

Gianfranco Neri

Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo normativo dell'Unione europea

Introduzione; 1 - Il controllo dei Parlamenti nazionali sul processo legislativo dell'Unione europea; 1.1 - Gli organismi parlamentari specializzati negli affari comunitari; 1.2 - La Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo (COSAC); 2 - Le proposte per un nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo normativo comunitario; 2.1 - La «Camera» dei Parlamenti nazionali; 2.1.1 - Il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà; 2.1.2 - Il «rafforzamento» del ruolo della COSAC; 2.2 - La modifica e l'istituzionalizzazione della Dichiarazione n. 13 annessa al Trattato di Maastricht; 3 - La cooperazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo; 3.1 - La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee parlamentari; 3.2 - La Conferenza dei Parlamenti dei Paesi della Comunità europea e del Parlamento europeo («Assise»); 3.3 - Altre sedi e forme di cooperazione; 3.3.1 - Il programma legislativo annuale; Conclusioni.

Introduzione

Il processo di integrazione europea, fortemente rilanciato dall'Atto Unico Europeo del 1987, e rafforzato dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1993, ha comportato un progressivo trasferimento di poteri dagli Stati membri alle istituzioni europee.

Mentre negli anni '50 e '60 la competenza delle istituzioni comunitarie rimaneva limitata a taluni specifici settori, come l'agricoltura e l'abolizione delle tariffe interne, con l'evoluzione della Comunità fino alla firma del Trattato sull'Unione europea, poche sono le aree di intervento rimaste sotto l'esclusivo controllo nazionale: persino la politica estera, la sicurezza interna, l'immigrazione e la cultura — per citare alcuni dei settori tradizionalmente considerati parte essenziale dell'esercizio della sovranità nazionale — non si sottraggono all'influenza del processo decisionale dell'Unione.

Il trasferimento di competenze ha comportato, in particolare, un trasferimento di poteri legislativi dal livello nazionale a quello comunitario: anche mediante un'applicazione da taluni ritenuta estensiva del principio di sussidiarietà, i regolamenti e le direttive comunitarie — le quali, peraltro, hanno assunto carattere e contenuto vieppiù specifici e vincolanti — sono intervenuti sempre più numerosi a disciplinare i settori progressivamente condotti nella sfera di azione comunitaria. Parallelamente, la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, sostenuta anche dalle sentenze delle Corti costituzionali degli Stati membri, è

pervenuta ad affermare il principio della prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno dei singoli Stati membri ⁽¹⁾; in definitiva, il diritto comunitario ha finito per «occupare» spazi sempre più ampi degli ordinamenti interni, con la conseguenza che l'attività legislativa nazionale ha subito una progressiva erosione a vantaggio di quella comunitaria.

Dal punto di vista delle competenze parlamentari, il processo sopra accennato ha comportato un duplice, correlato ordine di conseguenze, a livello nazionale e a livello europeo.

Sul piano nazionale, l'ampliamento delle competenze legislative comunitarie ha determinato, se non un'alterazione formale, quanto meno uno squilibrio sostanziale nei rapporti Parlamento-Governo: mentre, infatti, la crescente produzione di atti normativi comunitari ha comportato limiti sempre più stringenti all'attività legislativa dei Parlamenti nazionali, essa ha parallelamente significato un ampliamento dei poteri legislativi dei Governi nazionali, dal momento che quegli atti sono negoziati ed approvati dai Governi in seno al Consiglio dei ministri dell'Unione europea.

Sotto altro profilo, al progressivo trasferimento di competenze legislative alle istituzioni comunitarie non ha fatto riscontro una ripartizione equilibrata dei poteri tra le istituzioni dell'Unione europea: il Parlamento europeo, pur essendosi visto riconoscere un potere sempre più ampio di intervento nel processo legislativo — prima con l'introduzione della procedura di cooperazione (articolo 189 C del Trattato sull'Unione), quindi con quella di codecisione (articolo 189 B del Trattato sull'Unione) — non ha, tuttavia, acquisito un «peso decisionale» tale da porlo su un piano di parità con il Consiglio dei ministri, al quale spetta ancora, in sostanza, la parola decisiva nell'approvazione delle norme comunitarie.

Nonostante, dunque, che il Trattato di Maastricht abbia potenziato il ruolo del Parlamento europeo, il processo legislativo dell'Unione appare ancora dominato dall'attività dei Governi: da una parte, infatti, le Assemblee legislative nazionali non sono legittimate ad intervenire direttamente nella fase di formazione della volontà legislativa dell'Unione; dall'altra, il Parlamento europeo esercita un ruolo che è ancora lungi dal poter essere equiparato a quello di un vero e proprio organo legislativo.

Dalla constatazione di questa complessiva e crescente carenza del «momento» parlamentare nel processo decisionale comunitario, è progressivamente emersa nei Parlamenti nazionali la consapevolezza di dover affermare con decisione l'importanza del loro ruolo per contribuire a colmare quello che, in termini ormai classici, si definisce il deficit de-

mocratico dell'Unione europea: in questa accezione, il deficit democratico è legato alla carenza del controllo parlamentare, complessivamente inteso, sulle attività dell'Unione.

1 - Il controllo dei Parlamenti nazionali sul processo legislativo dell'Unione europea

Dai Trattati di Roma fino all'Atto Unico, i Parlamenti degli Stati membri hanno esercitato un controllo relativamente limitato sul complesso dell'attività legislativa della Comunità europea: l'intervento si è infatti imperniato sulla ratifica delle successive modifiche ai Trattati, oltre che sul recepimento nel diritto interno delle direttive comunitarie. L'attenzione dei Parlamenti nazionali si è quindi concentrata, inizialmente, soprattutto sulla cosiddetta fase discendente del processo normativo comunitario, trascurando invece l'aspetto saliente della fase ascendente, ossia della formazione della volontà normativa comunitaria.

La ratifica dell'Atto Unico e, soprattutto, del Trattato di Maastricht ha certamente segnato una svolta nella percezione dei Parlamenti nazionali rispetto alla loro partecipazione al processo legislativo comunitario: gli organi legislativi nazionali hanno acquisito una sempre maggiore consapevolezza che, con il procedere dell'integrazione europea, gran parte del potere legislativo è passato dalle istituzioni nazionali a quelle comunitarie, e per di più a vantaggio di organi, come la Commissione ed il Consiglio dei ministri, che non hanno una legittimità democratica derivante dall'investitura popolare.

Tenendo poi conto dello squilibrio dei poteri legislativi del Parlamento europeo rispetto a quelli del Consiglio dei ministri, si comprenderà meglio l'esigenza dei Parlamenti nazionali di partecipare più attivamente alla fase ascendente di formazione della volontà normativa comunitaria, non limitando quindi il loro ruolo a quello di meri garanti della corretta trasposizione nell'ordinamento interno delle norme comunitarie.

Del resto, anche negli ordinamenti, quale quello italiano ⁽²⁾, che prevedono un incisivo intervento parlamentare nell'attuazione delle norme europee, tale intervento si configura come estremamente limitato, in conseguenza della prassi invalsa, a livello comunitario, di adottare direttive sempre più dettagliate, e che lasciano quindi poco spazio per il loro adattamento all'ordinamento interno; nonché in conseguenza della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, secondo la quale una direttiva — anche in assenza di una norma nazionale di rece-

pimento — può essere direttamente applicabile, nell'interesse del cittadino, in quanto contenga disposizioni incondizionate, chiare e precise ⁽³⁾.

Si comprende che i Parlamenti nazionali, privati della possibilità di esercitare un ruolo effettivo nella fase di adattamento dell'ordinamento interno a quello comunitario, hanno sempre più acutamente percepito l'esigenza di uno spazio di intervento legislativo «a monte», cioè nel momento in cui la direttiva che saranno chiamati a trasporre viene elaborata: se infatti essi riuscissero ad intervenire efficacemente in questa fase, potrebbero far valere istanze che non hanno poi margine di sostenere al momento del recepimento della norma europea.

1.1 - *Gli organismi parlamentari specializzati negli affari comunitari*

L'esigenza, sempre più avvertita, di assicurare il controllo parlamentare sull'azione dei Governi nelle sedi comunitarie ha comportato, in tutti gli Stati membri dell'Unione, l'adozione di apposite procedure, la cui pratica, negli anni, ha confermato l'opportunità di istituire organismi parlamentari specializzati nella trattazione degli affari comunitari ⁽⁴⁾.

Quest'esigenza è stata maggiormente avvertita a partire dal 1979, cioè quando fu introdotta l'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo, fino ad allora costituito da delegazioni delle Assemblies legislative nazionali; da quel momento si è sentito il bisogno di un rapporto più organico e diretto con la gestione delle politiche comunitarie, e di conseguenza di un controllo più attento sull'attività comunitaria degli esecutivi.

Questo bisogno è divenuto più forte ancora dopo la ratifica dell'Atto Unico, in quanto con l'introduzione del voto a maggioranza qualificata come regola generale per le decisioni in seno al Consiglio dei ministri, i Parlamenti nazionali hanno realizzato la necessità di seguire con regolarità la politica europea.

Soprattutto a partire dal 1987, dunque, si è assistito al moltiplicarsi dell'istituzione di organismi parlamentari specializzati negli affari europei, le cui competenze e funzioni, pur con le differenze inevitabili tra i diversi Parlamenti, sono andate accrescendosi e potenziandosi parallelamente all'ampliarsi delle competenze prima della Comunità, e quindi dell'Unione. Grazie anche all'attività di questi organismi specializzati, si è potuta sviluppare nei Parlamenti nazionali la consapevolezza dell'importanza del loro ruolo nella definizione della legislazione europea: in taluni Stati membri i Parlamenti nazionali hanno ottenuto modifiche della Costituzione, ed hanno introdotto modifiche normative e regolamentari

tali, da consentire ad essi di esercitare un effettivo controllo, anche mediante la votazione di risoluzioni di indirizzo, sull'azione legislativa dei rispettivi Governi in sede comunitaria ⁽⁵⁾.

Durante il processo di negoziazione del Trattato di Maastricht nei Parlamenti nazionali è ancor più maturata la convinzione dell'importanza di esercitare un maggiore controllo sui rispettivi Governi, rafforzando le procedure di esame parlamentare delle proposte normative comunitarie. Taluni Parlamenti hanno anzi fatto valere il proprio potere di ratifica del Trattato per ottenere dai Governi — che quel Trattato avevano negoziato — il riconoscimento del diritto ad essere informati tempestivamente ed esaurientemente sull'attività legislativa dell'Esecutivo europeo, e ad orientarne di conseguenza l'azione.

Tale diritto trova, del resto, un fondamento istituzionale anche a livello europeo nella Dichiarazione n. 13 annessa al Trattato di Maastricht ⁽⁶⁾, la quale sancisce il principio del controllo dei Parlamenti nazionali sui rispettivi Governi in ordine all'attività di questi in sede comunitaria, ed incoraggia la cooperazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo. Il contenuto della Dichiarazione — la cui importanza deriva dal fatto che conferisce rilievo istituzionale, anche se non a livello di trattato, ad un principio che, fino alla ratifica del Trattato di Maastricht aveva avuto un rilievo esclusivamente interno — nasce dall'azione intrapresa dai Parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo per dar seguito alle decisioni assunte dalla Conferenza dei Parlamenti dei paesi della Comunità europea e del Parlamento europeo (vedi, *infra*, il punto 3.2).

Grazie anche allo stimolo rappresentato dalla opportunità di dare concreta applicazione ai principi di tale Dichiarazione, l'attività delle Commissioni specializzate negli affari comunitari ha subito un impulso decisivo, pur se la qualità dell'azione condotta rispetto ai Governi non ha raggiunto in tutti i Parlamenti lo stesso livello. Taluni Parlamenti, come quelli danese, britannico e tedesco, riescono a controllare in misura efficace l'azione europea dei rispettivi esecutivi; in altri Parlamenti tale controllo stenta a trovare forme di espressione efficaci.

Questa situazione ha acuito in tutte le Assemblee legislative l'esigenza di un confronto interparlamentare stabile e continuo sulle modalità più opportune per migliorare il controllo democratico sull'attività legislativa dell'Unione europea. Tale esigenza ha trovato la sua più concreta ed efficace realizzazione nelle riunioni della Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo (COSAC).

1.2 - *La Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo (COSAC)*

La Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC) è nata da una proposta avanzata nella relazione svolta, alla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea (vedi, *infra*, il punto 3.1) tenutasi a Madrid nel maggio del 1989, dal Presidente dell'Assemblea Nazionale francese Laurent Fabius ⁽⁷⁾, e si è riunita la prima volta a Parigi nel novembre 1989. Da allora le riunioni della COSAC — che si è dotata anche di un regolamento interno — hanno avuto luogo con cadenza semestrale, organizzate dal Parlamento dello Stato membro che esercita la presidenza di turno dell'Unione europea: ad esse partecipano rappresentanti delle Commissioni specializzate negli affari europei dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione e rappresentanti del Parlamento europeo.

La COSAC è nata dalla necessità di creare un circuito di cooperazione ed informazione interparlamentare con l'obiettivo di associare sempre più i Parlamenti nazionali al controllo democratico della costruzione europea, mentre la sua attività specifica deve essere indirizzata — come indica il comunicato finale della prima riunione — al miglioramento della reciproca informazione attraverso: lo scambio sistematico dei testi adottati dagli organi specializzati; lo sviluppo delle relazioni reciproche; la discussione comune sui grandi temi di attualità comunitaria, e l'adozione di decisioni conformemente alle rispettive competenze ⁽⁸⁾. È da notare che i Presidenti delle Assemblee hanno convenuto che fossero gli organismi specializzati negli affari comunitari ad assicurare in maniera regolare la collaborazione tra i Parlamenti nazionali nelle materie comunitarie, individuando in essi gli organismi parlamentari in grado di avere una visione globale della politica comunitaria: la COSAC si è rivelata in questo senso un'iniziativa di successo, in quanto il confronto interparlamentare, sviluppatosi soprattutto sulle modalità di esercizio del controllo sui Governi nella loro attività legislativa in sede comunitaria, ha consentito un miglioramento generale di tale controllo.

Non si deve però dimenticare che il fondamento e la stessa ragione d'essere della COSAC rimane a tutt'oggi la legittima aspirazione dei Parlamenti nazionali a mettere in comune, anche con il Parlamento europeo, le rispettive esperienze, per migliorare nel complesso il controllo parlamentare sul potere comunitario: tale aspirazione deve comunque essere interpretata come volontà di influire sul rispettivi Governi nella loro at-

tività in sede comunitaria, giammai come volontà di dotare la Conferenza di compiti e funzioni che travalichino le sue competenze e non siano connaturate alla sua istituzione.

Tale osservazione si rende necessaria in considerazione del dibattito, avviato alla COSAC di Parigi del 27-28 febbraio 1995 ⁽⁹⁾, proseguito alle COSAC di Madrid (7-8 novembre 1995) ⁽¹⁰⁾ e di Roma (24-25 giugno 1996) ⁽¹¹⁾, e virtualmente conclusosi alla COSAC di Dublino del 15-16 ottobre 1996, sull'opportunità di prevedere, ai fini di un più efficace controllo parlamentare sul processo decisionale comunitario, l'istituzione di una nuova «Camera» legislativa a livello europeo, composta di rappresentanti dei Parlamenti nazionali, o, in alternativa, di dotare la COSAC di poteri di intervento nel processo decisionale dell'Unione. Su queste proposte — di cui si dà conto nel successivo punto 2 — si è registrato il dissenso quasi unanime della Conferenza, il che prova che essa è tuttora percepita, nella quasi totalità dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea, come un *forum* di discussione e di confronto, la cui utilità risiede fundamentalmente nella funzione di «cassa di risonanza» delle informazioni relative alle principali questioni dell'Unione.

2 - Le proposte per un nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo normativo comunitario

2.1 - La «Camera» dei Parlamenti nazionali

Già durante la fase preparatoria del Trattato di Maastricht furono avanzate alcune ipotesi mirate a trovare una soluzione istituzionale alla partecipazione collettiva dei Parlamenti nazionali al processo decisionale dell'Unione europea: alla base di tali ipotesi era l'idea di creare una «Camera» dei Parlamenti nazionali, costituita da rappresentanti di tutte le Assemblee legislative degli Stati membri dell'Unione.

Questa idea fu sostenuta dai parlamentari francesi ed inglesi nel corso delle «Assise» di Roma, ma non ebbe alcun sostegno da parte delle altre delegazioni parlamentari. Bocciata alle «Assise» di Roma, la proposta per l'istituzione di una «Camera» dei Parlamenti nazionali fu ufficialmente presentata dal Governo francese nel corso della Conferenza intergovernativa in preparazione del Trattato di Maastricht, ma non incontrò il favore dei delegati nazionali alla Conferenza, al termine della

quale il ruolo dei Parlamenti nazionali fu codificato, come si è visto, nella Dichiarazione n. 13 annessa al Trattato di Maastricht: dopo la ratifica del Trattato l'attenzione dei Parlamenti nazionali si è incentrata sulla migliore applicazione di tale Dichiarazione.

Non è tuttavia venuto meno l'interesse per una partecipazione diretta e collettiva dei Parlamenti nazionali al processo legislativo dell'Unione, la cui opportunità è stata sostenuta ancora una volta dall'Assemblea nazionale francese: la Delegazione per l'Unione europea di quell'Assemblea ha presentato, l'8 febbraio 1995, una relazione ⁽¹²⁾, nella quale si sostiene la necessità di prevedere, in seno alle istituzioni europee, un organo di espressione collettiva dei Parlamenti nazionali, che superi i progressi limitati ottenuti con la Dichiarazione n. 13 annessa al Trattato di Maastricht.

Basandosi sul presupposto che il Parlamento europeo non rappresenti a pieno la legittimità democratica in seno all'Unione europea, la relazione insiste sull'imprescindibilità di un coinvolgimento diretto dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'Unione, attraverso l'istituzione di un Comitato interparlamentare: composto da un numero di rappresentanti fissato fra tre e sei per ogni Stato membro, tale Comitato dovrebbe, tra l'altro, esercitare un controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, potendo votare — su proposta di ogni singola delegazione — «questioni pregiudiziali o eccezioni di sussidiarietà», volte ad impedire l'ulteriore corso di proposte normative comunitarie, la cui adozione non sarebbe giustificata da una corretta interpretazione del principio di sussidiarietà.

La funzione legislativa del Comitato interparlamentare nel processo normativo dell'Unione si espliciterebbe, dunque, in un controllo «politico» dell'applicazione del principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 3B del Trattato di Maastricht ⁽¹³⁾, i criteri stabiliti dal quale sarebbero, di fatto, soggettivi o troppo generici per essere efficacemente applicati. Secondo la Delegazione per l'Unione europea dell'Assemblea Nazionale il controllo sulla sussidiarietà è del tutto insoddisfacente, essendo *de facto* riservato alle istituzioni legislative dell'Unione e alla Corte di giustizia: le prime, chiamate ad una sorta di autodisciplina, non avrebbero affatto dimostrato di saper applicare equilibratamente il principio; la seconda, dal canto suo, avrebbe decisamente orientato la sua giurisprudenza verso una concezione ampia ed estensiva delle competenze comunitarie. Il risultato sarebbe una «mortificazione» delle competenze legislative nazionali, che imporrebbe dunque un intervento diretto e collettivo dei Parlamenti nazionali.

Queste proposte sono state presentate alla COSAC di Parigi del febbraio 1995, ma sono state rigettate decisamente dalla quasi totalità delle delegazioni nazionali presenti a quella Conferenza, sulla base di argomentazioni che sembra difficile non poter condividere.

Si è osservato, innanzitutto, che l'istituzione di un Comitato interparlamentare costituirebbe una terza «Camera» legislativa a livello europeo, in quanto il Consiglio dei ministri agisce anche — anzi, soprattutto — in qualità di legislatore, tramite ministri nazionali che sono responsabili nei confronti dei rispettivi Parlamenti: dunque, oltre a costituire un'inutile duplicazione di una funzione già operante in seno all'Unione europea, un nuovo organismo legislativo contribuirebbe a complicare ulteriormente il processo normativo comunitario, di cui invece è generalmente avvertita l'esigenza di uno snellimento e alleggerimento.

In secondo luogo, si porrebbe il delicato problema della rappresentatività di un organismo legislativo non eletto direttamente, come il Parlamento europeo, ma costituito di delegati delle singole Assemblee legislative nazionali.

Quanto al controllo «politico» sull'applicazione del principio di sussidiarietà, questa è la proposta che ha suscitato maggiore interesse, e merita dunque un approfondimento particolare.

2.1.1 - Il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà

L'introduzione, nel Trattato di Maastricht, di uno specifico articolo consacrato al principio di sussidiarietà ha inteso dare una risposta alla necessità, anche politica, di definire giuridicamente il problema della ripartizione delle competenze legislative tra Comunità e Stati membri: esso fissa un limite all'attività legislativa della Comunità, ritenuta da taluni Stati membri eccessivamente invadente delle competenze e delle prerogative nazionali, e riconosciuta dalla stessa Commissione europea come spesso non giustificata ⁽¹⁴⁾.

Senza entrare nel merito del dibattito sulla interpretazione della sussidiarietà, occorre qui sottolineare che una sua più o meno estensiva applicazione ha un riflesso diretto sui poteri dei Parlamenti nazionali, i quali risultano tanto più limitati quanto più intensa è l'attività normativa delle istituzioni dell'Unione: la constatazione di un'eccessiva «inflazione legislativa» della Comunità ha contribuito certamente a sviluppare l'idea — sostenuta dall'Assemblea Nazionale francese e condivisa dalla Camera dei Comuni britannica ⁽¹⁵⁾ — dell'opportunità di un controllo da parte dei Parlamenti nazionali sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

Peraltro, all'indomani della firma del Trattato di Maastricht, dapprima nel corso del Consiglio europeo di Lisbona (27 giugno 1992), quindi al Consiglio europeo di Edimburgo (11-12 dicembre 1992), si è cercato di precisare la portata applicativa del principio di sussidiarietà, così come definito dall'articolo 3B del Trattato: in quelle sedi sono state tracciate alcune regole, dal cui complesso emerge che la Comunità deve legiferare soltanto nella misura necessaria. In particolare, al Vertice di Edimburgo è stata affermata l'esigenza generale che la Comunità ricorra, per quanto possibile, agli strumenti normativi meno vincolanti rispetto agli obiettivi da raggiungere.

In seguito, quali istituzioni implicate direttamente nel processo legislativo comunitario — e quindi responsabili della corretta applicazione del principio di sussidiarietà — il Parlamento europeo, il Consiglio dei ministri e la Commissione hanno proceduto ad affermare, nella dichiarazione interistituzionale sulla sussidiarietà del 25 ottobre 1993 ⁽¹⁶⁾, il reciproco impegno a garantire la corretta applicazione del principio di sussidiarietà, impegno poi ribadito in uno specifico accordo interistituzionale che si conforma ai risultati del Vertice di Edimburgo.

Ciò dimostra il rilievo che le istituzioni comunitarie conferiscono al principio di sussidiarietà, considerato ormai alla stregua di un vero e proprio «principio costituzionale» dell'Unione; ma dà anche la misura del fatto — come rilevato in senso negativo dall'Assemblea Nazionale francese — che la tutela delle prerogative nazionali fa capo, in ultima istanza, al controllo politico e giuridico che il Consiglio dei ministri e, in misura minore, il Parlamento europeo, esercitano sull'iniziativa legislativa della Commissione. Ma è proprio la circostanza che spetta essenzialmente al Consiglio dei ministri esercitare il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, ad inficiare il ragionamento che è alla base della proposta francese, in quanto la reale salvaguardia contro la pretesa, indebita applicazione estensiva del principio di sussidiarietà a vantaggio dell'Unione consiste proprio nel fatto che l'approvazione di qualunque atto normativo comunitario richiede il consenso del Consiglio dei ministri. Poiché il Consiglio è composto di ministri nazionali, essi dovrebbero rendere conto del loro operato ai rispettivi Parlamenti: è dunque difficile immaginare che, a fronte di una corretta dialettica Parlamento-Governo anche sulle questioni dell'Unione europea, i ministri amplino le responsabilità dell'Unione a spese delle competenze nazionali, qualora vi sia l'avviso contrario dei rispettivi Parlamenti. Da ciò deriva che, anche sotto il profilo del controllo del principio di sussidiarietà, il ruolo dei Parlamenti nazionali deve svilupparsi nel contesto del control-

lo sull'attività normativa in sede europea dei rispettivi Governi, facendo valere gli strumenti che le norme costituzionali, legislative e regolamentari interne mettono a loro disposizione.

2. 1.2 - *Il «rafforzamento» del ruolo della COSAC*

Fallito alla COSAC di Parigi il tentativo di rilanciare l'idea di una «Camera» dei Parlamenti nazionali, la Delegazione per l'Unione europea dell'Assemblea Nazionale francese ha depositato, in vista della COSAC di Roma del 24-25 giugno 1996, le proprie conclusioni sulla partecipazione collettiva dei Parlamenti nazionali alla costruzione europea ⁽¹⁷⁾.

Fondate sulla convinzione che per contribuire alla riconciliazione dell'Europa con i cittadini sia necessaria la partecipazione collettiva dei Parlamenti nazionali alla costruzione europea, le conclusioni citate propongono che le revisioni del Trattato di Maastricht negoziate nella Conferenza intergovernativa contemplino un ruolo istituzionale per la COSAC, quale organismo deputato a rappresentare, in determinati settori, gli interessi dei Parlamenti nazionali. Tra le altre competenze — attinenti principalmente alle questioni relative ai «pilastri» intergovernativi del Trattato sull'Unione europea (politica estera e di sicurezza comune, affari interni e giustizia) — la COSAC avrebbe quella di controllare l'applicazione del principio di sussidiarietà: essa verrebbe chiamata a pronunciarsi, a titolo di consultazione, in merito ai progetti normativi comunitari oggetto di una «eccezione di sussidiarietà» sollevata o da un Parlamento nazionale o dal Comitato delle Regioni; la COSAC potrebbe essere eventualmente consultata dal Consiglio dell'Unione europea, e dovrebbe potere approvare, a maggioranza, risoluzioni.

Tale proposta, presentata ufficialmente alla XIV COSAC di Roma, non ha incontrato, come era logico prevedere, il favore delle delegazioni presenti: a ben considerare, infatti, essa non fa altro che riproporre l'idea di una ulteriore istanza legislativa dell'Unione europea, individuandola nella COSAC.

Come è stato da più parti osservato nel corso della Conferenza di Roma ⁽¹⁸⁾, alle critiche che si possono muovere all'ipotesi della creazione di una nuova «Camera» legislativa europea, se ne può aggiungere una ulteriore, qualora tale «Camera» volesse essere individuata, sia pure surrettiziamente, nella COSAC: tale organismo è infatti composto da rappresentanti di Assemblee nazionali, dalle quali non ricevono alcun mandato, e che non sono quindi legittimati ad «impegnare» l'Assemblea alla quale appartengono. Questo è, del resto, il motivo per il quale le even-

tuali conclusioni della COSAC devono essere, a norma del regolamento interno, adottate all'unanimità, e non possono comunque consistere che in mere raccomandazioni. Inoltre, i rappresentanti nazionali in seno alla COSAC fanno parte di organismi parlamentari che differiscono tra di loro sia per natura della composizione, sia per funzioni ed ambiti di competenza. Peraltro, nelle sue conclusioni, la Delegazione per l'Unione europea dell'Assemblea nazionale francese propone anche che i rappresentanti del Parlamento europeo partecipino solo come associati, e senza quindi diritto di voto, alla COSAC rinnovata: il che equivarrebbe a fare di essa un organo completamente diverso rispetto a quello che i Presidenti dei Parlamenti hanno voluto a suo tempo istituire.

Come si è già avuto modo di sottolineare (vedi, *supra*, punto 1.2), la Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari è un luogo importante di confronto tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, sulle principali questioni riguardanti l'Unione europea, ed il successo che ne ha caratterizzato finora le riunioni è dovuto proprio al carattere informale dei lavori, che ha consentito lo sviluppo di un confronto schietto su questioni anche di estrema delicatezza, favorendo il dialogo parlamentare.

In tale contesto la XIV COSAC di Roma ha costituito un momento fondamentale nella riflessione dei Parlamenti nazionali sul ruolo che essi sono chiamati a svolgere nel processo legislativo dell'Unione, anche in vista della revisione del Trattato di Maastricht. A Roma, infatti, si è presa definitivamente coscienza che nei Parlamenti nazionali si respinge l'idea di una ulteriore istanza legislativa nell'Unione europea — quali che ne siano la natura e le competenze — mentre si rafforza l'esigenza di controllare più adeguatamente l'attività normativa in sede comunitaria dei rispettivi Governi. Parallelamente, però, si avverte il bisogno di un più stabile ed organizzato confronto tra Parlamenti nazionali sulle principali questioni dell'Unione europea, ed in particolare sull'attività legislativa di quest'ultima: in tal senso, a Roma si è convenuto sulla necessità di migliorare il funzionamento e l'organizzazione dei lavori della COSAC.

2.2 - La modifica e l'istituzionalizzazione della Dichiarazione n. 13 annessa al Trattato di Maastricht

Il confronto risolutivo svoltosi alla COSAC di Roma ha consentito alla Conferenza successiva, svoltasi a Dublino il 15 e 16 ottobre 1996, di approvare un documento finale, il quale, allo stato attuale, costituisce la

più avanzata riflessione collettiva dei Parlamenti nazionali sul loro ruolo nel processo decisionale dell'Unione: occorre, comunque, sempre tenere presente che, non essendo la COSAC un organo istituzionale, né legittimamente rappresentativo delle Assemblee parlamentari nazionali, le posizioni da essa espresse rimangono comunque su un piano di non ufficialità. D'altro canto non si può non riconoscere che la COSAC rappresenta ormai l'istanza più stabile e continuativa di confronto tra i Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea — e il Parlamento europeo — e che dunque le posizioni da essa assunte, qualora si concretizzino in un documento finale, acquistano un rilievo che deve essere tenuto nella dovuta considerazione.

Il documento finale approvato dalla XV COSAC di Dublino, e trasmesso alla Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht ⁽¹⁹⁾, sottolinea il ruolo che i Parlamenti nazionali giocano nel rafforzamento della democrazia e nel miglioramento dell'efficienza dell'Unione, evidenziando l'importante funzione che la COSAC può a questo riguardo svolgere, mediante un miglioramento del suo funzionamento.

Sotto questo profilo è di particolare rilevanza il punto 5 del documento, nel quale si afferma che «la COSAC può dedicarsi ad alcune questioni specifiche, in particolare la sussidiarietà ... Tuttavia le eventuali conclusioni saranno trasmesse sotto forma di suggerimento e non vincoleranno in alcun modo le singole delegazioni o i delegati.. Le comunicazioni... saranno inviate dal presidente della COSAC alle istituzioni dell'Unione europea e ai governi degli Stati membri». In tal modo si è voluta riconoscere la funzionalità del ruolo della COSAC per intensificare l'utile attività della cooperazione interparlamentare (vedi, *infra*, punto 3), soprattutto rispetto a questioni rilevanti come la sussidiarietà; ma nello stesso tempo — e questa sembra essere la portata essenziale del punto 5 del citato documento — si esclude qualsiasi potere decisionale vincolante della COSAC stessa: ciò a riprova che non è generalmente avvertita l'esigenza dell'istituzionalizzazione della Conferenza, e che il potenziamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo legislativo dell'Unione passa non tanto attraverso il riconoscimento di una loro funzione collettiva e di un'istituzionalizzazione del loro ruolo, quanto attraverso un'opportuna intensificazione dell'attività di indirizzo e di controllo che ciascun Parlamento nazionale deve avere il diritto di esercitare sull'azione del rispettivo Governo nelle sedi comunitarie.

Tale considerazione è avvalorata dal punto 3 del documento finale approvato dalla COSAC di Dublino, nel quale si afferma che «appare

opportuno migliorare il flusso di informazioni da parte delle istituzioni dell'Unione nei confronti dei Parlamenti nazionali, e consentire ai Parlamenti nazionali di esercitare un controllo sulle decisioni dei rispettivi Governi secondo quanto previsto dalle consuetudini costituzionali dei singoli Stati membri». Questo sembra essere il punto fondamentale del documento approvato a Dublino, in quanto costituisce il riconoscimento esplicito da parte degli stessi Parlamenti nazionali che il loro ruolo nel processo legislativo dell'Unione non deve travalicare i limiti istituzionali fissati dal Trattato di Maastricht, ma deve essere coerentemente inquadrato nella dialettica costituzionale interna tra Parlamento e Governo.

Ciò non significa, naturalmente, che tale dialettica non possa essere riconosciuta e potenziata a livello europeo; al contrario, è generalmente avvertita, l'esigenza di una più adeguata formulazione della Dichiarazione n. 13 annessa al Trattato di Maastricht, che consenta ai Parlamenti nazionali di poter intervenire consapevolmente e tempestivamente nel processo legislativo dell'Unione: a questo fine si pone la fondamentale esigenza che ai Parlamenti nazionali sia assicurata una completa e rapida informazione su tutti i testi rilevanti per il procedimento legislativo comunitario, affinché possano opportunamente ed efficacemente esercitare il proprio potere di indirizzo sui Governi.

Questa esigenza porta con sé quella di individuare l'organo istituzionale al quale compete di fornire la suddetta informazione.

A questo riguardo la Dichiarazione n. 13 annessa al Trattato di Maastricht si è dimostrata ampiamente inadeguata: essa infatti imputa alla responsabilità dei Governi — vale a dire ai principali attori della decisione normativa comunitaria — di informare i rispettivi Parlamenti sulle proposte legislative comunitarie. Non è certamente peculiare interesse dei Governi facilitare il controllo parlamentare sulla loro attività legislativa in sede europea (anche per esigenze negoziali), ed è quindi in certo senso contraddittorio affidare ad essi il compito di informare i Parlamenti su atti rispetto ai quali dovrebbero essere controllati: ciò ha comportato, nella gran parte dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione, un livello minimo di informazione sull'attività legislativa comunitaria e, di conseguenza, l'impossibilità per le Assemblee legislative di esercitare compiutamente la propria attività di indirizzo rispetto alle politiche comunitarie.

È pur vero che in taluni Stati membri dell'Unione — è il caso, soprattutto, della Danimarca e della Gran Bretagna — la dialettica Governo-Parlamento nell'attività legislativa comunitaria è stata assoggettata ad una rigorosa disciplina normativa, che consente ai Parlamenti di condi-

zionare, anche in modo vincolante, le decisioni dei rappresentanti del Governo in seno al Consiglio dei ministri dell'Unione; tuttavia, se questo può costituire uno stimolo per tutti i Parlamenti nazionali a meglio strutturarsi in ordine alla partecipazione al processo legislativo comunitario, conserva comunque tutta la sua urgenza la necessità — non a caso condivisa anche dai Parlamenti danese e britannico — che gli organi legislativi nazionali ricevano una più compiuta informazione. Ad ogni tappa dell'elaborazione della norma europea, infatti, i Parlamenti nazionali si trovano sempre di fronte alle stesse difficoltà, nel momento in cui cercano di esercitare la loro influenza sul Governo.

Già prima dell'elaborazione delle sue proposte di direttiva o di regolamento, la Commissione europea procede a fissare linee di condotta più generali, sotto forma — ad esempio — di proposte di raccomandazione (sottoposte al Consiglio dei ministri) o di libri bianchi, il cui contenuto è spesso il risultato di consultazioni con le autorità nazionali. Questi testi sono essenziali ai fini del processo legislativo, in quanto determinano il contenuto delle proposte normative che saranno poi adottate nel dettaglio dall'Esecutivo comunitario: il Parlamento europeo vi presta particolare attenzione, ed essi gli sono ormai trasmessi regolarmente dalla Commissione; al contrario i Parlamenti nazionali ne vengono a conoscenza — se pure — soltanto quanto i progetti normativi sono stati discussi, o addirittura approvati dalle rispettive autorità nazionali. L'esame di questi documenti preparatori sarebbe invece di fondamentale importanza, in quanto consentirebbe ai Parlamenti nazionali di acquisire per tempo cognizione della legislazione comunitaria in fase di elaborazione, e permetterebbe quindi ad essi di meglio studiarla per poi intervenire più miratamente sulle singole proposte normative, una volta formalizzate.

Dopo il lavoro istruttorio — che costituisce il «cuore» del processo legislativo, perché è in questa fase che la Commissione raccoglie gli orientamenti degli Stati membri sulle proposte legislative prossime all'elaborazione — la Commissione adotta la sua proposta normativa e la trasmette al Consiglio dei ministri e al Parlamento europeo; da questo momento le autorità nazionali potrebbero esserne informate, anche attraverso le rappresentanze permanenti presenti a Bruxelles. In realtà — a parte talune emblematiche eccezioni — i Parlamenti nazionali non sono informati ufficialmente né della trasmissione della proposta della Commissione al Consiglio, né del susseguente avvio della negoziazione in seno al Consiglio, con la conseguenza, ovvia, che essi non sono in grado di orientare le posizioni dei rispettivi Governi proprio nel momento in cui questi, anche in rappresentanza degli interessi nazionali, assumono

decisioni destinate ad avere ricadute spesso «pesanti» sugli ordinamenti giuridici interni.

Ancora oggi, dunque, ci si trova nella situazione paradossale per cui la gran parte dei Parlamenti nazionali non è ufficialmente informata dell'adozione di una direttiva da parte dei propri Governi: eppure è esattamente a questo stadio del processo legislativo comunitario che l'intervento dei Parlamenti sarebbe più efficace. Infatti è in questa fase che i ministri nazionali, in sede di Consiglio, iniziano la negoziazione della proposta normativa, per proseguirla fino ad una prima decisione del Consiglio e all'adozione di una posizione comune: con l'adozione della posizione comune «i giochi sono ormai fatti», nel senso che la sostanza della proposta legislativa è ormai definita, ed i margini di un suo possibile cambiamento sono limitati, se non nulli.

È evidente dunque che la possibilità per i Parlamenti nazionali di intervenire con efficacia nella fase ascendente di formazione della volontà normativa comunitaria è indissolubilmente legata alla regolarità e alla tempestività dell'informazione sulle proposte normative in corso di elaborazione ed adottate: ciò dovrebbe comportare la rapida trasmissione di tali proposte agli organi legislativi nazionali da parte dei rispettivi esecutivi. Si deve invece constatare che tra i Governi dei Quindici è molto diffusa la volontà di tenere il controllo parlamentare al margine della vera e propria fase ascendente, la quale continua, purtroppo, ad essere considerata una sorta di dominio riservato degli esecutivi nazionali, con le inevitabili conseguenze negative sulla democraticità del processo normativo dell'Unione.

È dunque legittimamente maturata la convinzione che tale questione possa essere risolta soltanto prevedendo che l'informazione ai Parlamenti nazionali provenga direttamente dalle istituzioni comunitarie, ed in particolare dalla Commissione, che ha il potere di iniziativa legislativa: in tal senso si porrebbe la necessità di rivedere la Dichiarazione n. 13, disponendo che la Commissione trasmetta direttamente ai Parlamenti nazionali, nelle rispettive lingue ufficiali, tutti gli atti rilevanti per il procedimento legislativo da essa adottati. In questo modo si garantirebbe ai Parlamenti nazionali un'informazione diretta — e dunque non soggetta al controllo e alla discrezionalità dei Governi — e soprattutto relativa non solo alle proposte legislative formali, ma anche agli atti preparatori: ciò costituirebbe il presupposto di un'informazione completa.

Un secondo elemento debole della Dichiarazione n. 13 è, peraltro, costituito dal fatto che essa nulla dispone sulla tempestività dell'informazione, e sulla correlata possibilità per i Parlamenti nazionali di esamina-

re e pronunciarsi sulle proposte di atti normativi comunitari, prima che su di esse deliberi il Consiglio dei ministri. Anche sotto questo aspetto si porrebbe la necessità di una modifica della Dichiarazione n. 13, inserendo in essa la previsione esplicita che i Parlamenti nazionali dispongano di un termine stabilito per potere esaminare le proposte legislative ad essi trasmesse; prima dello spirare di tale termine il Consiglio dei ministri non dovrebbe prendere in esame le proposte in oggetto. In tal modo si garantirebbe concretamente ai Parlamenti nazionali di esaminare le proposte legislative comunitarie, senza correre il rischio che tale esame sia vanificato, prima della sua conclusione, da una deliberazione del Consiglio dei ministri dell'Unione.

Questa impostazione — la cui validità è stata riconosciuta dal Gruppo di riflessione che ha predisposto la relazione per l'avvio dei lavori della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht⁽²⁰⁾, e che è stata ripresa nella relazione «di tappa» che la presidenza italiana ha presentato il 17 giugno 1996 al Consiglio europeo di Firenze sull'andamento dei lavori della Conferenza intergovernativa⁽²¹⁾; è stata efficacemente sostenuta, nel corso della XV COSAC di Dublino, dal presidente della Commissione politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati, onorevole Antonio Ruberti, e se ne trova un riflesso diretto nel punto 3 del documento finale approvato da quella COSAC. È interessante rilevare, peraltro, che essa ha trovato un'eco anche nei lavori della Conferenza intergovernativa. Infatti, il quadro generale per un progetto di revisione dei Trattati presentato dalla presidenza irlandese al Consiglio europeo di Dublino del 13 e 14 dicembre 1996⁽²²⁾, contemplava anche l'ipotesi di un nuovo Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, da allegare al Trattato sull'Unione: ciò che è avvenuto con il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997. Il Protocollo — che riconosce anche la possibilità per la COSAC di contribuire alle attività dell'Unione europea — prevede che tutti i documenti di consultazione redatti dalla Commissione (libri verdi e libri bianchi) siano immediatamente trasmessi ai Parlamenti nazionali degli Stati membri e che le proposte legislative della Commissione siano messe a disposizione dei Governi degli Stati membri in tempo utile per permettere loro di accertarsi che i Parlamenti nazionali le ricevano ove necessario; esso prevede altresì che un periodo di quattro settimane intercorra tra la data in cui la Commissione mette a disposizione del Parlamento europeo e del Consiglio, in tutte le lingue, una proposta legislativa, e la data in cui essa è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio ai fini di una decisione.

Si tratta certamente di un primo riconoscimento importante da parte dei Governi — che sono i negoziatori nella Conferenza intergovernativa

tiva — della necessità di migliorare l'informazione ai Parlamenti nazionali sulle proposte normative comunitarie; tuttavia la soluzione individuata non soddisfa le esigenze di informazione sopra evidenziate. Infatti il Protocollo sembra lasciare ancora in capo ai Governi la responsabilità di trasmettere ai rispettivi Parlamenti le proposte normative comunitarie; tale impressione appare confermata dal fatto che lo stesso Protocollo fa riferimento alle proposte legislative della Commissione, quali definite all'articolo 151 del Trattato che istituisce la Comunità europea. Questo articolo disciplina il funzionamento del COREPER, ossia del comitato composto dai rappresentanti permanenti degli Stati membri, il quale ha il compito di preparare i lavori del Consiglio, e di eseguire i mandati che quest'ultimo gli affida ⁽²³⁾.

Dunque spetterebbe ancora ai Governi informare i Parlamenti nazionali, laddove sarebbe più funzionale che tale compito fosse affidato alla Commissione europea: tale soluzione avrebbe, tra l'altro, il vantaggio di rinsaldare i rapporti tra Parlamenti nazionali ed istituzioni comunitarie, senza tuttavia configurare un ruolo diretto del primo nel processo legislativo dell'Unione; ruolo che rimarrebbe comunque legato al controllo esercitato sui Governi nazionali. D'altra parte si deve pure osservare che, con opportune previsioni normative — anche di rango costituzionale — i Parlamenti potrebbero essere dotati di strumenti tali da obbligare i Governi a rendere tempestivamente le informazioni necessarie, avvalendosi del loro legittimo potere di controllo.

Un ulteriore aspetto riguardante la Dichiarazione n. 13 merita peraltro di essere considerato; essa presenta una debolezza di fondo, costituita dalla sua stessa natura di dichiarazione, la quale — in quanto tale — non ha carattere vincolante, e si presta quindi a non essere rispettata, come del resto è avvenuto nella maggior parte dei paesi. Per questo è stata palesata l'opportunità — evidenziata anche nel documento finale approvato dalla XV COSAC di Dublino — che le previsioni della Dichiarazione n. 13, dovutamente modificata nel senso sopra descritto, acquistino valore normativo, attraverso un loro inserimento nel corpo del Trattato; in particolare apparirebbe necessario che l'obbligo della trasmissione delle proposte legislative — con la correlata riserva dei tempi di esame — acquisisse valore di trattato, per garantire che i Governi adempiano concretamente agli impegni previsti dalla Dichiarazione stessa, derivando ad essi un obbligo istituzionale a livello europeo.

Da questo punto di vista si può affermare che la soluzione del Protocollo individuata dal Trattato di Amsterdam rappresenta un compromesso, che non sembra soddisfare alle legittime aspettative dei Parla-

menti nazionali: per quanto, infatti, il protocollo abbia un rilievo diverso dalla dichiarazione, esso rimane comunque ad un rango inferiore al trattato; sarebbe dunque da preferire una reale «istituzionalizzazione» della Dichiarazione n. 13, attraverso il riconoscimento del suo contenuto come norma del Trattato stesso.

3 - La cooperazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo

Nell'esposizione sin qui svolta si è soltanto marginalmente accennato ad un aspetto che è invece da considerare di fondamentale importanza nella partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo legislativo dell'Unione, rappresentando un passaggio imprescindibile per la complessiva democratizzazione del processo decisionale comunitario: si tratta della cooperazione tra il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali.

Tale cooperazione, che dai primi anni '90 ha subito una notevole intensificazione grazie soprattutto all'attività del Parlamento europeo, ha ormai una lunga storia, e nasce dalla necessità di identificare e di salvaguardare gli interessi comuni tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, l'essenza dei quali consiste nell'esigenza di preservare gli attributi della democrazia parlamentare e le loro caratteristiche: nonostante che taluni Parlamenti nazionali abbiano avvertito il pur insufficiente ampliamento delle competenze legislative del Parlamento europeo come una «minaccia» per i propri poteri, si deve in realtà convenire che il fenomeno di un Parlamento europeo privato dell'autorità e dei poteri necessari per intervenire efficacemente nel processo decisionale dell'Unione, non può non preoccupare i Parlamenti nazionali; così come il Parlamento europeo non può essere insensibile ai rischi di un indebolimento dell'autorità e dei poteri dei Parlamenti nazionali rispetto all'attività dei Governi nelle sedi comunitarie.

La cooperazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo è sempre più necessaria per garantire una complessiva incisività dell'intervento parlamentare nelle attività dell'Unione europea.

3.1 - La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee parlamentari

La nascita della collaborazione «sistematica» tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo può essere idealmente collocata nel 1963, quando l'allora Presidente del Parlamento europeo, onorevole Gaetano Martino, organizzò a Roma, l'11 gennaio, la prima Conferenza dei Presiden-

ti delle Assemblee parlamentari ⁽²⁴⁾. Già all'epoca l'idea era quella dell'organizzazione nei Parlamenti nazionali di dibattiti periodici sulla politica europea, della creazione in seno ai Parlamenti nazionali di Commissioni speciali incaricate di seguire gli affari europei, di uno scambio di informazioni e di documentazione tra Assemblee parlamentari nazionali e Parlamento europeo. La Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, che si riunisce formalmente ogni due anni, pur non avendo mai avuto un regolamento intemo, e svolgendosi quindi i dibattiti senza particolari regole procedurali — anche perché è prevalsa l'opinione che per vari Presidenti di Assemblea non è possibile prendere impegni politici (emblematico il caso degli *Speaker* inglesi) —, ha avuto un'importanza fondamentale nello stimolare l'attività dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale comunitario, soprattutto perché è stato il veicolo principale attraverso il quale è stato possibile diffondere nei Parlamenti nazionali la consapevolezza della necessità di un controllo continuo e regolare sulle attività comunitarie dei Governi, e di un confronto interparlamentare sui temi principali della Comunità.

A questo riguardo si possono citare emblematicamente due Conferenze dei Presidenti di Assemblea: quella di Madrid del maggio 1989, nel corso della quale — come già ricordato — fu deciso di istituire la COSAC, la quale nel tempo è diventata il principale luogo di cooperazione e di scambio di informazioni tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo (vedi, *supra*, punto 1.2) ⁽²⁵⁾; e quella di Dublino, del maggio 1993, al termine della quale furono approvate — ciò che non avviene regolarmente nel corso di tali Conferenze — conclusioni finali sul controllo parlamentare del potere comunitario. I Presidenti si sono infatti pronunciati a favore di «un'intensificazione degli scambi di informazione e di contatti tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali, sotto forma preferibilmente di riunioni ristrette — bilaterali o su scala comunitaria — con i relatori, su ordini del giorno precisi e circoscritti, ovvero sotto forma di audizioni. Detti scambi dovranno altresì vertere su problematiche — come quelle oggetto di libri verdi — in ordine alle quali non è ancora avviato il processo legislativo».

È evidente dunque l'importanza che la Conferenza dei Presidenti annette alla cooperazione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, per un rafforzamento del ruolo di questi ultimi nel processo decisionale dell'Unione; ciò, del resto, è in linea con quanto previsto dalla Dichiarazione n. 13 annessa al Trattato di Maastricht, la quale, oltre ad incoraggiare — come si è già visto — una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali alle attività dell'Unione europea, afferma che «è altre-

sì importante che siano intensificati i contatti tra i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo, in particolare mediante la concessione di appropriate agevolazioni reciproche ed incontri regolari tra parlamentari interessati agli stessi problemi».

3.2 - *La Conferenza dei Parlamenti dei Paesi della Comunità europea e del Parlamento europeo («Assise»)*

Si può senz'altro affermare che il contenuto della Dichiarazione n. 13 origina dalla dichiarazione finale approvata dalla Conferenza dei Parlamenti dei paesi della Comunità europea e del Parlamento europeo, riunitasi a Roma dal 27 al 30 novembre 1990, presso la Camera dei deputati, per tentare di influenzare la preparazione del Trattato di Maastricht ⁽²⁶⁾. Come è stato giustamente notato riguardo alle finalità di tale Conferenza ⁽²⁷⁾, «ad un'Europa costituita per volontà dei rappresentanti dei Governi e della burocrazia avrebbe dovuto sostituirsi un'Europa che raccoglieva le istanze più prossime dei suoi cittadini: alla fine le due Europe avrebbero dovuto fondersi in una Unione europea, dotata di maggiori competenze e pienamente legittimata sul piano democratico. Quest'idea, questa intuizione, resta assolutamente valida dopo la firma del Trattato di Maastricht».

La Conferenza — alla quale parteciparono più di trecento parlamentari, di cui due terzi provenienti dai Parlamenti degli Stati membri ed un terzo dal Parlamento europeo — affermò, nella dichiarazione finale, che «i Parlamenti degli Stati membri debbono poter esercitare la loro influenza sulla definizione delle posizioni del proprio Governo in materia di politica comunitaria» ⁽²⁸⁾, e «per quanto riguarda la competenza legislativa, la necessità di rafforzare i poteri legislativi e di controllo del Parlamento europeo» ⁽²⁹⁾: Parlamenti nazionali e Parlamento europeo riconoscono insieme l'opportunità e l'esigenza — che è tuttora alla base della partecipazione parlamentare al processo legislativo dell'Unione — che le Assemblee parlamentari nazionali e l'Assemblea di Strasburgo svolgano il proprio ruolo legislativo nei rispettivi ordinamenti di competenza.

In più, nella dichiarazione finale la Conferenza si dichiarò «favorevole ad una maggiore cooperazione tra i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo grazie a riunioni regolari delle Commissioni specializzate, a scambi di informazione, e all'organizzazione di Conferenze dei Parlamenti della Comunità europea, sempre che lo giustifichi l'esame degli orientamenti essenziali per la Comunità, specie in occasione delle Con-

ferenze intergovernative»⁽³⁰⁾: da tali conclusioni originò la Dichiarazione n. 14 annessa al Trattato di Maastricht⁽³¹⁾, secondo la quale la Conferenza dei Parlamenti (nazionali e del Parlamento europeo) deve essere una sede di incontro sui grandi orientamenti dell'Unione europea, fatte salve le competenze del Parlamento europeo e i diritti dei Parlamenti nazionali.

Ciò significa che la Conferenza dei Parlamenti — la quale, nonostante i tentativi compiuti non è mai più stata riunita — dovrebbe e potrebbe rappresentare il «momento» più alto di cooperazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo: sfuggendo alla tentazione di farla surrettiziamente divenire una nuova Assemblea parlamentare che si affianchi al Parlamento europeo mortificandone i poteri, la Conferenza dei Parlamenti avrebbe realmente le potenzialità per rafforzare il complessivo ruolo parlamentare nel processo legislativo comunitario, in quanto consentirebbe alle istanze parlamentari — a livello nazionale e a livello comunitario — di agire sinergicamente sugli esecutivi — nazionali e comunitario — per vedere accresciuti i rispettivi poteri di intervento nell'elaborazione delle norme comunitarie.

Ciò è in linea, del resto, con gli orientamenti approvati dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 12 luglio 1990⁽³²⁾, sulla base dei quali l'Ufficio di presidenza ampliato del Parlamento europeo ha approvato, il 24 settembre 1991, una relazione dell'onorevole Cravinho, allora vicepresidente del Parlamento europeo, la quale costituisce ancora il fondamento della moltiplicazione che — con gli anni '90 — si è avuta delle occasioni e delle forme di cooperazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo.

3.3 - Altre sedi e forme di cooperazione

La relazione Cravinho formula proposte precise per migliorare i rapporti tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, allo scopo precipuo di rafforzare il controllo democratico sugli esecutivi. Essa prevede in particolare: una programmazione anticipata delle iniziative del Parlamento europeo verso i Parlamenti nazionali; strumenti supplementari per consentire alle commissioni e ai gruppi politici del Parlamento europeo di associare meglio e maggiormente alle loro riflessioni e ai loro lavori i Parlamenti nazionali, all'insegna di un'auspicata reciprocità; lo sviluppo di incontri tra relatori del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali su argomenti di interesse comune.

Sulla base di queste proposte, l'Ufficio di presidenza ampliato del Parlamento europeo ha varato un programma di iniziative delle commissioni parlamentari nei confronti dei Parlamenti nazionali. Tali iniziative possono essere così riassunte: inviti rivolti dal Parlamento europeo a ciascuna Commissione per gli affari europei dei Parlamenti nazionali ad incontrarsi a Bruxelles o a Strasburgo — in occasione sia delle riunioni delle commissioni sia delle sedute plenarie dell'Assemblea — con la commissione istituzionale, con il Presidente o i vicepresidenti del Parlamento europeo, con i membri interessati; incontri tra parlamentari europei e nazionali, relatori sullo stesso argomento; tavole rotonde con tutte le Commissioni analoghe dei Parlamenti nazionali, su invito del Parlamento europeo; audizione dei membri del Parlamento europeo da parte di un Parlamento nazionale.

L'attuazione congiunta della relazione Cravinho e della Dichiarazione n. 13 annessa al Trattato di Maastricht, di cui la prima ha in qualche modo anticipato il contenuto, si è concretizzata, negli ultimi anni, in una modifica rilevante dell'entità e della natura dei contatti tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo ⁽³³⁾. La maggior parte delle Commissioni del Parlamento europeo si avvale della formula delle tavole rotonde con le Commissioni parlamentari nazionali, le quali consentono di meglio integrare gli interessi, soprattutto normativi, comuni ai Parlamenti dell'Unione.

Per contro, in seno ai Parlamenti nazionali il crescente interesse suscitato dalle relazioni con il Parlamento europeo ha coinvolto, oltre alle Commissioni per gli affari europei, anche le altre Commissioni permanenti: non poche di esse hanno preso l'iniziativa di incontrare la loro omologa del Parlamento europeo, ed anche di altri Parlamenti nazionali, e sempre più frequenti sono le Conferenze di Commissioni di settore. Inoltre diventano sempre più numerose le sedi di incontro e di cooperazione tra gruppi politici, ed anche tra strutture burocratiche dei singoli Parlamenti, ciò che ha contribuito a sensibilizzare i Parlamenti nazionali alle attività del Parlamento europeo, a livello sia dei deputati sia dei funzionari.

Si può senz'altro affermare che, dal 1990, i Parlamenti nazionali hanno provveduto ad associare sempre più strettamente il Parlamento europeo al loro lavoro, individuando forme stabili di contatto ⁽³⁴⁾.

Dal canto suo, il Parlamento europeo si è sforzato di collocare questi contatti nel contesto dell'elaborazione del programma legislativo annuale.

3.3.1 - Il programma legislativo annuale

Il programma legislativo annuale è uno strumento essenziale per seguire l'evoluzione del processo normativo dell'Unione europea: esso consente, da un lato, di prevedere le proposte normative che la Commissione verosimilmente presenterà nel corso dell'anno, nonché la probabile data di presentazione; e, dall'altro, di verificare se il calendario è stato rispettato.

Al momento dell'introduzione di tale strumento di programmazione, nel 1988, furono previste tre fasi: la presentazione da parte della Commissione della sua versione del programma legislativo al Parlamento europeo e al Consiglio dei ministri; la discussione del Parlamento sul programma, con eventuali proposte di modifica; negoziati tra Parlamento e Commissione per arrivare ad un consenso sul programma.

Da allora tale procedura ha formato oggetto di una revisione mirata a raggiungere tre obiettivi: estensione della partecipazione parlamentare alla formulazione del programma legislativo; accelerazione del processo di adozione del programma, miglioramento della trasparenza nelle procedure di adozione. In questi tre settori sono stati realizzati progressi sensibili, soprattutto a partire dal 1994, in seguito ai negoziati interistituzionali e a talune modifiche apportate al regolamento del Parlamento europeo. Innanzitutto il Parlamento europeo si è sempre più adoperato per far sì che il programma legislativo venga messo quanto prima a disposizione dei Parlamenti nazionali, per consentire ad essi di utilizzarlo opportunamente: il Parlamento europeo si è formalmente impegnato a trasmettere ai Parlamenti degli Stati membri il programma convenuto tra le istituzioni europee ⁽³⁵⁾, ed invia mensilmente alle Commissioni per gli affari europei dei Parlamenti nazionali una «rassegna dei lavori in corso» presso le sue commissioni.

È perfettamente comprensibile quale sarebbe l'importanza di questa procedura qualora i Parlamenti nazionali vi dessero corso: essi sarebbero infatti perfettamente in grado di individuare con largo anticipo le proposte normative comunitarie maggiormente rilevanti per i loro interessi, e potrebbero di conseguenza seguirne *l'iter* per orientare al momento opportuno l'attività dei propri rappresentanti nazionali nel Consiglio dei ministri dell'Unione. A questo fine sarebbe essenziale un efficace raccordo tra le Commissioni specializzate negli affari europei e le Commissioni di settore.

Si deve, inoltre, sottolineare che, a seguito della dichiarazione interistituzionale sulla democrazia, la trasparenza e la sussidiarietà, approvata

il 25 ottobre 1993, si è convenuto che anche il Consiglio dei ministri si pronunciasse sul programma legislativo con una dichiarazione, e si impegnasse a porre in atto le disposizioni che ritenga prioritarie. La conseguenza di ciò è che i Parlamenti nazionali potrebbero, se volessero, discutere con i rispettivi Governi sulle priorità del programma legislativo, indirizzandoli, eventualmente, per far inserire in esso obiettivi ed interessi ritenuti rilevanti per la politica nazionale. Peraltro, si può osservare che, tenuto conto delle difficoltà incontrate per pervenire ad un'approvazione sufficientemente rapida del programma legislativo, le istituzioni comunitarie hanno compiuto nuovi sforzi per accelerare il processo di adozione di esso, e di conseguenza la sua trasmissione ai Parlamenti nazionali. A questo proposito sono stati assunti due impegni formali: in primo luogo, nella dichiarazione interistituzionale del 1993, la Commissione ha convenuto di formalizzare il suo programma di lavoro (sul quale si basa la sua versione del programma legislativo) entro il mese di ottobre dell'anno precedente a quello al quale il programma si riferisce; in secondo luogo, il Parlamento europeo ha formalizzato, nel suo regolamento, la volontà di condurre a termine l'esame del programma legislativo entro la fine dell'anno precedente a quello di riferimento ⁽³⁶⁾. Il Parlamento europeo si preoccupa, del resto, di seguire quanto più possibile da vicino l'evoluzione della legislazione contenuta nel programma annuale, e di vigilare affinché le informazioni al riguardo siano quanto più trasparenti possibile, ed in particolare siano messe a disposizione dei Parlamenti nazionali. A tal fine esso ha predisposto un nuovo sistema informatizzato, denominato OEIL (Osservatorio europeo interistituzionale legislativo) concepito per consentire di seguire tutte le proposte nel corso della procedura legislativa, e di registrare fino al momento dell'adozione qualsiasi cambiamento intervenuto: il Parlamento europeo ha messo tale sistema a disposizione di tutti i Parlamenti nazionali ⁽³⁷⁾, e ciò costituisce una prova ulteriore di come una stretta cooperazione con il Parlamento europeo, lungi dal costituire una minaccia per le prerogative dei Parlamenti nazionali, rappresenti invece un presupposto fondamentale per una loro più efficace partecipazione al processo legislativo dell'Unione europea.

Conclusioni

Da quanto esposto emerge che la questione del ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo legislativo dell'Unione europea non può essere scissa da quella, concorrente, del rafforzamento del ruolo del Parlamen-

to europeo nel processo decisionale comunitario; voler considerare le due istanze parlamentari in una logica, se non alternativa, quanto meno competitiva, significa perdere di vista gli interessi democratici dell'Unione.

Il problema reale che si pone è quello di colmare il deficit democratico sia a livello europeo sia a livello nazionale, contemperando il ruolo e le funzioni del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali. La questione, che da parte di taluni si è voluta porre, della capacità del Parlamento europeo di garantire la legittimità democratica delle decisioni legislative comunitarie, è una falsa questione, se interpretata nel senso che soltanto una partecipazione diretta dei Parlamenti nazionali — cioè degli organi che rappresentano la sovranità nazionale — al processo legislativo comunitario garantirebbe alla legislazione europea una sua legittimazione democratica. Così posta, infatti, la questione suscita il dubbio legittimo che le Assemblee parlamentari nazionali che l'hanno sollevata non siano in grado di esercitare un efficace controllo sull'attività dei rispettivi Governi nelle sedi europee.

In realtà, la legittimità istituzionale del Parlamento europeo, cioè la sua capacità di agire in rappresentanza degli interessi popolari, è assicurata dagli stessi Parlamenti nazionali, i quali, secondo quanto disposto dall'articolo N del Trattato sull'Unione europea, ratificano le modifiche ai Trattati, con le quali si dà luogo anche a trasferimenti di sovranità alle istituzioni europee: sono, dunque, anche i rappresentanti della sovranità nazionale a garantire, cedendo volontariamente parte di tale sovranità, la legittimazione dell'azione dell'Unione, la quale si muove all'interno di una cornice istituzionale accettata liberamente dai Parlamenti degli Stati membri, e talvolta — come accaduto in alcuni Stati in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht — sanzionata successivamente da referendum popolari.

Peraltro, la legittimità istituzionale è fondamentalmente garantita al Parlamento europeo dall'elezione a suffragio universale diretto, la quale rende l'Assemblea di Strasburgo un'istituzione democratica rappresentativa, e dunque legittimata a decidere su mandato degli elettori. Il problema delle funzioni del Parlamento europeo non è, quindi, quello della loro legittimità, quanto quello di un loro potenziamento rispetto alle funzioni degli organi esecutivi dell'Unione: è, dunque, un problema di deficit democratico.

Ciò significa che, a livello europeo, la partecipazione parlamentare al processo legislativo deve rimanere affidata al Parlamento europeo, senza che i Parlamenti nazionali si sostituiscano o si aggiungano ad esso; gli interessi nazionali sono rappresentati, nel processo legislativo comunitario,

dal Consiglio dei ministri. È, quindi, sull'attività del Consiglio che deve incentrarsi l'azione di controllo dei Parlamenti nazionali, ai quali è affidato il compito fondamentale di assicurare che i ministri nazionali, nella loro azione in qualità di legislatori europei, seguano le indicazioni e gli orientamenti espressi dagli organi legislativi nazionali. Si deve osservare, peraltro, che nella prospettiva di un sempre più ampio ricorso al voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dei ministri, le posizioni espresse dai Parlamenti nazionali sulle proposte normative comunitarie sono destinate a perdere di incisività: di qui anche la necessità di un rafforzamento dei poteri legislativi del Parlamento europeo, che appare l'unica istanza democratica in grado di fronteggiare efficacemente l'esecutivo dell'Unione.

L'obiettivo da perseguire è, dunque, quello di dotare il Parlamento europeo di pieni poteri legislativi, per impedire che le decisioni del Consiglio dei ministri siano sottratte ad un pieno controllo parlamentare. In questa prospettiva si dovrebbe, però, arrivare a colmare due grosse lacune nel sistema di elezione del Parlamento europeo.

Innanzitutto sarebbe necessario varare una procedura elettorale uniforme in tutti gli Stati membri dell'Unione, così come previsto, del resto, dall'articolo 138, comma 3, del Trattato sull'Unione. Infatti, la circostanza che i seggi per l'elezione al Parlamento europeo non siano distribuiti proporzionalmente alla popolazione degli Stati membri costituisce senza dubbio un limite alla rappresentatività del Parlamento europeo, al quale peraltro va dato atto di avere affrontato più volte la questione ⁽³⁸⁾.

In secondo luogo, si dovrebbe fare in modo che le campagne elettorali nazionali per le elezioni al Parlamento europeo non fossero organizzate, come avviene attualmente, sulla base dei sistemi e dei programmi dei partiti nazionali (il che fa sì che esse siano influenzate da dinamiche e da temi prevalentemente interni); in tali campagne si dovrebbe invece fare perno su temi rispetto ai quali il Parlamento europeo ha potere decisionale; in questo modo si contribuirebbe a creare intorno ad esso la legittimità del consenso popolare, nella quale si può individuare un secondo aspetto della legittimità democratica.

Con tale aspetto della legittimità democratica si vuole intendere il grado di identificazione del popolo con il sistema politico-istituzionale che lo rappresenta: non si può negare, da questo punto di vista, che la legittimità democratica dell'Unione presenti aspetti assai preoccupanti, dal momento che l'identificazione del cittadino è ancora legata all'idea dello Stato-nazione, in taluni casi all'idea di Regione, mentre assai debole è l'identificazione con l'idea di Europa.

Nella consapevolezza di ciò, il concetto di una «Europa più vicina ai cittadini» è stato posto a fondamento dei lavori della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht, che ha portato al Trattato di Amsterdam, nonché delle riflessioni del Parlamento europeo sulla Conferenza intergovernativa stessa ⁽³⁹⁾. La necessità che, a questo riguardo, si evidenzia è quella di pervenire ad un ampliamento ed approfondimento della nozione di cittadinanza dell'Unione, al fine di solidificare il legame diretto tra cittadini e Unione, e rafforzare la legittimità democratica delle istituzioni comunitarie.

La legittimità del consenso popolare presuppone dunque non solo un superamento del deficit democratico nel funzionamento delle istituzioni comunitarie, ma soprattutto un'identificazione diretta dei cittadini con l'attività delle istituzioni europee, ed in particolare con l'organo di rappresentanza democratica, il Parlamento europeo.

Un ruolo importante, a questo fine, dovrebbe essere svolto dalle parti sociali, ed in primo luogo dai partiti politici, che potrebbero rappresentare il *trait-d'union* tra la rappresentanza sociale e politica a livello nazionale e quella a livello europeo. Peraltro, mentre l'importanza dei partiti politici a livello europeo è riconosciuta dall'articolo 138A del Trattato sull'Unione ⁽⁴⁰⁾, l'attuale sistema partitico europeo non garantisce una reale omogeneità di rappresentanza per gruppi politici: i gruppi presenti al Parlamento europeo risultano infatti semplici aggregati di delegazioni nazionali, e rispondono prevalentemente a logiche interne. Se a ciò si aggiunge che, come già notato, nella quasi totalità degli Stati membri le elezioni al Parlamento europeo sono dominate da temi riguardanti la politica nazionale, si comprenderà l'esistenza di un certo distacco dell'opinione pubblica dal Parlamento europeo: tale distacco deve essere recuperato, se si vuole arrivare ad innalzare, nel suo complesso, il tasso di democraticità del processo decisionale comunitario. In tal senso sarebbe anche auspicabile che si arrivasse ad una prassi consolidata di collegamento tra gruppi politici nazionali e gruppi politici rappresentati al Parlamento europeo, nonché alla costituzione di strutture stabili di comunicazione tra gruppi parlamentari nazionali ed europei.

La legittima aspirazione dei Parlamenti nazionali ad esercitare un ruolo nell'attività legislativa dell'Unione europea scaturisce dunque dalla necessità di garantire una maggiore democraticità al processo normativo comunitario; essa trova tuttavia un limite dovuto all'esistenza del Parlamento europeo, il quale rappresenta legittimamente l'organo deputato ad incarnare, a livello europeo, la rappresentanza democratica. Ne consegue che il ruolo dei Parlamenti nazionali nella legislazione comu-

nitaria deve essere necessariamente un ruolo indiretto, nel senso che deve essere esercitato in modo tale da poter influire sulle decisioni comunitarie attraverso un attento controllo sull'operato dei rispettivi Governi in seno al Consiglio dei ministri dell'Unione.

Allo stato attuale, considerati anche gli esiti della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht, non è certamente immaginabile che si arrivi in tempi brevi ad una riforma istituzionale che consacri la creazione di un «vero» Parlamento europeo, al quale si contrapponga un «vero» Governo europeo. L'auspicio è, allora, che si sappiano contemperare le esigenze del Parlamento europeo con quelle dei Parlamenti nazionali, in quanto lo sviluppo della cooperazione tra di essi è fondamentale, se si vuole evitare un pericoloso arresto del processo di integrazione europea.

Note

(¹) La Corte Costituzionale italiana ha progressivamente sancito la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno con le seguenti sentenze: n. 183/1973; n. 232/1975; n. 170/1984; n. 113/1985; n. 389/1989; n. 168/1991: con tali sentenze essa si è adeguata agli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia delle Comunità europee, la quale ha affermato la prevalenza del diritto comunitario con le seguenti sentenze: 1964, causa 6/64 «Costa-ENEL»; 1978, causa 106/77 «Simmenthal»; 1987, causa 286/85; 1988, causa 31/87; 1989, causa 103/88.

(²) La bibliografia sull'intervento del Parlamento italiano nel processo normativo comunitario è ormai assai vasta; per una sintesi efficace sull'argomento, cfr. Vincenzo GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, pp. 483-509.

Si deve, peraltro, segnalare che alla Camera dei deputati è stato recentemente potenziato il ruolo della Commissione politiche dell'Unione europea, quale

Commissione «filtro» rispetto ai profili di compatibilità comunitaria dei progetti di legge ad essa assegnati per il parere. Infatti la lettera circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997 (Prot. Circ./PC/1/1997) prevede, al punto 7.5, che «i progetti di legge assegnati per l'espressione del parere alla Commissione politiche dell'Unione europea si intendono sempre assegnati con gli effetti previsti dall'articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento».

(3) Sentenza del 19 novembre 1991, cause riunite 6/90 e 9/90 «Francovich».

(4) Per una sintesi generale dell'evoluzione nei diversi Stati membri dell'Unione europea del ruolo degli organismi parlamentari specializzati negli affari comunitari cfr. David JUDGE, «The Failure of National Parliaments?», in *West European Politics*, vol. 18, n. 3, luglio 1995.

(5) Cfr. *Le Commissioni specializzate negli affari europei dei Parlamenti degli Stati membri*, a cura della Direzione Generale delle Commissioni e delle Delegazioni del Parlamento europeo, giugno 1995.

(6) «La Conferenza ritiene importante incoraggiare una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali alle attività dell'Unione europea.

A tal fine occorre intensificare lo scambio di informazioni tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo. In questo contesto i Governi degli Stati membri vigilano, tra l'altro, affinché i Parlamenti nazionali possano disporre delle proposte legislative della Commissione in tempo utile per la loro informazione o per un eventuale esame.

La Conferenza reputa altresì importante che siano intensificati i contatti tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, in particolare attraverso la concessione di appropriate agevolazioni reciproche ed incontri regolari tra parlamentari interessati agli stessi problemi».

(7) *Les Parlements dans la perspective de l'Europe de 1993: le traitement des affaires communautaires et la collaboration entre les Chambres*, pubblicata a cura del Servizio rapporti comunitari e internazionali della Camera dei deputati, Dossier di documentazione n. 47, X legislatura, maggio 1990.

(8) Servizio Rapporti comunitari ed internazionali della Camera dei deputati, Dossier di documentazione n. 47, X legislatura, maggio 1990, pag. 47.

(9) *XII Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari, Resoconto stenografico* a cura dell'Assemblea Nazionale e del Senato, Parigi, febbraio 1995.

(10) Congresso dei deputati, Commissione mista per le Comunità europee, *I lavori della XIII COSAC*, Madrid, febbraio 1996.

(11) *XIV Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo, Resoconto stenografico* a cura della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

(¹²) Assemblea Nazionale, Delegazione per l'Unione europea, *Relazione di informazione n. 1939/95*, Parigi, febbraio 1995.

(¹³) «La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.

Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, 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 e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato».

(¹⁴) COM (94) 533 def.: Relazione sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

(¹⁵) Camera dei Comuni, Commissione per la legislazione europea, XXIV relazione: *La Conferenza intergovernativa 1996: programma di lavoro, democrazia ed efficienza, ruolo dei Parlamenti nazionali*, Londra, luglio 1995.

(¹⁶) Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee (GUCE) C329 del 6 dicembre 1993.

(¹⁷) Assemblea Nazionale, Delegazione per l'Unione europea, *Conclusioni sulla partecipazione collettiva dei Parlamenti nazionali alla costruzione europea*, Parigi, novembre 1995.

(¹⁸) *XIV Conferenza degli organismi specializzati...*, cit.

(¹⁹) «1. All'interno dell'Unione europea i Parlamenti nazionali giocano un proprio ruolo nel rafforzamento della democrazia e nel miglioramento dell'efficienza dell'Unione. La COSAC attraverso la propria attività darà una priorità importante al raggiungimento di questi obiettivi. La COSAC può assistere i singoli Parlamenti nazionali mettendo a loro disposizione le esperienze e le informazioni degli altri Parlamenti.

2. La COSAC ritiene che per intensificare l'utile attività della cooperazione parlamentare, tale organismo dovrebbe essere rafforzato e le sue riunioni dovrebbero essere organizzate in modo tale da ottimizzare le sue potenzialità. Alcuni Parlamenti nazionali stanno considerando l'ipotesi di inviare rappresentanti ufficiali a Bruxelles che potrebbero riunirsi per offrire un servizio di supporto alla COSAC.

3. Appare opportuno migliorare il flusso di informazioni da parte delle istituzioni dell'Unione nei confronti dei Parlamenti nazionali e consentire ai Parlamenti nazionali di esercitare un controllo sulle decisioni dei rispettivi Governi secondo quanto previsto dalle consuetudini costituzionali dei singoli Stati membri. A questo fine la COSAC ritiene che la Dichiarazione n. 13 dovrebbe essere rafforzata dalla Conferenza intergovernativa attraverso il suo inserimento nel Trattato, al fine di garantire che i Governi adempiano fino in fondo agli impegni

previsti nella Dichiarazione e che i Parlamenti nazionali abbiano un periodo di almeno quattro settimane per esaminare tutti gli atti significativi inerenti il procedimento legislativo comunitario.

4. Vi è un desiderio di migliorare il funzionamento della COSAC. Tra i mezzi per realizzare tale fine, si segnala in particolare:

- fissare le date della COSAC al termine della COSAC precedente;
- consentire a ciascuna delegazione di inserire, nei limiti del possibile, alcuni punti all'ordine del giorno della COSAC;
- autorizzare ciascuna delegazione a distribuire, prima della riunione della COSAC, documenti e proposte relativi all'ordine del giorno;
- convocare una riunione a livello di funzionari per istruire la COSAC;
- dare la possibilità a ciascuna delegazione e a ciascun delegato di prendere la parola su un punto specifico, utilizzando un tempo eventualmente non superiore a cinque minuti;
- assicurare durante lo svolgimento delle COSAC la possibilità per i delegati di avere discussioni e rapporti informali.

5. La COSAC può dedicarsi ad alcune questioni specifiche, in particolare la sussidiarietà, il secondo e terzo pilastro e un progetto di Carta dei diritti fondamentali dei cittadini, al fine di concepire alcune ipotesi sul modo di portare avanti tali questioni. Tuttavia, le eventuali conclusioni saranno trasmesse sotto forma di suggerimento e non vincoleranno in alcun modo le singole delegazioni o i delegati. Le comunicazioni sulle suddette questioni saranno inviate dal Presidente della COSAC alle istituzioni dell'Unione europea e ai Governi degli Stati membri».

⁽²⁰⁾ Cfr. *Relazione del Gruppo di riflessione*, SN 520/95 (REFLEX 21), par. 92, pubblicata a cura del Servizio rapporti comunitari e internazionali della Camera dei deputati, Fonti e Documenti, n. 5.

⁽²¹⁾ Cfr. *Relazione della presidenza italiana sull'andamento dei lavori della Conferenza intergovernativa*, CONF/3860/1/96 REV 1, cap. II, par. 1, lettera B, pubblicato a cura del Servizio rapporti comunitari e internazionali della Camera dei deputati, Fonti e Documenti, n. 15-bis.

⁽²²⁾ Cfr. *Progetto di revisione dei Trattati che istituiscono l'Unione europea: adeguamento dell'Unione europea per il bene delle sue popolazioni e sua preparazione per il futuro*, CONF/2005/96, parte A, sez. IV, cap. 19, pubblicato a cura del Servizio rapporti comunitari e internazionali della Camera dei deputati, Fonti e Documenti, n. 28.

⁽²³⁾ Sulla struttura e sul funzionamento del COREPER cfr. V. GUIZZI, *op. ult. cit.*, pp. 41 e ss.

⁽²⁴⁾ Per una completa disamina della tipologia e della cronologia delle Conferenze dei Presidenti di Assemblea cfr. V. GUIZZI, *op. ult. cit.*, pp. 525-528; nonché, sempre dello stesso autore, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali dei*

paesi della comunità europea, Atti del Seminario del «Circolo europeo» tenuto a Roma il 24 ottobre 1983, Milano, 1984.

(²⁵) A questo riguardo sarebbe opportuno aver sempre presente che l'istituzione della COSAC è stata decisa dai Presidenti delle Assemblee parlamentari: eventuali mutamenti della sua natura e delle sue funzioni non dovrebbero poter essere autonomamente decisi in seno alla Conferenza intergovernativa, né, a maggior ragione, dalla COSAC stessa; tali mutamenti dovrebbero essere preliminarmente oggetto di discussione e di consenso da parte dei Presidenti delle Assemblee parlamentari.

(²⁶) Cfr. *Conferenza dei Parlamenti della Comunità europea, Resoconto sommario* a cura della Camera dei deputati.

(²⁷) Cfr. V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, cit., pp. 530-531.

(²⁸) Cfr. Doc. PE 145.508, par. 14.

(²⁹) Cfr. Doc. PE 145.508, par. 19.

(³⁰) Cfr. Doc. PE 145.508, par. 13.

(³¹) «La Conferenza invita il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali a riunirsi, se necessario, in formazione di Conferenza dei Parlamenti (o Assise).

La Conferenza è consultata sui grandi orientamenti dell'Unione europea, fatte salve le competenze del Parlamento europeo ed i diritti dei Parlamenti nazionali. Il Presidente del Consiglio europeo e il presidente della Commissione riferiscono ad ogni sessione della Conferenza dei Parlamenti sullo stato dell'Unione».

(³²) Cfr. GUCE C231 del 17 settembre 1990, pag. 165.

(³³) Cfr. Parlamento Europeo, Direzione Generale delle Commissioni delle Delegazioni, *Parlamento europeo e Parlamenti degli Stati membri: controllo parlamentare e strumenti di cooperazione*, luglio 1994.

(³⁴) Per un commento analitico degli articoli 125-127-*bis* del Regolamento della Camera dei deputati cfr. Vincenzo GUIZZI, «Parlamento italiano e Comunità europea nei meccanismi introdotti dalle nuove norme dei Regolamenti parlamentari», in *RDE*, 1991, n. 2, pp. 289 e ss.; cfr. Anche Vincenzo LIPPOLIS, «Il Parlamento nazionale-comunitario», in *Quaderni costituzionali*, 1991, n. 2., pp. 319 e ss.; cfr. inoltre Aurelio SPEZIALE, «Profili regolamentari del processo di adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario», in *Il Parlamento della Repubblica*, a cura della Camera dei deputati, Roma, 1992, pp. 277 e ss.

Importanti novità sono state, peraltro, introdotte alla Camera dei deputati con le modifiche regolamentari approvate dall'Assemblea il 1° agosto 1996.

Con tali modifiche si è, innanzitutto, trasformata la Commissione speciale per le politiche comunitarie in XIV Commissione permanente, con la denominazione di Commissione politiche dell'Unione europea: ciò a riconoscimento della crescente importanza di tale organismo parlamentare.

In secondo luogo, mediante un'opportuna modifica del comma 1 dell'articolo 126-*bis* del Regolamento, si è consentito alle Commissioni permanenti di svolgere un dibattito con il ministro competente in relazione a proposte della Commissione delle Comunità europee in previsione dell'inserimento delle proposte stesse o di determinate materie all'ordine del giorno del Consiglio delle Comunità europee, *anche qualora tali proposte non siano ancora pubblicate sulle Gazzette Ufficiali delle Comunità europee*: tale previsione mira a rafforzare la tempestività dell'intervento parlamentare nella fase ascendente di formazione delle norme comunitarie.

Per quanto riguarda, più specificamente, i rapporti con il Parlamento europeo, il comma 1 del nuovo articolo 127-*ter* dispone che le Commissioni, in rapporto a questioni di loro competenza, previa intesa con il Presidente della Camera, possono invitare rappresentanti italiani al Parlamento europeo a fornire informazioni in ordine alle politiche dell'Unione europea su materie di loro competenza: è evidente la interessante novità contenuta in questa norma, con la quale si «istituzionalizza» lo scambio di informazioni tra Camera dei deputati e Parlamento europeo, con ciò consentendo alla prima di garantirsi migliori condizioni per inserirsi nel processo normativo dell'Unione europea. Questa previsione normativa è inoltre rafforzata da quella contenuta nel comma 2 dello stesso articolo 127-*ter* del Regolamento, il quale dispone che le Commissioni, previa intesa con il Presidente della Camera, possono invitare componenti della Commissione europea a fornire informazioni in ordine alle politiche dell'Unione europea su materie di loro competenza.

Il nuovo articolo 127-*ter* del Regolamento della Camera dei deputati può essere a buon diritto considerato come una disposizione tra le più avanzate — tra quelle presenti nei regolamenti parlamentari delle Assemblee legislative degli Stati membri dell'Unione — in ordine non solo alla cooperazione tra Parlamento nazionale ed istituzioni europee, ma anche alla opportuna forma di partecipazione del Parlamento nazionale al processo normativo comunitario.

⁽³⁵⁾ Cfr. articolo 49, comma 7, del Regolamento del Parlamento europeo.

⁽³⁶⁾ Cfr. articolo 49, comma 1, del Regolamento del Parlamento europeo.

⁽³⁷⁾ La Camera dei deputati è collegata al sistema OEIL tramite il Servizio rapporti comunitari ed internazionali.

⁽³⁸⁾ Risoluzione A3-0152 del 10 ottobre 1991, in GUCE C280 del 28 ottobre 1991; risoluzione A3-0186 del 10 luglio 1992, in GUCE C176 del 13 luglio 1992; risoluzione A3-0381 del 10 marzo 1993, in GUCE C115 del 26 aprile 1993.

⁽³⁹⁾ Cfr. *Relazione finale del gruppo di riflessione*, cit.; cfr. anche *Progetto di revisione dei Trattati che istituiscono l'Unione europea: adeguamento dell'Unione europea per il bene delle sue popolazioni e sua preparazione al futuro*, cit.; cfr. inoltre la risoluzione del Parlamento europeo A4-0068 del 13 marzo 1996, in GUCE C96 del 1° aprile 1996.

⁽⁴⁰⁾ «I partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione».