati un ruolo nella vita democratica dell'Unione, sia attraverso la costituzione di sedi di raccordo interparlamentare sia sulla scorta di un riconoscimento proveniente dai Trattati, inizialmente dalle Dichiarazioni n. 13 e 14 annesse al Trattato di Maastricht³. Da qui ai Protocolli sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, annessi al Trattato di Amsterdam, il passaggio è stato breve: l'obbligo di informazione che grava su tutti i Governi e la facoltà per le Assemblee nazionali di

¹ Già nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Matthews vs .Regno Unito*, del 18 febbraio 1999, era stata sancita la natura di corpo legislativo del Parlamento europeo.

² Nella sentenza *Maastricht-Urteil* (10 ottobre 1993) del Tribunale costituzionale federale tedesco è stato affermato, infatti, che l'Unione europea si configurerebbe come un'associazione di Stati la cui legittimazione democratica deriverebbe dalla salvaguardia dei poteri dei Parlamenti nazionali. Sulla questione del rafforzamento delle prerogative dei Parlamenti nazionali, si veda S. Sicardi, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione europea e Parlamenti nazionali: integrazione o contrapposizione?*, Relazione tenuta al XX Convegno annuale dell'AIC, *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Catania, 14-15 ottobre 2005, <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200510/sicardi.html>

³ Sebbene prive del rango di diritto primario, le Dichiarazioni n. 13 e 14 valorizzavano il ruolo dei Parlamenti; in particolare, la seconda Dichiarazione (che non ha mai avuto seguito, peraltro) stabiliva che dopo la convocazione di ogni Consiglio europeo sarebbe stata consultata una Conferenza di Parlamenti nazionali sui grandi orientamenti dell'Unione europea.

esprimere un parere sui progetti di atti comunitari, con effetti progressivamente più stringenti sul procedimento decisionale dell'Unione, hanno rafforzato la posizione dei Parlamenti.

Nonostante la mancata ratifica del Trattato costituzionale e l'incerto destino del Trattato di Lisbona, la prassi, probabilmente discutibile, di dare anticipata applicazione ad alcune disposizioni dei Trattati e, segnatamente, a quelle dei citati Protocolli sembrerebbe mettere in luce una tendenziale acquiescenza anche delle istituzioni dell'Unione rispetto alla presenza dei Parlamenti nazionali nei procedimenti decisionali comunitari⁴.

2. I Parlamenti nazionali e l'Unione europea tra disposizioni nazionali e Trattati comunitari

2.1 Il ruolo di garanti nell'applicazione del principio di sussidiarietà

Il settore nel quale il ruolo dei Parlamenti nazionali si è maggiormente consolidato è stato quello della valutazione della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi comunitari⁵. Tale principio, introdotto nell'art. 5 TCE dal Trattato di Maastricht⁶, stabilisce che “nei settori che non sono di sua competenza esclusiva la Comunità interviene, (...), soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque a motivo delle dimensioni o degli effetti in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”⁷.

⁴ Di seguito la trattazione sarà limitata al ruolo delle Assemblee degli Stati membri nelle procedure legislative dell'Unione e non anche al loro *status* nelle procedure, pure molto significative, di revisione dei Trattati e di applicazione della c.d. “clausola di flessibilità”.

⁵ Cfr. F. Ippolito, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2007; A. Battista, *Il principio di sussidiarietà nel diritto italiano e comunitario*, Lulu, 2005; A. Estella, *The EU principle of subsidiarity and its critique*, Oxford, Oxford University Press, 2002; R. Dehousse, *Le principe de subsidiarité dans le débat constitutionnel européen*, in P. Magnette, a cura di, *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Institut d'études européennes, 2002, pp. 157-166; G. D'Agnolo, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, CEDAM, 1998; P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 383-414; R. Dickmann, *Sussidiarietà, sovranità e regionalismo: il ruolo delle assemblee parlamentari*, in *Diritto e Società*, n. 3, 1994, pp. 483-544.

⁶ Il principio di sussidiarietà, molti anni prima di fare la sua comparsa sotto forma di diritto positivo (nel 1992), era già stato messo in evidenza nel quadro comunitario come criterio di ripartizione delle competenze nel Rapporto della Commissione europea pubblicato in GUCE, suppl. n. 5/1975, p. 9 ss.

⁷ Nel corso della seduta del 23 settembre 2002 del gruppo di lavoro I sulla sussidiarietà (CONV 286/02), in seno alla Convenzione che ha elaborato il progetto di Trattato costituzionale, è stata enfatizzata la natura essenzialmente politica del citato principio, la cui attuazione comporta un margine discrezionale importante per le istituzioni, sul quale oggi sono chiamate a vigilare le Assemblee nazionali. Sempre all'interno della Convenzione europea, la Conferenza degli organismi parlamentari specializzati negli affari comunitari (COSAC) ha accolto l'invito del gruppo di lavoro IV sui Parlamenti nazionali e ha adottato nel corso della riunione straordinaria del 27 gennaio 2003 gli “Orientamenti parlamentari di Copenaghen” (2003/C 154/01), con i quali sono stati forniti degli standard minimi indicativi per i rapporti tra Esecutivi e Parlamenti sugli affari europei, in particolare sulla tempestiva trasmissione a questi ultimi dei documenti delle istituzioni comunitarie. Così facendo, la COSAC ha incoraggiato il rafforzamento delle commissioni parlamentari e delle procedure di controllo sull'attività normativa dell'Unione e sui Governi nazionali in merito alla loro conduzione degli affari comunitari. La COSAC è una sede di cooperazione interparlamentare permanente, istituita

Il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, annesso al Trattato di Amsterdam e attualmente in vigore, ha previsto che la Commissione europea trasmettesse in tempo utile ai Governi degli Stati membri le sue proposte legislative e ha stabilito che intercorresse un periodo di sei settimane tra la data in cui l'istituzione "guardiana dei Trattati" avrebbe messo a disposizione dei legislatori comunitari (Consiglio e Parlamento europeo) la proposta rientrante nel I o nel III pilastro e la data in cui questa sarebbe stata iscritta all'ordine del giorno del Consiglio ai fini di una decisione. Così facendo, si garantiva ai Parlamenti nazionali di poter intervenire, sia pure a titolo consultivo, nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario, giacché si disponeva di un lasso temporale sufficiente per esaminare le proposte e fornire ai rispettivi Esecutivi indirizzi da seguire in sede di Consiglio⁸.

Il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali⁹, annesso al Trattato costituzionale, attribuiva alle Assemblee degli Stati membri l'opportunità di inviare al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione un parere motivato in merito al rispetto del solo principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo europeo (art. 3)¹⁰. I Parlamenti nazionali avevano a disposizione sei settimane più dieci giorni, una volta avvenuta l'iscrizione della proposta all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio, per far pervenire le proprie osservazioni prima dell'adozione del progetto o di una posizione¹¹.

nel 1989 su iniziativa francese, e ha il potere, riconosciuto nel Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, di indirizzare contributi (pubblicati in GUCE) alle istituzioni comunitarie. Essa si riunisce in via ordinaria quattro volte all'anno: due volte in seduta plenaria, alla quale partecipano sei delegati per ciascun Parlamento dell'Unione, e due volte in composizione ridotta, vale a dire con la partecipazione dei soli Capi delegazione. L'organo di programmazione delle sue attività è la Troika presidenziale, la cui composizione muta con cadenza semestrale, e di cui fanno parte il Presidente futuro, quello in esercizio e quello uscente della COSAC, secondo il sistema di rotazione della Presidenza del Consiglio UE.

⁸ L'art. 11 del citato Protocollo stabilisce, infatti, che l'esame generale delle proposte della Commissione sia svolto da parte del Consiglio e del Parlamento anche avuto riguardo alla conformità con il principio di sussidiarietà.

⁹ Cfr. M. V. Agostini, *I Parlamenti nel futuro dell'Europa: protagonisti nazionali o comprimari europei?*, in *Nuovi studi politici*, n. 3, 2002, la quale a p. 97 sottolinea la proposta, avanzata sia in sede COSAC che di Convenzione europea, ma sempre respinta, di coinvolgere i Parlamenti nazionali direttamente nell'attività del Consiglio, nel senso di modificare "la formula relativa alla composizione del Consiglio dei ministri e lasciare ciascun Paese libero di inviare delegazioni parlamentari, delegazioni miste o delegazioni governative.

¹⁰ Per "progetto di atto legislativo europeo" si intende la proposta della Commissione, l'iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea degli investimenti, intese all'adozione di un atto legislativo europeo (art. 2 del Protocollo).

¹¹ Cfr. C. Morviducci, *Convenzione europea e ruolo dei Parlamenti nazionali: le scelte definitive*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 2003, pp. 1061-1095. L'autrice evidenzia come fino alla redazione del Trattato costituzionale "era lo Stato, a prescindere dalla sue varie articolazioni, detentore del diritto di sindacare l'operato della Comunità e quindi il rispetto dei principi di attribuzione (...) nell'ambito di un rapporto dualistico tra Stato e Organizzazione". Nel rapporto è stato inserito un nuovo soggetto, il Parlamento nazionale, incaricato anch'esso di controllare l'operato dell'Unione. Il ruolo del soggetto "Parlamento nazionale" è valorizzato anche in sede di ricorso di annullamento. Uno Stato membro, per iniziativa del proprio Governo o, in conformità con il proprio ordinamento giuridico, a nome del suo Parlamento nazionale o di una sua Camera può presentare un ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà (art. 8 del Protocollo per l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità annesso al Trattato costituzionale e ora al Trattato di Lisbona). La Corte di giustizia

Nonostante lo stallo nel processo di ratifica del Trattato costituzionale, la Commissione europea da settembre 2006 ha iniziato a trasmettere le sue proposte direttamente ai Parlamenti così come fa con il Parlamento europeo e con il Consiglio, senza attendere l'intermediazione dei Governi.

Venendo, quindi, al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità annesso al Trattato costituzionale, l'art. 7 di questo, che disciplina la c.d. procedura di "allerta precoce" (*early warning*), costituisce il vero baluardo per la partecipazione dei Parlamenti nazionali alla c.d. "fase ascendente". Questi ultimi sono stati collocati su di un piano di parità, disponendo ciascuno di due voti (per i sistemi parlamentari bicamerali, ogni Camera dispone di un voto) in merito alla formulazione del parere motivato da trasmettere alle istituzioni proponenti il progetto. Qualora un numero di Parlamenti nazionali tale da rappresentare un terzo dei voti complessivamente loro attribuiti avesse rilevato il mancato rispetto del principio di sussidiarietà, il progetto avrebbe dovuto essere riesaminato¹². Sarebbe stato sufficiente, invece, solo un quarto dei voti per i progetti di atti legislativi europei presentati per la disciplina dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La Commissione, il gruppo di Stati membri, il Parlamento europeo, la Corte di giustizia, la BCE o la BEI, a seconda del soggetto proponente, potevano decidere, motivando, di mantenere il progetto, di ritirarlo o di modificarlo.

A tal riguardo, sebbene l'*impasse* nel processo di ratifica e l'assenza di disposizioni che la chiamassero in causa, la COSAC di sua iniziativa ha stimolato l'anticipata applicazione delle disposizioni concernenti il "meccanismo di allerta precoce"¹³, convinta del fatto che solo un coordinamento delle posizioni assunte dalle varie Camere, avrebbe potuto accrescere la loro incidenza nel processo decisionale comunitario¹⁴.

dell'Unione e il Tribunale di primo grado, invero, hanno sempre fornito un'interpretazione del principio di sussidiarietà a difesa delle competenze dell'UE e del loro legittimo esercizio da parte delle istituzioni comunitarie. A tal riguardo, cfr. causa C-110/93, *Belgio contro Commissione delle Comunità europee* del 14 aprile 2005; causa C-377/98, *Paesi bassi contro Parlamento europeo e Cons. UE* del 9 ottobre 2001 e causa T-65/98, *Van den Bergh Foods contro Commissione europea* del 23 ottobre 2003. Infine, il coinvolgimento, a discrezione di ogni ordinamento interno, anche delle Assemblee regionali trova fondamento nella titolarità di queste della potestà legislativa esclusiva su alcune delle materie in cui vi è una competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri. Infatti, negli Stati federali o a regionalismo rafforzato le Costituzioni nazionali attribuiscono la potestà legislativa alle Assemblee statali/regionali su una lista di materie o sulle materie individuate in via residuale rispetto alle competenze del Parlamento federale/nazionale.

¹² Con 25 Stati membri e un totale di 50 voti tra tutte le Camere, sarebbero stati necessari 16 voti (esattamente 16,2) per determinare un riesame della proposta. Tale cifra è considerata come estremamente difficile da raggiungere dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali presso l'Unione europea, data la distanza di vedute non solo tra Parlamenti ma anche tra le Camere del medesimo Parlamento.

¹³ Meccanismo che, curiosamente, porta lo stesso nome di quello utilizzato per segnalare ad uno Stato membro il mancato rispetto di uno dei parametri del Patto di stabilità e crescita.

¹⁴ Sull'anticipata applicazione di disposizioni di un Trattato internazionale in generale e, in particolare, di quelle del Trattato costituzionale e concernenti i Parlamenti nazionali, cfr. G. Tosato, E. Greco, *Riflessioni in tema di ratifica del*

2.2 I "progetti pilota" sottoposti alla procedura di allerta precoce

La XXXII COSAC, che ha avuto luogo all'Aia il 23 e il 24 novembre 2004, ha deciso, non senza qualche riluttanza, di rodare la procedura prevista dal Trattato costituzionale in vista della sua futura entrata in vigore¹⁵. L'idea rispondeva alla volontà di creare un coordinamento tra le Assemblee nazionali e di stimolare una loro partecipazione in merito. Non tutti i Parlamenti, infatti, disponevano, al momento, di procedure che avrebbero consentito lo *scrutiny* della legislazione comunitaria e, anche quando queste erano state codificate, spesso non vi si faceva ricorso¹⁶.

Pur nel rispetto dell'autonomia di ciascun ordinamento parlamentare, la possibilità di costituire una "minoranza di blocco"¹⁷ era direttamente connessa almeno al rispetto del termine stabilito per la presentazione delle osservazioni alle istituzioni comunitarie. Era necessaria, quindi una "prova generale": la Troika presidenziale della COSAC ha stabilito che il primo esperimento sarebbe stato condotto, tra il 1 marzo e il 12 aprile 2005, sul terzo pacchetto ferroviario proposto dalla Commissione europea¹⁸. I risultati sarebbero stati resi noti nella successiva COSAC del 17-18 maggio a Lussemburgo¹⁹.

La Camera dei deputati italiana e il *Bundestag*, si sono dichiarate contrarie all'anticipata attuazione del Protocollo, paventando "un'applicazione *ultra vires* del Trattato"²⁰. Sono state addotte a giustificazione di questa posizione intransigente anche altre ragioni, tra cui l'illegittima estensione dell'esperimento alla valutazione della conformità al principio di proporzionalità e il discutibile ruolo che la COSAC si era arrogata. Il controllo sulla sussidiarietà avrebbe dovuto

Trattato costituzionale per l'Europa, Documento presentato nell'ambito del seminario "Riflessioni in tema di ratifica e anticipazione del Trattato Costituzionale per l'Europa, Roma, Palazzo Rondinini, 15 novembre 2004.

¹⁵ Sulla base di una proposta del Presidente della Delegazione per l'Unione europea del Senato francese.

¹⁶ Nel caso italiano, ad esempio, nonostante i regolamenti delle due Camere fossero stati emendati, rispettivamente, nel 1996 e nel 2003 (art. 127 r. C; art. 144 r. S), le disposizioni concernenti non venivano applicate. La Camera dei deputati aveva motivato la sua mancata partecipazione al progetto pilota promosso dalla XXXII COSAC facendo leva sull'assenza di una disposizione regolamentare *ad hoc* per l'*early warning mechanism*. Come altre Camere nazionali, tra cui il Senato, avrebbe potuto affidarsi, sin da allora, alle procedure esistenti in materia di partecipazione agli affari comunitari. Solo La Finlandia, la Danimarca, la Lituania e i Paesi Bassi avevano previsto procedimenti specifici dopo la firma del Trattato costituzionale.

¹⁷ Sebbene questa locuzione sia stata introdotta per la prima volta dal Compromesso di Ioannina del 1994 per definire una particolare modalità di deliberazione in seno al Consiglio dei Ministri delle Comunità, il paragone un po' forzato (dato che i Parlamenti non sarebbero stati in grado di inibire l'adozione del progetto), dà la misura del rinvigorimento della posizione dei Parlamenti.

¹⁸ Il pacchetto esaminato si componeva di due proposte di direttive (COM (2004)144 e COM (2004) 139) e di due proposte di regolamento (COM (2004)142 e COM (2004) 143).

¹⁹ Sugli esperimenti condotti sotto l'egida della COSAC, cfr. P. Kiiver, *The National Parliaments in the European Union: a critical view on EU Constitutional-building*, The Hague, Kluwer International Law, 2006.

²⁰ Cfr. A. Esposito, *La COSAC e il controllo di sussidiarietà: un caso di (parziale e problematica) anticipazione degli effetti del Trattato costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, http://www.forumcostituzionale.it/site/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=3#e, 2005

svolgersi da parte di ciascun Parlamento a titolo individuale e non collettivamente, come lasciava presagire l'intermediazione della COSAC tra i Parlamenti e la Commissione europea²¹. Su tutta la procedura, poi, aleggiava il grande interrogativo dell'atteggiamento delle istituzioni comunitarie in caso di raggiungimento della "minoranza di blocco". Ogni dubbio è stato fugato in occasione della Conferenza di Lussemburgo del 2005 dal commissario Wallström, la quale ha dichiarato che la Commissione non avrebbe collaborato all'iniziativa. Sostanzialmente, quindi, si è trattato di un esperimento autoreferenziale dei Parlamenti²².

In totale 14 Camere hanno rilevato nelle loro risposte che una o più di esse violava il principio di sussidiarietà e 11 di queste hanno trasmesso alla COSAC un parere motivato, presentando principalmente rilievi di carattere procedurale²³.

Durante la COSAC successiva, che si è tenuta a Londra nell'ottobre 2005, si è deciso di procedere con lo scrutinio di due nuovi progetti di atti comunitari, sempre per i medesimi profili, nella seconda metà del 2006. A causa della doppia bocciatura referendaria, olandese e francese, del Trattato costituzionale, il test si è svolto considerando quale base giuridica il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità annesso al Trattato di Amsterdam. Così facendo, quindi, qualunque fosse stata l'opinione dei Parlamenti, le istituzioni comunitarie proponenti non sarebbero state oberate da alcun aggravio procedurale, nonostante le richieste provenienti dal Senato francese e dall'Assemblea portoghese.

²¹ Sin dalla riunione congiunta dei gruppi I e IV della Convenzione europea (CONV 210/02) era emersa una divergenza di vedute tra quanti concepivano il meccanismo di allerta come procedimento collegiale da svolgersi in un *forum* come la COSAC e quanti, invece, ritenevano che i Parlamenti avrebbero dovuto agire individualmente. Sono state avanzate, inoltre, delle proposte rispetto al controllo giurisdizionale *ex post* sul principio in questione, alcune delle quali sollevavano il problema del diritto di deferimento alla Corte di Giustizia, da riconoscersi, addirittura, alla COSAC.

²² Su 37 Camere, 31 hanno partecipato al test. In 27 di queste, le Commissioni per gli Affari europei hanno sovrinteso all'intera fase di scrutinio e in 16 casi anche le Commissioni di merito (soprattutto quelle per i trasporti e Bilancio/ o per gli Affari economici) sono state coinvolte. Si sono chiamate fuori il *Bundestag*, la Camera dei deputati italiana, il Parlamento maltese (poiché Malta non ha ferrovie), il Parlamento portoghese (che è stato sciolto il 5 aprile in vista delle elezioni) e il Parlamento spagnolo. Tutte le informazioni sui test di sussidiarietà e proporzionalità promossi dalla COSAC sono disponibili presso il sito internet:

<http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/>

²³ Le principali osservazioni (posizione belga, svedese e irlandese) si sono appuntate sull'insufficienza degli indicatori qualitativi e quantitativi che dovrebbero obbligatoriamente corredare le proposte della Commissione per certificarne la conformità al principio di sussidiarietà; sulla mancanza della traduzione del testo nelle lingue ufficiali dei dieci nuovi Stati membri; sull'esiguità del tempo disponibile per lo scrutinio; sulla difficoltà di distinguere l'esame alla luce del principio di sussidiarietà da quello svolto considerando la proporzionalità, nonostante la valutazione di questo profilo non rientrasse nel meccanismo di allerta precoce; sull'assenza di informazioni circa la posizione degli altri Parlamenti nazionali. Per un esame generale delle difficoltà incontrate nel controllo della sussidiarietà, cfr. Sénat français, *Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'UE par M. H. Haenel*, n. 88, Parigi, 21 novembre 2007. Nel corso della XXXIII COSAC è stato adottato un contributo indirizzato alla Commissione, proprio come se il controllo di sussidiarietà fosse stato oggetto di un esercizio collettivo delle Assemblee nazionali. Ad ogni modo, la Conferenza ha esercitato formalmente una prerogativa che le compete ai sensi del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE, quella di indirizzare alle istituzioni comunitarie i contributi che ritiene utili, in special modo in materia di sussidiarietà.

I Parlamenti sono stati invitati ad esaminare il Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per esprimere due preferenze circa le proposte da sottoporre al controllo di sussidiarietà e di proporzionalità. Come rilevato dai Presidenti delle delegazioni presso la COSAC nella loro riunione di Vienna, del 20 febbraio 2006, i progetti più menzionati sono stati quello della Commissione per la modifica del regolamento n. 2201/2003, concernente la regolazione e la giurisdizione in materia di divorzi²⁴, il cui test si sarebbe svolto tra il 17 luglio e il 27 settembre 2006²⁵, e quello del Parlamento europeo e del Consiglio di modifica della direttiva 97/67EC sulla completa realizzazione del mercato interno dei servizi postali comunitari²⁶.

Per quanto riguarda il primo test, sulla proposta di modifica del regolamento n. 2201/2003, solo 11 Camere di 9 Stati membri hanno rispettato la scadenza prevista²⁷, anche se tutti i Parlamenti, ad eccezione di quelli austriaco, svedese e spagnolo, seppur in ritardo, hanno preso parte all'iniziativa. Il Parlamento britannico è stato l'unico a coinvolgere anche le Assemblee regionali, prendendo in considerazione i pareri trasmessi dal Parlamento scozzese e dall'Assemblea gallese. Il Senato belga, le due Camere olandesi, la Camera dei deputati ceca e la Camera dei Lords hanno riscontrato una violazione del principio di sussidiarietà, mentre solo il Parlamento olandese ha rinvenuto anche un'infrazione del principio di proporzionalità da parte della Commissione, a cui è stato inviato un parere motivato²⁸.

A tal proposito, nonostante la risoluta posizione del Parlamento francese, vi sono state altre opinioni, provenienti anche dal Segretariato della COSAC, che hanno sottolineato l'opportunità di focalizzare l'attenzione per il futuro monitoraggio coordinato anche "sul merito dell'azione regolativa europea"²⁹ e, soprattutto, sui contenuti del Programma legislativo e di lavoro della

²⁴ Ai sensi dell'art. 69 d, par. 4 del TFUE i Parlamenti nazionali acquisiscono una rilevantissima prerogativa in materia di diritto di famiglia. Per le proposte di atti comunitari che riguardano questo settore e che hanno implicazioni transnazionali le Assemblee nazionali devono essere sempre consultate. Qualora entro sei mesi dalla data della comunicazione dell'atto un Parlamento nazionale si opponga ad esso, la decisione non è adottata.

²⁵ Cfr. COSAC Secretariat, *Aide-mémoire for the subsidiarity and proportionality check on the Commission proposal for a regulation on the applicable law and jurisdiction in divorce matters*, 17 July 2006.

²⁶ Questa nuova fase di applicazione *sui generis* del Protocollo si è aperta sotto l'egida delle dichiarazioni del Consiglio europeo del 15-16 giugno 2006, secondo il quale "i Parlamenti nazionali sono incoraggiati a rafforzare la cooperazione nell'ambito della COSAC per il controllo della sussidiarietà", ponendosi in contrasto con la richiesta della delegazione italiana presso la Conferenza. Quest'ultima, infatti, rivendicava che l'esercizio del suddetto monitoraggio fosse riconosciuto come diritto individuale di ciascun Parlamento.

²⁷ Il Senato ceco, il Parlamento estone e quello finlandese, l'Assemblea nazionale e il Senato francesi, l'Assemblea ungherese, le due Camere polacche, il Consiglio nazionale slovacco, il Parlamento greco e le due Camere olandesi. Queste informazioni sono disponibili all'interno del VI *Biannual Report* della COSAC: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

²⁸ Il Parlamento olandese ha rilevato che il numero di 170,000 divorzi "internazionali", quindi tra cittadini aventi la nazionalità di due Stati membri diversi (la cui disciplina si cerca di armonizzare) non sarebbe così elevato da costituire un ostacolo alla libera circolazione delle persone e, quindi, da essere attratto nella sfera delle competenze dell'Unione.

²⁹ Cfr. A. Esposito, *La COSAC e il controllo di sussidiarietà*, Paper del *Forum di Quaderni costituzionali*, in www.forumcostituzionale.it, p. 4. Anche il prof. Andreas Maurer, audito dal gruppo di lavoro I della Convenzione

Commissione. Ad esempio, al *meeting* dei Presidenti delle delegazioni presso la COSAC, il 12 febbraio 2007, l'on. Bimbi e il sen. Manzella, Presidenti delle XIV Commissioni della Camera e del Senato italiani, hanno presentato una lettera nella quale proponevano di estendere, sempre in via sperimentale, il controllo svolto dai Parlamenti nazionali anche “agli aspetti normativi e ai carichi amministrativi e finanziari che investono le competenze degli enti regionali e locali”.

2.3 I Parlamenti nazionali e le novità apportate dal Trattato di Lisbona

La decisione del Consiglio europeo di Bruxelles (21 e 22 giugno 2007) di conferire un mandato alla Conferenza intergovernativa per riformare i Trattati ha dischiuso nuovi scenari. Il Trattato di riforma, firmato il 13 dicembre 2007 e in attesa di ratifica, rafforza ulteriormente le prerogative dei Parlamenti nazionali nel *decision making* dell'Unione, giungendo perfino ad inibire, col coinvolgimento di altri attori istituzionali, l'adozione del progetto su cui siano state espresse le riserve³⁰.

Il periodo da dedicare allo *scrutiny* parlamentare è ampliato a otto settimane e, fermo restando quanto già previsto dall'art. 7 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità annesso al Trattato costituzionale³¹, è aggiunto il paragrafo 3 che innova in maniera significativa la procedura di co-decisione³². I progetti di atti sottoposti alla procedura ordinaria, quella di co-decisione, sono riesaminati, qualora i pareri motivati su di essi circa il mancato rispetto del principio di sussidiarietà rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali. Al termine di questo nuovo esame, la Commissione europea

europea (CONV 188/02), nella seduta del 15 luglio 2002, aveva rilevato che la COSAC “benché abilitata dal Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, non si era ancora occupata dei problemi legislativi dell'UE sebbene dopo la riunione di Helsinki avesse cominciato ad interessarsi maggiormente di questioni politiche”.

³⁰ Per una disamina delle novità apportate dal Trattato di Lisbona al ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE, cfr. Camera dei Deputati, Segreteria generale-Ufficio rapporti con l'UE, XV legislatura, *Conferenza intergovernativa 2007*, Bollettino n. 7, 9 novembre 2007 e Sénat français, *Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'UE par M. H. Haenel*, n. 76, 8 novembre 2007 (annexe au procès-verbal de la séance).

³¹ Cfr. P. Kiiver, *Implementing the Early warning Mechanism for subsidiarity: national parliaments beyond the Constitutional Treaty*, Conference papers, “Fifty years of interparliamentary cooperation”, Berlin, 13 June 2007 http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=4123

³² Nel corso dei lavori del Gruppo I della Convenzione europea -riunione del 22 luglio 2002 (CONV 219/02)- era stata avanzata una proposta che, seppur con notevoli differenze, era volta a modificare l'iter della procedura di co-decisione in modo da consentire, a specifiche condizioni, l'associazione dei Parlamenti nazionali al procedimento. In particolare, questi avrebbero potuto partecipare al Comitato di conciliazione (art. 251 TCE) per dare il loro parere sull'atto in questione, una volta presentata la posizione comune del Consiglio e gli emendamenti del Parlamento ad essa. Le obiezioni, poi prevalse, avevano ad oggetto sia il limitato numero dei casi (25%) in cui il Comitato di conciliazione si riuniva, sia le scarse probabilità che nella fase conclusiva del procedimento le obiezioni dei Parlamenti sul rispetto del principio di sussidiarietà sarebbero state prese in considerazione.

può decidere di mantenere la proposta, di modificarla o di ritirarla. Qualora scelga di mantenerla, l'istituzione deve spiegare, in un parere motivato, perché ha ritenuto la proposta conforme al suddetto principio. Tale parere e quelli dei Parlamenti nazionali sono sottoposti al legislatore dell'Unione affinché ne tenga conto nella procedura, prima della conclusione della prima lettura. Se la maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o il Parlamento europeo a maggioranza dei voti espressi (quindi con lo stesso *quorum* richiesto alle due istituzioni per l'approvazione di un atto secondo la procedura legislativa ordinaria) ritiene la proposta non compatibile con il principio di sussidiarietà, essa non forma oggetto di ulteriore esame³³.

Il meccanismo è stato definito dalla letteratura straniera "*Orange card mechanism*", dato il carattere più stringente degli effetti che è suscettibile di produrre sulle procedure comunitarie e per differenziarlo dallo "*Yellow card mechanism*", già previsto dal Trattato costituzionale e mantenuto dall'art. 7, comma 2, del citato Protocollo annesso al Trattato di Lisbona³⁴. Secondo il meccanismo del c.d. "cartellino giallo", "qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, il progetto deve essere riesaminato"³⁵.

Per la prima volta sarà stato introdotto nel TUE un articolo dedicato espressamente alle Assemblee degli Stati membri (art. 12). Queste ultime nella precedenti versioni del Trattato avevano trovato riconoscimento del loro ruolo solo nei Protocolli. Le disposizioni dell'articolo novellato, incluse quelle che rinviano alle procedure di modifica dei Trattati³⁶, hanno una forte

³³Cfr. S. Rothenberger and O. Vogt, *The Orange card: a fitting response to national Parliaments' Marginalisation in EU decision-making?*, Conference paper, Berlin, 13 June 2007, *Fifty years of interparliamentary cooperation*. Si rinvia all'Appendice n. 3, nella quale si dà conto della procedura d'esame dei progetti di atti legislativi della Commissione europea da parte dei Parlamenti nazionali e dell'interazione di questi ultimi con le istituzioni comunitarie, secondo la disciplina introdotta dal Trattato di Lisbona. Secondo M. Cartabia, *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea*, Relazione tenuta al XX Convegno annuale dell'AIC, *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Catania, 14-15 ottobre 2005, <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200510/cartabia.html>, "probabilmente gli unici casi in cui la procedura di allarme preventivo può davvero condurre all'espressione di un punto di vista diverso da quello mantenuto dai Governi nel Consiglio dei ministri è quello in cui la seconda Camera è realmente espressione di una rappresentanza diversa rispetto a quella della maggioranza che sostiene il Governo, come ad esempio, nel caso del *Bundesrat* e negli altri casi dove esiste un «Senato delle Regioni»".

http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=4215

³⁴ Cfr. C. Sampol, *Half a victory for national parliaments*, in *Europolitics*, n. 3407, 7 novembre 2007, che si sofferma anche sulla posizione olandese - rimasta isolata - favorevole alla *red card*, ossia al conferimento ai Parlamenti nazionali del potere di veto sul processo decisionale comunitario.

³⁵ Si può notare come la CIG si sia spinta oltre la posizione assunta dai Parlamenti nazionali rappresentati in seno alla Convenzione che ha elaborato il Trattato costituzionale, in particolare nel gruppo di lavoro I, che al punto 6 delle conclusioni (CONV 286/02, 23 settembre 2002) aveva respinto la possibilità di bloccare, tramite il "meccanismo di allerta precoce", il procedimento legislativo comunitario. Anche in questo caso, comunque, tale conclusione è rimessa alla volontà delle istituzioni comunitarie di prendere in considerazione le osservazioni dei Parlamenti nazionali.

³⁶ I Parlamenti nazionali saranno coinvolti, infatti, nel procedimento di revisione ordinaria dei Trattati, mediante la convocazione da parte del Consiglio europeo di una Convenzione, alla quale prenderanno parte anche rappresentanti del Parlamento europeo, della Commissione europea e dei Governi nazionali. Vi sono poi due tipi di procedure di revisione

carica simbolica, dal momento che valorizzano “il contributo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell’Unione”.

Nelle more dell’entrata in vigore dei Trattati³⁷, però, si pongono degli interrogativi in merito all’applicazione della nuova procedura. E’ probabile che avrà un impatto anche sull’ordinamento costituzionale di alcuni Stati membri e sulla ripartizione dei poteri. Ad esempio, la Francia ha di recente apportato l’ennesima modifica al Titolo XV della sua Costituzione, intitolato ora all’ “Unione europea”³⁸. Per quanto riguarda il rapporto tra il Parlamento francese e l’UE, sono stati introdotti due nuovi articoli, 88-6 e 88-7. Nel primo si dispone che “l’Assemblea nazionale e il Senato possano esprimere un parere motivato sulla conformità di un progetto di atto legislativo europeo al principio di sussidiarietà. Il parere è trasmesso dal Presidente dell’Assemblea competente ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Il Governo ne è informato”³⁹. Il secondo articolo, nel disciplinare la partecipazione del Parlamento francese alle procedure di revisione semplificate, stabilisce che esso può opporsi ad una modifica delle regole di adozione degli atti comunitari attraverso l’approvazione di una mozione di identico contenuto da parte delle due Camere⁴⁰.

E’ stato obiettato, poi, che il controllo di sussidiarietà è rivolto al *target* sbagliato, dato che gli “attentati” al rispetto del principio sono compiuti più frequentemente nella fase di

semplificate: l’art. 48 TUE, comma 6, prevede che, qualora “il Consiglio europeo adotti (all’unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo) una decisione che modifichi in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del TFUE (...) o in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario e della Banca centrale europea”, la decisione entri in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme nazionali, quindi presumibilmente mediante ratifica; l’art. 48, comma 7, TUE contiene la disciplina delle c.d “norme passerella”, le quali consentono di “transitare”, mediante decisione del Consiglio europeo all’unanimità, dalla prescritta procedura legislativa speciale a quella ordinaria o dalla regola dell’unanimità in Consiglio a quella della maggioranza qualificata. Quindi, entrano in gioco i Parlamenti nazionali con una sorta di “ratifica preventiva”: ad essi è trasmessa la decisione del Consiglio europeo e hanno sei mesi di tempo per opporvisi. E’ sufficiente il veto di un solo Parlamento nazionale perché la decisione sia resa priva dei suoi effetti.

³⁷ Sulla riforma dei Trattati cfr. M. Pallares, *Les changements par rapport au Traité Constitutionnel*, in *Notre Europe* web site http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/M_Pallares_-_Traite_Reformateur.pdf novembre 2007.

³⁸ Sul punto, cfr. European Policy Centre, EGMONT and CEPS, Joint study, *The Treaty of Lisbon: implementing the institutional innovations*, November 2007, pp. 81-96.

³⁹ Il secondo comma dell’art. 88-6 Cost. stabilisce che ogni Camera può proporre un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia UE contro un atto legislativo europeo per violazione del principio di sussidiarietà. Il ricorso è trasmesso alla Corte da parte del Governo francese.

⁴⁰ Si può notare una differenza sostanziale tra i due articoli: l’art. 88-6 Cost. si riferisce a ciascuno dei due rami del Parlamento, come soggetti autonomi che danno luogo a procedure distinte per l’approvazione del parere, potendo esprimere, questo, anche un “avviso disgiunto” tra le Camere riguardo al rispetto della sussidiarietà; l’art. 88-7 Cost., invece, chiama in causa il Parlamento nella sua unità: se le mozioni adottate dal Senato e dall’Assemblea nazionale avessero un contenuto differente, la Camera che eventualmente esprimesse una posizione contraria alla revisione semplificata non potrebbe interdire il prosieguo della procedura.

implementazione della normativa, sia ad opera delle procedure di “comitologia” che dell’esercizio dei poteri esecutivi da parte della Commissione⁴¹.

Infine, sarà necessario specificare quando il *quorum* stabilito dal Protocollo si considererà raggiunto: “non è chiaro se il riesame debba scattare allorché ci sia una contestazione relativa al principio di sussidiarietà su punti diversi del progetto di atto legislativo della Commissione europea” o se le obiezioni debbano essere sollevate sullo stesso punto⁴².

Per questo profilo e contrariamente alle attese, non si è rivelato istruttivo il test promosso dalla XXXVIII COSAC di Lisbona, del 14-16 ottobre 2007⁴³, dove è maturata la decisione di procedere ad un primo controllo coordinato della sussidiarietà per testare l’applicazione della nuova procedura stabilita dal Trattato di Lisbona. Anche in questo caso, si è trattato dell’anticipata applicazione di disposizioni di un Trattato⁴⁴. L’oggetto dello scrutinio è stata una decisione quadro del Consiglio sulla lotta al terrorismo (COM(2007) 650 final) presentata dalla Commissione il 6 novembre scorso⁴⁵. I delegati dei Parlamenti nazionali si sono trovati concordi nel ritenere che

⁴¹European Policy Centre, EGMONT and CEPS, Joint study, *op. cit.*, nel quale si precisa che ogni anno a fronte di 60-70 progetti di atti legislativi presentati si contano circa due - tre mila decisioni di “comitologia”. Anche per la mole di queste ultime oltre che per l’atteggiamento alquanto indifferente dei Parlamenti, sarebbe pressoché impossibile coinvolgerli nel loro scrutinio. Sul tema della “comitologia” si vedano M. Savino, *I Comitati dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 103 ss. e A. Esposito, *La delega di poteri dal Consiglio alla Commissione*, Roma, Philos ediz., 2004, spec. 81 ss.

⁴² Cfr. <http://www.senato.it/notizie/136525/141920/genpagina.htm>

⁴³ In realtà, la decisione era stata già presa il 12 luglio 2007 dai Presidenti delle delegazioni presso la COSAC, nel corso del loro meeting a Lisbona.

⁴⁴ Cfr. <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/Test/reldoc/pdf/>, dove sono indicate le domande a cui i Parlamenti nazionali sono invitati a rispondere:

1. *What was the procedure used to conduct the check? Please specify with regard to the following topics:*

- *which committees were involved?*
- *did your government provide any information as part of the scrutiny process?*
- *in case of a bicameral system, did you cooperate with the other chamber?*
- *did you consult regional Parliaments?*
- *did you make use of external expertise?*

2. *Did you cooperate with other national Parliaments in the process opinion?*

3. *Did you publicize your findings (e. g. in a special press release?)*

4. *Has you parliament lately adapted its procedures with regard to the subsidiarity check mechanism as foreseen in the Lisbon Treaty or is it planning to do so?*

Findings:

5. *Did you find any breach of the subsidiarity principle?*

6. *Did you adopt a reasoned opinion on the Framework Decision? (please enclose a copy)*

7. *Did you find the Commission’s justification with regard to the subsidiarity principle satisfactory?*

8. *Any other observations?*

⁴⁵ Durante la Conferenza dei Presidenti delle Commissioni parlamentari per gli affari europei di Lubiana, il 18 febbraio 2008, sono stati comunicati i risultati di quest’ultimo “progetto pilota”: complessivamente 24 Camere di 19 Stati membri hanno presentato i loro pareri motivati, ma soltanto la Camera dei Comuni britannica ha rilevato una violazione del principio di sussidiarietà. Il dato non è incoraggiante: dal primo progetto pilota ad oggi il numero dei Parlamenti coinvolti è prima decresciuto e poi leggermente aumentato. Al primo test hanno partecipato 31 Camere su un totale di 37; all’ultimo test, nonostante l’estensione a otto settimane del termine per la presentazione dei pareri, hanno preso parte solo 24 Camere su 40. Probabilmente se il Trattato di Lisbona entrerà in vigore, quando il meccanismo inizierà a

questa procedura di controllo non deve essere considerata come un meccanismo volto ad arrestare l'iter legislativo nell'Unione, ma che, al contrario, debba essere usata secondo una logica cooperativa con le istituzioni comunitarie⁴⁶.

2.4 Alcuni elementi di differenziazione in merito alla disciplina e alla pratica dello scrutiny parlamentare

Le modalità di partecipazione delle Assemblee nazionali alla fase ascendente sono riconducibili a due fondamentali modelli, secondo la dottrina⁴⁷: il sistema del mandato e quello di esame dei documenti. Il primo, adottato dall'Austria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Svezia acconsente a che le Commissioni competenti per gli Affari comunitari, vincolando l'intero Parlamento, conferiscano un mandato al rispettivo Governo, un vero e proprio obbligo di fare, determinando, con un margine di discrezionalità variabile, la condotta che questo dovrà tenere in sede di Consiglio rispetto ad una specifica proposta. Nell'ordinamento danese, dove vi è una forma di governo parlamentare, ad esempio, ogni scostamento dell'Esecutivo dagli indirizzi impartiti comporta che questo sia pubblicamente chiamato a giustificare la sua condotta davanti al Parlamento. Il punto di forza di questo procedimento è senza dubbio la sua rapidità, dal momento che la decisione è rimessa nelle mani di un solo organo.

L'altro sistema, utilizzato dalla Repubblica Ceca, Cipro, Francia, Germania, Italia, Irlanda, Portogallo, dal Senato belga, dalla Camera Alta olandese, Bulgaria, Lussemburgo e Spagna si fonda sull'esame dei documenti comunitari trasmessi dal Governo o dalla Commissione europea da parte della Commissione competente per gli affari comunitari, con il coinvolgimento, a titolo consultivo, anche delle Commissioni di merito, e la possibilità di deferire la questione all'Aula affinché esprima la propria posizione. In alcuni di questi Stati membri, come in Francia, in Italia e nel Regno Unito, è stato introdotto l'istituto della riserva di esame parlamentare⁴⁸, la quale, se apposta dall'Esecutivo in Consiglio, consente di sospendere la decisione fintanto che il Parlamento non si sia pronunciato sul punto o, in caso di inerzia da parte di quest'ultimo, fino a quando non sia decorso inutilmente il termine stabilito per emettere il parere. Questo modello, sebbene assicuri una

produrre i suoi effetti, avvertendo una reale facoltà di incidere sui procedimenti comunitari, si registrerà una maggiore adesione.

⁴⁶ Cfr. *Minutes of the COSAC Chairpersons Meeting*, Lubiana, 18 febbraio 2008, p. 2.

⁴⁷ Cfr. P. Gambale, *op. cit.*; A. J. Cygan, *National Parliaments in an integrated Europe: an Anglo-German perspective*, The Hague, Kluwer International Law, 2001; A. Maurer, W. Wessels, *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latercomers?*, Nomos, Baden Baden, 2001, per un'esauriente disamina dei sistemi di *scrutiny* in un'Unione europea a 15 Stati.

⁴⁸ La disciplina dell'istituto varia da ordinamento a ordinamento; pertanto quella proposta è semplicemente un'esemplificazione volta ad identificare alcuni tratti caratterizzanti della riserva d'esame parlamentare.

maggior ponderazione nell'esame delle proposte grazie al coinvolgimento potenziale di un numero elevato di soggetti, sconta, tuttavia, maggiori "lungaggini" procedurali. Il bilanciamento tra il calendario dei lavori di ogni Commissione e, se del caso, dell'Assemblea con la mole di proposte da prendere in considerazione e con i tempi ristretti perché la pronuncia parlamentare abbia una qualche rilevanza non sempre risulta essere efficace⁴⁹.

A queste considerazioni va ad aggiungersi il fatto che l'esame preliminare della legislazione comunitaria può svolgersi su tutte o solo su alcune proposte. Ad esempio, il Parlamento danese non considera solo i progetti rientranti nel primo e nel terzo pilastro, ma anche quelli in materia di Politica di sicurezza e difesa comune. L'*Eduskunta* (il Parlamento finlandese) distingue tra "E Matters" che riguardano le materie comunitarie e comunitarizzate (secondo quanto previsto dal Trattato costituzionale), per le quali lo scrutinio è affidato alla Grande Commissione e "UTP Matters", ossia quelle afferenti al secondo pilastro, rispetto a cui è competente la Commissione Affari Esteri⁵⁰.

Vi sono anche altre caratteristiche che distinguono fra loro le singole esperienze degli Stati membri⁵¹. In alcuni Paesi, il controllo dei progetti di atti comunitari da parte dei Parlamenti ha inciso sulla forma di governo nazionale; in altri, si sarebbe potuto produrre un tale effetto, ma la prassi parlamentare si è orientata in senso diverso. In Francia, ad esempio, la riforma costituzionale del 1993 (*loi constitutionnelle* n. 93-952 del 27 luglio 1993) è intervenuta anche per consentire al Parlamento di adottare risoluzioni sulle proposte e sui documenti di consultazione predisposti in sede comunitaria, specie se all'ordine del giorno del Consiglio. Infatti, un ampliamento dei poteri di

⁴⁹ Vi sono, infine, secondo l'Ottavo Rapporto semestrale a cura del Segretariato della COSAC, ordinamenti parlamentari che sfuggono ad una precisa categorizzazione e che sono considerati sistemi misti, data la combinazione del mandato governativo con l'esame parlamentare dei progetti di atti comunitari (quelli estone, ungherese, lituano, della Camera bassa olandese e rumeno. A questi va aggiunto quello maltese, semplicemente per la scarsità di informazioni sulle sue procedure). COSAC Secretariat, *Biannual Report on EU procedures and practices*, n. 8, October 2007 <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

⁵⁰ La Grande Commissione, che si compone di 38 membri, ha un riconoscimento costituzionale (art. 96 Cost.). Inoltre, differisce notevolmente anche l'eshaustività dell'esame svolto dalle Commissioni negli Stati membri, potendo concentrarsi sul merito, solo sulla sussidiarietà, o anche sulla proporzionalità; o anche, come è diventato più frequente solo di recente, sulla valutazione di impatto della legislazione che la Commissione europea allega alla proposta.

⁵¹ Cfr. P. Gambale, Le "garanzie parlamentari" nella fase ascendente del diritto comunitario: cenni di diritto comparato e novità dell'ordinamento italiano, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2006, pp. 833-852 il quale sottolinea come l'attività dell'*European Scrutiny Committee* per la Camera dei Comuni e quella dell'*European Union Committee* per la Camera dei Lord rispetto al controllo sugli affari comunitari "risulta essere in un certo senso complementare". Sui diversi momenti di costituzione delle Commissioni per gli affari europei e sulla loro attività di controllo dei progetti di atti comunitari, cfr. V. Guizzi, *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli, Edit. Scientifica, 2003. Per una disamina dei sistemi di scrutiny nei 27 Stati membri, cfr. ECPRD, *European Affairs Committee: the influence of National Parliaments on European Policies*, 2003, disponibile dal sito <http://www.ecprd.org>. Alcuni Parlamenti, come il *Folketing* danese e il Parlamento britannico avevano una consolidata tradizione in materia, risalente ai primi anni Settanta, al momento della loro adesione alle Comunità. La spiegazione principale della tempestiva e costante partecipazione dei Parlamenti di Stati membri "euroscettici" agli affari europei è da ricondurre alla volontà di presidiare i residui poteri nazionali.

indirizzo e di controllo del Parlamento a Costituzione vigente avrebbe rischiato di alterare i rapporti tra Esecutivo e Legislativo, laddove quest'ultimo è tradizionalmente sprovvisto di tali prerogative⁵².

Di converso, altri Parlamenti e, segnatamente, quello tedesco e quello italiano, pur disponendo di istituti volti a rafforzarne la posizione nei confronti del Governo, hanno utilizzato timidamente questi strumenti. In Germania nel 2006 è stato siglato un Accordo di cooperazione tra il Governo federale e il *Bundestag* nel quale si disciplinano, sulla base dell'art. 23 della Legge fondamentale, le modalità di trasmissione dei progetti di atti normativi delle Comunità alla Camera bassa. Risultano notevolmente ampliati rispetto ad un precedente Accordo interministeriale del 1995 il novero degli atti trasmessi e le incombenze per l'Esecutivo⁵³. Si pone a carico del Governo l'obbligo di riferire al *Bundestag* prima e dopo le sedute del Consiglio europeo e di quello dei Ministri sulle posizioni che si intendono assumere nel corso dei negoziati⁵⁴. A seguito dell'informativa del Governo, la Camera bassa adotta un parere: qualora l'Esecutivo se ne discosti è obbligato a presentarsi dinanzi ad essa e motivare la propria condotta. Nella pratica le previsioni dell'Accordo sono state parzialmente disattese per evitare un vero e proprio "corto circuito istituzionale". Da un lato, gli obblighi gravanti sul Governo ne avrebbero congestionato le attività e ridotto la capacità di esercizio della funzione di indirizzo politico; dall'altro, il *Bundestag* sarebbe stato investito da una mole di progetti che non avrebbe mai avuto il tempo di esaminare⁵⁵. A fronte del presunto potere detenuto dal *Bundestag* sul controllo degli affari europei, il suo ruolo si è rivelato poco incisivo sia per la articolata disciplina dell'istruttoria parlamentare sui progetti comunitari, sia per la scarsa pubblicità della stessa, che spesso non consente alle *issues* comunitarie di diventare di dominio pubblico.

In Italia, invece, alcuni dei numerosi istituti vigenti al fine di consentire al Parlamento l'acquisizione di elementi conoscitivi rispetto all'attività comunitaria o volti a condizionare le posizioni assunte dall'Esecutivo in materia hanno ricevuto una timida applicazione. Solo nelle ultimissime legislature, in particolare durante la XIV e la XV, si è iniziato a ricorrere con una certa frequenza alle audizioni in Commissione di membri del Parlamento europeo e di componenti della

⁵² Sul punto si veda M. Cartabia, *op. cit.*

⁵³ Il Governo federale dovrebbe corredare ciascuno dei progetti con una nota sintetica sul loro contenuto, svolgere una sorta di analisi tecnico – normativa e di impatto della regolamentazione ed esprimere il proprio avviso circa il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

⁵⁴ L'art. 23, comma 6, della Legge fondamentale stabilisce i casi in cui è un rappresentante dei Länder a prendere parte ai negoziati in seno all'Unione al posto del Ministro federale.

⁵⁵ A tal proposito si veda, A. Zei, *Il ruolo del Parlamento tedesco*, in *Nomos*, 11 (2006), n.1/2, in particolare pp. 140-141. Cfr. anche P. H. Huber, *Le istituzioni nazionali nell'architettura europea: il caso della Germania*, in G. Guzzetta, a cura di, *Questioni costituzionali del governo europeo*, Napoli, CEDAM, p. 171 ss. e T. Saafeld, *The German Houses of Parliament and European legislation*, in P. Norton, a cura di, *National Parliaments and the European Union*, London, Routledge, 2003, p. 12 ss.

Commissione europea (art. 127 *ter*, r. C.; art. 144 *quater* r. S.) fino al consolidamento di una prassi, invalsa principalmente presso la Camera dei deputati, di convocare i c.d. tavoli nazionali, ossia riunioni tra Commissioni parlamentari, membri della Commissione corrispondente del Parlamento europeo (principalmente italiani) e rappresentanti del Governo, secondo la materia affrontata⁵⁶.

Gli artt. 125 r. C. e 143 r. S. sull'esame delle risoluzioni del Parlamento europeo contengono norme pressoché obsolete: la trasmissione dei progetti normativi comunitari, dei documenti di consultazione e dei Programmi di lavoro delle istituzioni dell'Unione induce il Parlamento italiano a concentrare l'attenzione su questi ultimi. Nel corso della XV legislatura, infatti, le procedure previste per l'esame nella fase ascendente dei progetti comunitari sono state applicate con una certa sistematicità (artt. 127 r. C e 144 *bis* r. S.; art. 3; art. 3, legge n. 11 del 2005)⁵⁷. Il Programma legislativo della Commissione europea è oggetto di un procedimento *ad hoc* e non codificato, che consiste, sul modello di quanto accade per la legge comunitaria, nell'esame dello stesso da parte di tutte le Commissioni permanenti. Quanto all'istituto della riserva d'esame parlamentare, di recente introduzione (art. 4, legge n. 11 del 2005) e potenzialmente suscettibile di rafforzare in modo decisivo il peso delle posizioni parlamentari sulla condotta governativa, il suo è stato decisamente un esordio in tono minore. Infine, il Parlamento italiano e più precisamente il Senato ha creato una propria banca dati dei progetti europei, grazie alla trasmissione diretta degli stessi da parte della Commissione europea. Sebbene il Governo, come richiesto dai Trattati, dalla legislazione interna e dagli stessi regolamenti parlamentari, continui a svolgere la propria attività informativa nei confronti delle Camere, tale novità assicura al Parlamento una larga autonomia nella gestione dei documenti e dei progetti di atti dell'Unione⁵⁸.

Per quanto riguarda la fonte normativa che regola l'esame dei progetti comunitari, si possono evidenziare due dati: da una parte, la costituzionalizzazione della procedura o di sue parti in alcuni ordinamenti, come quello francese (artt. 88-4 e 88-6), tedesco (art. 23 Legge fondamentale) e finlandese (art. 96 Cost.); dall'altra, l'esistenza di un "intarsio tra le fonti". Da quest'ultimo punto di vista, comunque, si riscontra un'ampia varietà di situazioni. In Italia, infatti,

⁵⁶ Cfr. C. Tucciarelli, *Forma di governo nazionale ed Unione europea al termine della XV legislatura: il ruolo del Parlamento italiano*, p. 15, in *Forum di Quaderni costituzionali*, http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0041_tucciarelli.pdf, 2008.

⁵⁷ La Commissione XIV del Senato ha esaminato ben 26 *dossier* comunitari, a titolo di esempio, e nei due rami del Parlamento la procedura è terminata con l'approvazione di 6 documenti finali alla Camera e di altrettante risoluzioni al Senato (DOC XVIII). Nonostante la differente denominazione si tratta in entrambe le Camere di atti di indirizzo al Governo.

⁵⁸ Le leggi comunitarie per il 2006 (legge n. 13 del 2007) e per il 2007 (legge n. 34 del 2008), modificando l'art. 15 *bis* della legge n. 11 del 2005 e ribadendo essenzialmente il contenuto degli artt. 127 *bis* r. C. e 144 *ter* r. S., sembrerebbero rafforzare i poteri conoscitivi delle Camere rispetto alle procedure di infrazione pendenti a carico dell'Italia, riguardo ai rinvii pregiudiziali alla Corte di Lussemburgo da parte di giudici italiani e alle indagini formali avviate da parte della Commissione europea.

vi è un concorso tra legge ordinaria e regolamenti parlamentari; in Germania, invece, alla disciplina costituzionale si sono aggiunte quella contenuta nei regolamenti parlamentari e quella “pattizia”⁵⁹; nei Paesi Bassi⁶⁰, ancora, la disciplina è rimessa sostanzialmente alle prassi che si sono modellate nel tempo e alle leggi di ratifica dei Trattati⁶¹.

3. Uno sguardo al futuro: il consolidamento del controllo parlamentare sulla c.d. “fase ascendente” al cospetto di un processo di ratifica incerto

Dopo l’esito negativo il 12 giugno 2008 del referendum irlandese sul Trattato di Lisbona, l’entrata in vigore di quest’ultimo, inizialmente prevista per il 1 gennaio 2009, sembrerebbe incontrare un primo e significativo ostacolo. Ogni decisione in proposito sarà rimessa al Consiglio europeo che si svolgerà il 15 ottobre 2008, sotto la presidenza francese⁶².

⁵⁹ Infatti, sono stati conclusi, nel 1995, un Accordo interministeriale e, nel 2006, un Accordo di cooperazione tra il Governo e il *Bundestag*

⁶⁰ Cfr. M. T. Stella, *Il caso dei Paesi Bassi*, in *Nomos*, 11 (2006), n. 1/2, pp. 226-227.

⁶¹ Per necessità di limitare il contenuto della trattazione non è possibile mettere in luce tutti i numerosi elementi di differenziazione tra i Parlamenti nazionali rispetto all’esame dei progetti comunitari nella fase ascendente. Tra questi, però, si ritiene opportuno segnalare una tendenza relativa agli organi coinvolti nello *scrutiny* parlamentare dei progetti comunitari e che risponde all’esigenza di favorire un esame congiunto degli affari europei da parte delle due Camere nazionali, in modo da addivenire ad una soluzione concertata tra le stesse riguardo al parere espresso sulla sussidiarietà. Cinque dei tredici Parlamenti bicamerali dell’Unione, quelli belga, irlandese, spagnolo, rumeno e olandese, hanno conferito ad una Commissione bicamerale il compito di eseguire l’istruttoria su tali atti e periodicamente nel Regno Unito si è discusso della possibilità di costituire un simile organo. Un prima volta, durante la discussione dell’ *European Communities Bill* l’opposizione laburista rifiutò la proposta di creare un *Joint Committee*. Nel 2004, allo scopo di migliorare le procedure d’esame parlamentare sugli affari europei, il *Leader* della Camera dei Comuni ha ventilato la possibilità di creare un *Joint European Grand Committee*, al quale avrebbero dovuto partecipare anche europarlamentari e commissari europei (Cfr. Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Scrutiny of European Matters in the House of Commons: Government Memorandum from the Leader of the House of Commons*, Session 2003-2004 (HC 508), April 2004). Successivamente, nel 2005, prima della bocciatura referendaria del Trattato costituzionale, è stata rilanciata l’idea di costituire un *Joint Committee* con il compito di affiancare il lavoro degli attuali *European Standing Committees*. Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Scrutiny of European Business*. Second Report of Session 2004-2005 (HC 465-I, II), March 2005. Sulla partecipazione del Parlamento britannico alla formazione del diritto comunitario si vedano G. Caravale, *Regno Unito: profili costituzionali della partecipazione nazionale al processo di integrazione comunitaria*, in *Nomos*, 11 (2006), n. 1/2, pp. 257-288; P. Baines, *Parliamentary scrutiny of Policy and Legislation: the procedures of the Lords and the Commons*, in G. Drewry, P. Giddings, *Britain in the European Union. Law, Policy and Parliament*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2004, pp. 60-96; I. Leigh, *Le istituzioni nazionali nell’architettura europea: il caso del Regno Unito*, in G. Guzzetta, a cura di, *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, CEDAM, 2003, pp. 153-170; A. A. Carter, *The Parliament of the United Kingdom: form supportive scrutiny to unleashed control?*, in A. Maurer, W. Wessels, *National Parliaments on their way to Europe: losers or latecomers?*, *Nomos*, Baden Baden, 2001, pp. 395-423; A. J. Cygan, *National Parliaments in an integrated Europe. An Anglo-German perspective*, Kluwer Law International, The Hague, 2001.

⁶² Quand’anche i cittadini irlandesi tornassero alle urne e esprimessero il loro assenso alla ratifica, appare difficile ad oggi prevedere se le disposizioni del Trattato diventeranno vigenti prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2009. Quanto agli altri Stati membri, le procedure di ratifica si sono concluse in molti di essi (Austria, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, regno Unito, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria). Belgio, Paesi Bassi, Repubblica ceca, Cipro, Svezia, Spagna e Italia, dove il procedimento di ratifica è parlamentare, devono completare o iniziare la procedura. Nella Repubblica ceca il Senato ha richiesto alla Corte costituzionale di esprimersi sulla conformità del Trattato all’ordinamento costituzionale

Nonostante queste incertezze, si può ritenere che tendenzialmente l'attività dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario sarà solo in parte riguardata dal processo di ratifica. Certamente, l'assenza di una base giuridica rilevante come quella rappresentata dal Trattato di Lisbona inciderà sull'effetto di eventuali pareri parlamentari che rilevino una violazione del principio di sussidiarietà: difficilmente la Commissione europea sarà disposta a riesaminare le sue proposte anche in presenza del prescritto *quorum* di pareri contrari e i due co-legislatori non impediranno il prosieguo dell'*iter* legislativo anche quando in via di principio si verificheranno le condizioni procedurali e sostanziali richieste. Tuttavia, l'orientamento assunto tanto dalla Commissione europea quanto dai Parlamenti nazionali lascerebbe intendere che anche se si abbandonassero lo *Yellow card mechanism* e l'*Orange card mechanism* il dialogo tra la principale titolare della potere di iniziativa legislativa comunitaria e le Assemblee nazionali non sarebbe interrotto. Appare come consistente, infatti, l'ipotesi di una nuova proposta della Commissione Barroso, che ribadisca a due anni di distanza i contenuti della decisione del settembre 2006, quando la stessa ha iniziato a trasmettere ai Parlamenti nazionali i progetti comunitari, "scavalcando" il ruolo dei Governi. Le Assemblee nazionali, per parte loro, seguitano a condurre i loro *subsidiarity checks* sotto l'egida della COSAC, in conformità con le disposizioni dei citati Protocolli annessi al Trattato di Lisbona. In occasione del recente *meeting* dei Presidenti delle delegazioni presso la COSAC del 6-7 luglio 2008 si è stabilito che i Parlamenti nazionali saranno impegnati nell'esame in contemporanea della proposta di direttiva del Consiglio sull'applicazione del principio della parità di trattamento tra persone senza distinzione di religione o di credo, di handicap, di età e di orientamento sessuale (COM (2008) 426 final del 2 luglio 2008)⁶³.

Il fatto che il controllo dei Parlamenti nella fase ascendente risulta ormai un dato consolidato e pressoché incontrovertibile anche in caso di reiezione del Trattato è dimostrato da due dati ulteriori: in primo luogo, in seno alla COSAC è stato da poco costituito un gruppo di lavoro composto da Rappresentanti permanenti dei Parlamenti di istanza a Bruxelles, incaricato di studiare gli sviluppi del controllo sulla sussidiarietà. Si confrontano la proposta francese, secondo la quale l'esame deve essere limitato alla esclusiva valutazione dell'osservanza del principio di sussidiarietà, confinando i Parlamenti ad un ruolo di "guarda-linee" del rispetto del riparto di competenze tra

e, pertanto, si dovrà attendere prima di tutto una sua pronuncia. Si veda per maggiori dettagli, Senato della Repubblica, Servizio Affari internazionali, *Lo stato delle ratifiche del Trattato di Lisbona*, n.5/DN, 24 giugno 2008.

⁶³ Da quando la proposta sarà resa disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, nella seconda metà di luglio 2008, i Parlamenti dovranno concludere l'esame ed esprimere il parere entro otto settimane.

Unione e Stati membri, e quella italiana e tedesca favorevole ad estendere il contenuto dell'esame e del conseguente parere anche al merito della proposta⁶⁴.

In secondo luogo, in molti Parlamenti si discute della possibilità di modificare le procedure interne di esame dei progetti legislativi dell'Unione, che non sono state specificamente istituite per il controllo della sussidiarietà. Sia il *Bundestag* sia la Camera dei deputati italiana stanno riflettendo sulla possibilità di coinvolgere le Assemblee al ricorrere di determinate circostanze. Sebbene non vi siano ancora proposte formalizzate in tal senso, la Camera italiana sarebbe intenzionata a prevedere l'obbligatoria rimessione in Aula del progetto comunitario rispetto al quale la Commissione XIV, *Politiche dell'Unione europea*, esprima un parere contrario sotto il profilo della sussidiarietà.

Infine, a prescindere dal destino del Trattato di Lisbona, si dovrebbe trarre ispirazione da alcune sue disposizioni per assicurare il coinvolgimento delle Assemblee regionali con potestà legislativa nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario. Gli Esecutivi regionali, infatti, partecipano in modo piuttosto assiduo all'attività comunitaria, ad esempio all'interno del Comitato delle Regioni e in seno alla delegazione nazionale presso il Consiglio. Essi, tuttavia, sono espressione della maggioranza di governo regionale e le minoranze, pertanto, restano escluse dal circuito della partecipazione. L'art. 5 TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona, riproponendo quanto già previsto nel Trattato costituzionale, fornisce una definizione del principio di sussidiarietà che tiene conto delle autonomie locali e regionali. Perché l'Unione intervenga nelle materie che non sono oggetto di una sua competenza esclusiva, è necessario valutare che gli obiettivi dell'azione prevista non siano sufficientemente realizzati né a livello statale né a livello regionale o locale⁶⁵. Coerentemente con questa premessa, l'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità afferma che "spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna Camera dei Parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i *Parlamenti regionali* con poteri legislativi"⁶⁶. Ad oggi il coinvolgimento di questi ultimi da parte delle Assemblee nazionali, che procedono ormai sistematicamente all'esame dei progetti comunitari, è stato del tutto marginale, se non assente. Tale mancanza di considerazione per le Assemblee regionali costituisce un grave *vulnus* nella vita democratica dell'Unione. Alcune di esse sono titolari di poteri legislativi in

⁶⁴ Esiste comunque un'oggettiva difficoltà di tenere distinti i due profili, della sussidiarietà e del merito, durante l'esame parlamentare.

⁶⁵ Rispetto all'estensione del principio di sussidiarietà anche a livello regionale e locale da parte del Trattato costituzionale, cfr T. Groppi, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti, A. Siniscalchi, a cura di, *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 184.

⁶⁶ Si può rilevare che la denominazione "Parlamento regionale", sebbene espressamente utilizzata nel Trattato, è stata censurata dalla Corte costituzionale italiana nella sentenza n. 106 del 2002. Cfr. in proposito, T. E. Frosini, *Il nomen Parlamento e la sovranità popolare*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2002, pp. 609-610.

materie che possono essere loro “sottratte” dall’Unione e rispetto a cui la previsione del ricorso da parte del Comitato delle Regioni dinanzi alla Corte di giustizia sembra un rimedio piuttosto labile; inoltre il parere dei Parlamenti regionali sarebbe espressione della pluralità degli orientamenti politici in quella Regione e non solo dell’avviso della maggioranza di governo⁶⁷. Si dovrebbe trovare un giusto equilibrio nella rappresentanza di tutte le istanze esistenti nell’ordinamento multilivello dell’Unione, che, “mentre richiede e moltiplica le interferenze funzionali a scopo di consultazione, escluderebbe, invece, invasioni decisionali - sia positive sia negative – nell’ordine delle competenze prefigurate nei Trattati”⁶⁸.

⁶⁷ L’esigenza di un coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali è ancora più urgente in quegli ordinamenti, come quello italiano, nei quali le autonomie regionali non sono rappresentate in seno al Parlamento nazionale e quindi non possono partecipare neppure indirettamente alla fase ascendente.

⁶⁸ A. Manzella, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella vita democratica dell’Unione*, EUROPEOS, in corso di pubblicazione, p. 8.