

IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NEL TRATTATO DI LISBONA

A) Quadro di riferimento nel Trattato

Il TL, approvato il 13.12.2007 ed entrato in vigore il 1.12.2009, per un verso semplifica e riunisce in un unico corpo i Trattati sull'Unione europea e sulla Comunità europea e per altro verso introduce una serie di modifiche significative al quadro istituzionale dell'Unione e al suo funzionamento.

(modifica il Trattato sull'Unione europea e modifica il Trattato che istituisce la Comunità europea rinominandolo come Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

*Una di queste modifiche del quadro istituzionale riguarda **la dimensione parlamentare** che oggi acquista una nuova valenza e ciò per garantire una maggior democraticità al funzionamento delle istituzioni dell'Unione.*

In base alle nuove disposizioni sono per un verso rafforzate le funzioni del PE (al quale vengono conferite maggiori competenze) e per altro verso viene attribuito una più specifico ruolo ai PN

Ciò rappresenta un'importante innovazione rispetto a quanto avvenuto fin'ora. Sia il Trattato di Maastricht sia quello di Amsterdam avevano delle ridotte previsioni contenute nei relativi protocolli. Tuttavia in entrambi il ruolo dei PN era esclusivamente quello di svolgere un'attività di controllo sull'operato dei rispettivi Governi in seno all'Unione. Manca, invece, completamente l'attribuzione ai PN di un potere di intervento diretto nel processo decisionale europeo.

*Con il TL, invece, si fa largo una nuova visione. Infatti i PN accanto ad una **funzione di controllo sui governi**, che pure resta centrale, assumono anche **competenze specifiche che portano i PN ad interagire direttamente con le Istituzioni dell'Unione.***

La disciplina che regola tale intervento è contenuta non soltanto nei due protocolli annessi al Trattato ossia nel Protocollo sul ruolo dei PN e nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, ma anche nello stesso articolato.

A tal proposito si dica subito che tre sono le disposizioni specifiche sul tema:

***Quella contenuta nell'art. 5** relativo alle competenze dell'Unione che richiama una **funzione di vigilanza** dei PN sul rispetto dei principi di*

sussidiarietà e proporzionalità;

Quella contenuta nell'art. 10 che sancisce il principio in base al quale i Capi di Stato o governo e i governi, che rappresentano gli Stati membri rispettivamente nel Consiglio europeo e nel Consiglio dei Ministri, sono a loro volta **responsabili** dinanzi ai loro PN.

Quella contenuta nell'art. 12 inserito ex novo nel titolo II del TUE e che rappresenta una novità non tanto nel suo contenuto quanto nel fatto di aver riunito in un'unica norma disposizioni in precedenza sparse in più articoli. Tale articolo contiene una proposizione secondo cui i PN contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione e ciò attraverso meccanismi di informativa, vigilanza e partecipazione.

B) Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima del Trattato di Lisbona

Prima di entrare nello specifico della disciplina introdotta dal TL è opportuno fare un passo indietro per verificare la situazione esistente prima del TL.

E' noto a tutti come l'avvio del processo di integrazione europea abbia prodotto delle conseguenze di grande rilievo sul piano dell'ordinamento interno, e sotto diversi profili. Ma indubbiamente l'aspetto più significativo è rappresentato dalla cessione di potere legislativo da parte dei PN in favore delle istituzioni europee. Si tratta di un potere esercitato attraverso atti che in presenza di certe condizioni si vedono riconosciuta dai trattati istitutivi la prerogativa di essere direttamente applicabili negli ordinamenti interni e/o di emanare atti che hanno una forza sovraordinata rispetto a quella degli atti provenienti dai singoli ordinamenti nazionali.

E' dunque proprio il ruolo dei PN ad aver subito maggiori contraccolpi processo di integrazione europea (così ampi settori vengono sottratti alla competenza dei PN per essere attribuiti a quella delle Istituzioni europee)

Il carattere dirompente di tale aspetto del processo integrativo europeo non è stato percepito in tutta la sua portata nella fase iniziale, tant'è che solo quando vero gli inizi degli anni '70 incomincia a farsi strada tale coscienza inizia ad avvertirsi l'esigenza di introdurre meccanismi in grado di evitare che i PN si trasformino in meri spettatori dei processi di integrazioni europea.

Il problema è stato percepito ed affrontato in modo diversi nei vari Stati.

Così taluni hanno dato vita alle c.d. commissioni per gli affari comunitari, altri hanno previsto obblighi informativi dei Governi nei confronti dei PN; altri ancora hanno vincolato l'operato del Governo in sede europea (è il caso della Danimarca dove il Governo non può mai assumere posizioni definitive nel Consiglio europeo se non sulla base di puntuali mandati parlamentari.

In questo variegato panorama qual è la posizione assunta dal nostro Parlamento ?

In una prima fase, che dura fino alla fine degli anni '80, stentano a farsi strada meccanismi diretti a prevedere l'introduzione di procedure per coinvolgere il PN. Questo è il periodo in cui si procede alla ratifica dei trattati europei ricorrendo alla semplice legge ordinaria (e non a quella di leggi costituzionali) e ciò anche quando il loro contenuto appariva incidere sullo stesso tessuto costituzionale.

Ora se è vero che il Senato italiano è stato una delle prime camere europee ad istituire una commissione speciale per la materia comunitaria, è anche vero che a tali commissioni vengono attribuiti compiti pressochè irrilevanti.

In una seconda fase, invece, che inizia verso la fine degli anni '80 la prospettiva cambia.

Abbiamo infatti l'approvazione della L. n. 183/1987 che impone al Governo non solo una serie di obblighi di informazione sui progetti di atti normativi comunitari, ma impegna anche il Governo a discutere in Parlamento degli indirizzi generali che intende seguire nella sua politica comunitaria.

Si giunge poi con la L. 11/2005 a rafforzare gli obblighi di informazione a carico del Governo introducendo anche **l'istituto della riserva d'esame parlamentare**. Si tratta di un istituto ora *attivato dal Parlamento che impegna il Governo a chiedere ai partner europei la sospensione (per un massimo di 20 giorni) di ogni decisione in ordine a determinate questioni in discussione e ciò fino a chè il Parlamento non esprima la sua posizione al riguardo.*

Ricordiamo anche che in questo periodo si passa anche dalle maxi-deleghe in bianco all'adozione della legge comunitaria con cadenza annuale.

In sintesi con l'introduzione delle novità sopra richiamate la posizione del Parlamento italiano viene progressivamente ad allinearsi a quella del Parlamento degli altri Stati membri, seppur con notevole ritardo.

Ricordiamo anche che a Madrid nel 1989 nasce la COSAC ossia la Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari ed europei dei Parlamenti degli Stati membri che si riunisce a cadenza semestrale.

Si deve anche dire che la necessità di un maggiore coinvolgimento dei PN si avverte non solo all'interno dei singoli Stati membri ma anche all'interno delle Istituzioni europee. Così si assiste, ad esempio, al nascere di proposte quali quelle della seconda Camera legislativa formata in via indiretta dai vari PN, idea poi abbandonata in quanto vi era il rischio di introdurre elementi di contrasto rispetto al PE.

E' così che si arriva alle scelte operate dal TL.

C) Controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà

Il meccanismo di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà costituisce indubbiamente la principale novità introdotta dal TL.

La disciplina in oggetto è contenuta sia nel nuovo art. 5 sia nei due Protocolli.

Principio di attribuzione l'Unione agisce esclusivamente nelle materia che le sono espressamente attribuite dagli Stati membri. Al di fuori di tali attribuzioni le competenze spettano ai singoli Stati membri.

Principio di sussidiarietà nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene solo se ed in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono essere meglio raggiunti a livello dell'Unione.

Principio di proporzionalità il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato.

I PN vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo. Vediamo ora di esaminare cosa dicono suddette norme procedurali.

Art. 3 (Protocollo sul ruolo dei PN) Prevede che i Parlamenti, al termine dell'esame delle proposte legislative della Commissione europea, possono formulare un parere motivato in merito alla conformità del progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà.

Art. 4 (Protocollo sul ruolo dei PN) Prevede che il tempo a disposizione dei PN per l'esame sia di 8 settimane, periodo durante il quale la proposta legislativa non può essere iscritta all'ordine del giorno del Consiglio né può essere oggetto di un accordo politico.

Art 7 (Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.) IL TL in materia di controllo c.d. preventivo ha introdotto il cd. meccanismo di **controllo rafforzato della sussidiarietà**.

Secondo questa norma ogni PN ha diritto a due voti (uno per camera se bicamerale). Al termine la Commissione può decidere di mantenere la proposta, modificarla o ritirarla, motivando però la sua decisione. Qualora i pareri motivati rappresentino 1/3 dei voti attribuiti ai PN la Commissione è tenuta a

riesaminare la proposta (e se si tratta di proposte relative allo spazio di libertà, sicurezza, giustizia la soglia si abbassa ad 1/4.).

Inoltre se una proposta è soggetta alla procedura legislativa ordinaria ovvero all'esame congiunto del Consiglio e del PE e non risulta conforme al principio di sussidiarietà per un numero di PN idonei a rappresentare la maggioranza semplice dei voti attribuiti, la Commissione riesaminerà la proposta che può decidere di ritirare, modificare o mantenere.

Nel primo caso la procedura si arresta, nel secondo caso si pone il problema se sia necessario un nuovo passaggio avanti i PN, mentre se decide di mantenerla deve spiegare con parere motivato perché la ritiene conforme diversamente rispetto ai PN.

Tale parere motivato in uno con i pareri dei PN vanno trasmessi al legislatore dell'Unione.

E qui si inserisce la novità fondamentale.

Prima della conclusione della prima lettura il legislatore esamina la compatibilità della proposta legislativa al principio di sussidiarietà, tenendo conto delle ragioni espresse dai PN.

Se a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di PE, il legislatore ritiene la proposta non compatibile con il principio di sussidiarietà, la proposta non può formare oggetto di ulteriore esame.

In definitiva la nuova procedura prevede un sistema di blocco delle procedure legislative allorchè si raggiungano i quorum previsti.

Ricordiamo, poi, che oltre al controllo preventivo esiste anche un controllo successivo dal momento che l'art. 8 prevede una competenza della Corte di Giustizia a pronunciarsi sui ricorsi per violazione del principio di sussidiarietà che vengano presentati da un Governo a nome del suo PN o anche di una camera. Sino ad ora la facoltà di impugnare era riservata ai soli governi che agivano in proprio o ai singoli individui.

In realtà ora sembra che i governi siano tenuti ad impugnare anche nel caso in cui una sola Camera glielo chieda.

E' indubbio che il sistema finisca per prevedere un potere più incisivo attribuito ai parlamenti nazionali che diventano a pieno titolo attori del processo di formazione della normativa dell'Unione mediante l'instaurazione di relazioni dirette con le istituzioni dell'Unione.

D) Art. 10 I capi di Stato o di governo o del Consiglio sono politicamente responsabili nei confronti dei loro parlamenti nazionali. Si tratta di un principio di responsabilità politica di carattere generale.

E) Art. 12 L'art. 12 si apre con l'inciso secondo cui i PN contribuiscono al buon funzionamento dell'Unione. Segue l'elencazione delle modalità attraverso le quali tale collaborazione si realizza.

Molti paesi, in primis Olanda, avevano sollecitato un maggior ruolo e/o coinvolgimento dei parlamenti nazionali ed in specie sotto il profilo della capacità di osservazioni rispetto all'attività dell'Unione nonché sotto il profilo di una seppur contenuta capacità di intervento a tutela delle competenze nazionali.

In tale contesto importante appare la formulazione del nuovo art. 12 TUE ove si precisa che i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione enucleando quindi i modi in cui ciò avviene.

In particolare il trattato individua sei forme di concorso attivo dei parlamenti nazionali sul funzionamento dell'Unione cioè:

a) I PN vengono **informati** dalle istituzioni dell'Unione e ricevono i progetti degli atti legislativi dell'Unione. Rammentiamo che è previsto un tempo di 8 settimane al fine di consentire ai PN di esprimersi e prima delle quali le proposte di legge non possono essere iscritte all'ordine del giorno e/o non possono essere oggetto di accordi politici.

b) I **Vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste nel Protocollo**. Nell'esplicazione di tale funzione possono - in via preventiva - inviare al Parlamento, Consiglio e Commissione un c.d. parere motivato di allarme circa la violazione del principio di sussidiarietà da parte di uno specifico progetto. A seconda del numero di pareri di tal contenuto sul singolo progetto sono previste diverse modalità di riesame.

c) Compiendo valutazioni e controlli in ordine alla materia di libertà, sicurezza e giustizia (art. 69,70,71, 85, 88 TFUE).

Art. 69 - I PN vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà per le proposte legislative riguardanti la cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia. La norma non fa altro che specificare il generale potere di vigilanza che compete ai PN con la sola precisazione che l'iniziativa della Commissione viene in questo caso bloccata nel caso in cui i pareri contrari dei PN raggiungano ¼ del totale.

Art. 70, 71 prevede un potere di informazione in favore dei PN nelle politiche dell'Unione in materia di libertà, sicurezza e giustizia.

Art. 85 -87 Associazione dei PN e del PE nella valutazione dell'attività di Eurojust e Europol. Con riferimento a tali ultime norme si dica solo che i due articoli introducono funzioni del tutto inedite per i PN, ai quali viene conferita la facoltà di intervenire direttamente e in maniera del tutto indipendente dai rispettivi governi nella valutazione e nel controllo di questioni che non hanno una portata esclusivamente nazionale.

d) **Partecipando alle procedure di revisione dei trattati**. I progetti di revisione sono sempre notificati ai vari parlamenti nazionali (art. 48).

Procedura di revisione semplificata dei trattati - Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, può estendere l'area dei settori in cui si applica il voto a maggioranza qualificata e può decidere che per le materie-non soggette alla procedura legislativa ordinaria, ma adottate dal Consiglio all'unanimità, previo parere del PE, la procedura legislativa ordinaria possa comunque essere applicata.

Il TL, nell'introdurre questa innovazione, stabilisce che ogni iniziativa in questa direzione sia sottoposta ai PN che hanno sei mesi di tempo per pronunciarsi. Trascorso tale periodo il Consiglio europeo potrà emettere la decisione. Se invece i PN si esprimono in senso contrario (basta anche l'opposizione di un solo Parlamento) che l'iniziativa del Consiglio europeo verrà bloccata.

Procedura di revisione ordinaria - I progetti volti a modificare i Trattati (o meglio la parte III del TFUE) vanno notificati ai PN.

E', poi, previsto che qualora il Consiglio europeo si esprima a favore dell'esame delle proposte di modifica, lo stesso debba convocare una Convenzione composta tra l'altro (capi di Stato o di governo, PE, Commissione) anche dei rappresentanti dei PN che parteciperanno, pertanto, al processo di revisione costituzionale.

e) **Venendo informati sulle domande di adesione all'Unione** (art. 49 TUE).

E' previsto l'obbligo di coinvolgere i PN informandoli ogni qual volta vengano presentate delle nuove domande di adesione all'Unione.

f) **Partecipando alla cooperazioni interparlamentare** tra PN e con il PE in conformità al protocollo sul ruolo dei PN nell'Unione europea (Titolo II del Protocollo sul ruolo dei PN art. 9, 10).

La norma prevede che i PN ed i PE sono responsabili di promuovere e organizzare una cooperazione parlamentare efficace all'interno dell'Unione.

L'art. 10 riguarda, invece, la COSAC (conferenza degli organismi parlamentari specializzati nella trattazione degli affari comunitari).