

IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI PRIMA E DOPO IL TRATTATO DI LISBONA*di *Paolo Caretti***

1. E' noto a tutti che l'avvio e il successivo sviluppo del processo di integrazione europea ha prodotto conseguenze di grande rilievo sul piano dell'ordinamento interno, investendo direttamente *status* dei cittadini, il ruolo dell'amministrazione, quello dei giudici (compresi quelli costituzionali), l'esercizio delle competenze regionali, gli equilibri nei rapporti tra Governo e Parlamento. Ma si può dire che proprio in ordine a quest'ultimo profilo tali conseguenze si sono rivelate particolarmente incisive. E' indubbio, infatti, che le cessioni di sovranità, cui allude l'art.11 Cost., sulla base del quale poggia la nostra partecipazione all'Unione europea, si sono tradotte, non solo, ma soprattutto in cessioni di potere legislativo a favore delle istituzioni europee; un potere esercitato attraverso atti che, in presenza di determinate condizioni (l'essere, come si dice *self-executing*) si vedono riconosciuta fin dai trattati istitutivi una prerogativa, mai riconosciuta a fonti di origine esterna, ossia la diretta applicabilità nell'ambito degli ordinamenti degli Stati membri. E' dunque il ruolo dei Parlamenti quello ad aver subito i contraccolpi più forti dal processo di integrazione in atto: una serie di settori materiali sempre più ampi sono stati sottratti alla sua competenza di regolatore per transitare sotto il dominio delle istituzioni europee; il che significa in buona sostanza degli Esecutivi nazionali, veri protagonisti (ancora oggi) della forma di governo dell'Unione, e in particolare del peculiare procedimento legislativo che si svolge in quella sede.

2. Questo elemento non è stato subito percepito in tutta la sua portata, tanto è vero che è solo agli inizi degli anni '70, quando inizia la grande stagione della produzione normativa comunitaria, che si comincia a prenderne coscienza e cominciano ad essere messe in campo misure volte ad evitare che i Parlamenti si trasformassero in meri spettatori di processi di regolazione sempre più consistenti sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo¹.

Si tratta di una tendenza generale, che investe soprattutto la c.d. *fase ascendente* di formazione del diritto comunitario, nel quadro della quale, tuttavia, le misure poste in essere differiscono, anche in modo rilevante, da Paese a Paese. Si va così dalla istituzione di apposite commissioni per gli affari comunitari, alla previsione di obblighi di informazione del Governo nei confronti del Parlamento sui progetti di atti normativi e sul loro *iter*, con la possibilità per il Parlamento di condizionare in vario modo la posizione dell'Esecutivo nelle diverse fasi di avanzamento del progetto fino alla decisione finale, per arrivare a misure che non solo condizionano, ma vincolano l'operato del Governo in sede europea. Tra le misure più incisive a questo scopo vi

* *Testo rivisto della relazione tenuta a Napoli (28 giugno 2010), in occasione del Convegno "L'Europa dopo Lisbona, Contesto istituzionale e garanzie dei diritti fondamentali".*

** *Professore di Diritto Costituzionale nell'Università di Firenze.*

¹ Sul ruolo dei Parlamenti nazionali (con particolare riferimento al Parlamento italiano) nel periodo che precede il trattato di Lisbona, rinvio a R. Bin, P. Caretti, *Profili costituzionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp.228 ss. Per un sintetico quadro comparato, cfr. C. Neuhold, R. De Ruiter, *Out of reach? Parliamentary control of UE affairs in the Netherlands and the UK*, in *The Journal of Legislative Studies*, n.16, 2010, pp. 57 ss.

sono, come è noto, quelle messe in campo nel Regno Unito, in Finlandia, in Svezia, ma soprattutto in 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, la posizione del Parlamento italiano ha attraversato due fasi distinte. La prima, che dura fino alla fine degli anni '80, nel corso della quale ha stentato più che in altri Paesi a farsi strada l'esigenza di provvedere all'introduzione di procedure atte a coinvolgere il Parlamento non solo nei meccanismi di produzione della normativa comunitaria, ma anche nella fase della sua attuazione sul piano interno. Sotto il primo profilo, già un primo indice significativo è rappresentato dalla scelta di procedere alla ratifica dei vari trattati europei che si sono negli anni succeduti ricorrendo alla semplice legge ordinaria; e ciò anche quando il loro contenuto (a partire almeno dal trattato di Maastricht o trattato sull'Unione Europea del 1992) appariva con tutta evidenza incidere sullo stesso tessuto costituzionale. Una scelta incoraggiata da quell'interpretazione "permissiva" dell'art.11 Cost, inteso come fondamento costituzionale esaustivo di ogni e qualunque cessione di sovranità, che ha comportato la conseguenza di un'approvazione spesso sbrigativa delle relative leggi di autorizzazione alla ratifica, senza che su di esse si sia mai svolto un dibattito politico di una qualche consistenza. A mio parere, ma non solo mio, la strada preferibile, e forse necessaria, avrebbe dovuto essere quella del ricorso a leggi costituzionali. Non solo per ragioni formali, ma anche sostanziali, poiché il particolare procedimento di approvazione di leggi costituzionali al riguardo avrebbe certamente accelerato la presa di coscienza da parte del Parlamento dei riflessi che lo sviluppo del processo di integrazione avrebbe inevitabilmente comportato innanzitutto per il suo ruolo istituzionale. Presa di coscienza che, invece, come detto, tarderà a lungo. Ne sono una significativa riprova gli strumenti messi in campo per quel che attiene sia alla fase di formazione del diritto comunitario, sia alla fase della sua attuazione interna.

Sotto il primo profilo, per quanto proprio il Senato italiano sia stata la prima Camera europea ad istituire, nel 1968, una commissione speciale per la "materia" comunitaria, (seguito poco dopo dalla Camera dei deputati), a tali commissioni vengono assegnati compiti pressoché irrilevanti. Basti pensare che i nuovi regolamenti parlamentari del 1971, che tra le altre novità prevedevano quella di attribuire alle commissioni permanenti il potere di votare ordini del giorno e risoluzioni che impegnano politicamente il Governo (le c.d. "commissioni in sede politica"), vietavano espressamente questo potere alle due commissioni "comunitarie", private quindi di ogni strumento di condizionamento nei confronti dell'Esecutivo. Coerentemente con questa impostazione, la quale risente molto della tradizionale impostazione dei rapporti tra Parlamento e Governo in materia di esercizio della politica estera (cui evidentemente si considerava assimilabile la politica comunitaria), anche sul piano dell'attuazione interna del diritto comunitario il ruolo del Parlamento è pressoché inesistente: la prassi di quel lungo periodo registra il costante ricorso a maxi-deleghe al Governo, per consistenti pacchetti di direttive, del più vario contenuto, prive del ben che minimo principio o criterio direttivo.

Dunque, sia su un versante che sull'altro, l'atteggiamento del Parlamento può essere definito in termini di una vera e propria abdicazione a svolgere compiti di controllo e indirizzo che viceversa altri Parlamenti nazionali avevano da subito e con forza rivendicato.

3. Come ho accennato, è solo alla fine degli anni '80 che si assiste ad una svolta decisa che pone fine a quella sorta di abdicazione che aveva caratterizzato l'atteggiamento del Parlamento. Questa seconda fase si apre, infatti con l'approvazione della legge n.183/1987, con la quale, per la prima volta, si affronta il tema del coinvolgimento delle Camere nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario. Essa impone al Governo non solo una serie di obblighi di informazione sui progetti di atti normativi comunitari e sul loro *iter* in sede europea, ma impegna l'Esecutivo a discutere in Parlamento gli indirizzi generali che intende seguire nella sua politica comunitaria. In parallelo, sul piano dei regolamenti parlamentari, si irrobustisce il ruolo delle due commissioni speciali, le quali assumono il ruolo di vere e proprie "commissioni filtro", incaricate di esprimere un parere su tutti i progetti di atti normativi comunitari, sul seguito delle sentenze della Corte di giustizia, nonché di operare in sede referente in ordine al disegno di legge comunitaria². Si tratta di un primo passo significativo, destinato successivamente ad essere integrato in modo assai rilevante dalla più recente legge n.11/2005. Quest'ultima, oltre a rafforzare gli obblighi di informazione a carico del Governo (obblighi che oggi, dopo l'approvazione della legge n.96/2010, si estendono a anche tutti gli aspetti relativi alle procedure giurisdizionali e al precontenzioso riguardanti l'Italia), introduce l'istituto della *riserva d'esame parlamentare*. Questo istituto, come è noto, ove attivato dal Parlamento, 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 fino a che il Parlamento non esprima la sua posizione al riguardo³.

Ma le cose cambiano radicalmente anche in relazione alla *fase discendente*, dell'attuazione del diritto comunitario. La precedente prassi delle maxi deleghe in bianco viene abbandonata mediante l'introduzione (con la legge n.86/1989, poi successivamente più volte modificata: si veda, da ultimo, la legge citata n.96/2010) di un nuovo tipo di legge, la *legge comunitaria*: legge a cadenza annuale, con la quale il Parlamento in parte provvede direttamente alle modifiche della legislazione nazionale imposte dalla normativa comunitaria e che richiedono il ricorso allo strumento legislativo, in parte funge da riferimento normativo generale per tutti gli altri soggetti (il Governo, attraverso l'istituto della delega o il ricorso alla fonte regolamentare; le Regioni, attraverso le leggi regionali), a vario titolo coinvolti nel processo di attuazione della normativa comunitaria.

In sintesi, si può dire che con l'introduzione delle novità contenute nelle leggi richiamate (e che hanno avuto riflessi anche sulla disciplina dei regolamenti parlamentari) la posizione del Parlamento italiano sia venuta progressivamente allineandosi a quella dei Parlamenti degli altri Stati membri, sia pure con un ritardo notevole. Nello stesso periodo, a testimonianza di una ormai piena e consapevole presa di coscienza da parte delle assemblee elettive nazionali della rilevanza dell'impatto del diritto comunitario, sul loro ruolo, tradizionalmente circoscritto all'ambito nazionale,

² Sulle competenze assegnate a queste due commissioni speciali e sui loro rapporti con le commissioni permanenti competenti per materia, vedi, da ultimo, A.Mannino, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 369 ss.

³ Va, peraltro, sottolineato che tra le previsioni normative e la prassi che ne è seguita si sia sin qui registrata una notevole distanza. E' stato infatti osservato (cfr. C.Fasone, *Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* 2010) che il Governo è spesso largamente inadempiente nell'adempimento degli obblighi di informazione che pure la legge gli impone.

nasce a Madrid (1989), ad opera della Conferenza dei Presidenti delle assemblee parlamentari, la COSAC, ossia la Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari ed europei dei Parlamenti degli Stati membri. Quest'ultima, che si riunisce a cadenza semestrale, con la partecipazione di rappresentanti del Parlamento europeo, ha sostanzialmente due compiti: quello di mettere a punto le "migliori pratiche" nell'esercizio delle funzioni attinenti alle questioni comunitarie, che spettano a tali organi, nonché quello (previsto dal Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea, allegato al Trattato di Lisbona, su cui vedi oltre) di trasmettere alle Istituzioni europee ogni utile contributo per migliorare l'attività normativa dell'Unione.

4. In parallelo agli sviluppi che il ruolo dei Parlamenti nazionali in ordine ad entrambe le fasi di formazione ed attuazione del diritto comunitario, secondo regole tutte interne alla dinamica dei rapporti tra assemblee elettive e Governo, si assiste ad un'analogia tendenza, questa volta sostenuta e alimentata direttamente dalle istituzioni europee. L'avvio di una simile tendenza può farsi risalire già al trattato di Amsterdam del 1997⁴. Ma si tratta di un avvio ancora timido e che tiene ferma la necessaria intermediazione degli Esecutivi nazionali nelle relazioni tra Parlamenti e istituzioni europee. Il tema viene successivamente ripreso dalla Dichiarazione n.23, annessa al trattato di Nizza (2000), nella quale l'obiettivo di un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nelle decisioni di livello europeo veniva indicato come una delle questioni principali da porre al centro della riunione del Consiglio europeo di Laeken, che si sarebbe tenuta l'anno successivo⁵. E non è un caso che questo tema venga inserito nell'agenda politica dell'Unione europea proprio in quell'occasione. Come è noto, infatti, uno dei risultati non raggiunti dal trattato di Nizza fu quello di intervenire sulla forma di governo comunitaria in modo da accentuarne il tasso di democraticità, con ciò rispondendo alle mai sopite polemiche circa appunto il suo *deficit democratico*. Una riforma che avrebbe dovuto avere nell'accentuazione del ruolo del Parlamento europeo il suo asse portante. Ma, nonostante alcuni progressi fatti in questa direzione (soprattutto attraverso l'ampliamento dell'ambito di applicazione della *procedura di codecisione* e il conseguente rafforzamento del Parlamento europeo nel procedimento legislativo) l'obiettivo poteva considerarsi sostanzialmente mancato. La tendenza di cui ci occupiamo nasce dunque all'insegna dell'ambiguità e della contraddittorietà: da una parte il timore di rompere equilibri ormai consolidati tra le istituzioni europee (pur di fronte ad un Parlamento europeo ormai da tempo ad elezione diretta), dall'altra la suggestione di supplire alla mancata riforma con una valorizzazione dei Parlamenti nazionali, quasi a rimpiangere il modello precedente che con l'elezione indiretta legava di più questi ultimi alle vicende europee.

A riprova di ciò si considerino le varie proposte che vengono messe sul tappeto e discusse negli anni immediatamente successivi: si pensi, ad esempio, alla proposta avanzata nel 2002 da J. D'Estaign, volta all'istituzione di una seconda Camera legislativa, il *Congresso dei popoli*, formato appunto in via indiretta dai vari Parlamenti nazionali⁶; una prospettiva, allora condivisa da molti leader europei (da J.Fisher a

⁴ Due Dichiarazioni annesse a questo trattato erano espressamente dedicate a questo tema.

⁵ Cfr. Dichiarazione n.23, relativa al futuro dell'Unione, allegata al trattato di Nizza, in G.U.C.E., 10.3.2001, C80/1.

⁶ Proposta avanzata nel corso delle discussioni sul progetto di trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (il c.d. trattato costituzionale europeo, sottoscritto, come è noto, a Roma nel 2004, ma che poi

L.Jospin a T.Blair). Al fondo di proposte di questo tipo stava l'idea di fare dei Parlamenti nazionali un elemento di legittimazione interna della forma di governo europea, ma appunto il rischio di introdurre un elemento contraddittorio rispetto all'esistenza di un Parlamento europeo, che avrebbe di per sé dovuto (ma con poteri diversi e più ampi) assolvere a questo compito⁷. Abbandonata questa prospettiva, un'altra comincia a farsi strada che vede invece nei Parlamenti nazionali un elemento di legittimazione esterna e ne concepisce il ruolo in termini collaborativi nei confronti delle istituzioni europee; un ruolo autonomo e non più mediato dagli Esecutivi nazionali. Ed è questa la linea che si consolida nel dibattito successivo, e che trova espressione in un'importante Comunicazione della Commissione europea del 2005, nella quale essa confermava il suo impegno "a trasmettere tutte le sue proposte e i suoi documenti di consultazione direttamente ai Parlamenti nazionali, invitandoli a reagire allo scopo di migliorare il processo di elaborazione delle politiche comunitarie"⁸ e che, infine, prende corpo nel trattato di Lisbona del 2007.

5. Alla luce delle considerazioni che precedono, si può dire che il Trattato di Lisbona (sottoscritto il 31 dicembre 2007 ed entrato in vigore l'1 dicembre 2009), per il tema che qui ci interessa, rappresenti in gran parte il precipitato di un dibattito durato oltre un decennio e che ha visto alternarsi proposte di ispirazione diversa. Oggi, quello che qualcuno, forse con un'enfasi eccessiva, ha chiamato il "diritto parlamentare sovranazionale" consiste in alcune disposizioni del trattato stesso e in due protocolli annessi: uno dedicato al ruolo dei Parlamenti nazionali e l'altro dedicato al controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità⁹.

Quanto al trattato, la prima disposizione di riferimento è l'art.12 de31 TUE (trattato sull'Unione Europea). A conferma della natura collaborativa che si intende assegnare al ruolo dei Parlamenti nazionali, vi si afferma infatti che " I Parlamenti nazionali *contribuiscono* al buon funzionamento dell'Unione". Segue l'elencazione delle modalità con cui si realizza tale collaborazione:

non ha concluso il suo *iter* di ratifica da parte dagli Stati membri): cfr. Progetto preliminare di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, CONV 369/02. Sul dibattito di quegli anni si veda G.Amato, *La convenzione europea. Primi approdi e dilemmi aperti*, in *Quaderni cost.*, 2002, pp.449 ss. L.Gianniti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nei lavori della convenzione europea*, in *Forum dei Quaderni cost.*, 2002.

⁷ Contraddizione subito avvertita dal Parlamento europeo ed espressa in una serie di prese di posizione molto nette a favore di una prospettiva diversa, ossia quella di una duplice e contestuale valorizzazione del ruolo dei Parlamenti nazionali e dello stesso Parlamento europeo. Si veda quanto affermato nella Risoluzione 2001/2023, dove si legge tra l'altro: " L'Unione si fonda su una doppia legittimazione, in quanto Unione di Stati e di popoli. Il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali, in quanto eletti direttamente dai cittadini, sono egualmente rappresentativi dei popoli in seno all'Unione....La solidità dei quadri democratici nazionali e la loro vicinanza ai cittadini costituiscono un patrimonio irrinunciabile. Non se ne può in alcun modo prescindere nel perseguire la parlamentarizzazione dell'Unione: questa deve percorrere una via originale, facendo leva su due pilastri, quello del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali".

⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione "Un progetto per i cittadini: produrre i risultati per l'Europa", COM 2006/211. Già a partire da quello stesso anno, la Commissione ha dato seguito a tale impegno, istituendo al suo interno, in via di prassi, una speciale procedura dedicata a alla presa in considerazione delle osservazioni ricevute dai Parlamenti nazionali e adotta, annualmente, una relazione riassuntiva dei suoi rapporti con le assemblee elettive nazionali.

⁹ Sulle novità contenute nel trattato di Lisbona e nei due protocolli richiamati nel testo si veda: C. De Caro- N. Lupo (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, Luiss University press, 2009.

“a) venendo informati dalle istituzioni dell’Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell’Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali;

b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull’applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità;

c) partecipando, nell’ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell’attuazione delle politiche dell’Unione in tale settore, in conformità dell’art. 70 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione della attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato;

d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell’art.48 del presente trattato;

e) venendo informati delle domande di adesione all’Unione in conformità dell’art.49 del presente trattato;

f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea”.

Si tratta, nel complesso di una serie di disposizioni piuttosto eterogenee¹⁰, che disegnano conseguentemente in modo eterogeneo quella funzione “collaborativa” cui si è accennato. Così, ad esempio, per ciò che attiene alla partecipazione alle procedure di revisione dei trattati, l’art.48, prevede, nel quadro della procedura ordinaria la semplice notifica ai Parlamenti nazionali delle proposte di modifica avanzate al Consiglio da parte di uno Stato membro, dal Parlamento europeo o dalla Commissione, senza che nel successivo procedimento i Parlamenti abbiano alcuna voce in capitolo (dunque, sostanzialmente un mero diritto ad essere informati), mentre, nel quadro delle procedure semplificate (che attengono a decisioni relative al passaggio dalla regola dell’unanimità a quella della maggioranza qualificata ovvero da una procedura legislativa speciale alla procedura ordinaria), il parere contrario (da esprimersi entro sei mesi dalla trasmissione della proposta di modifica) anche di un solo Parlamento nazionale ne impedisce l’adozione. Così, configura un mero diritto di informazione il coinvolgimento dei Parlamenti in ordine alle domande di adesione all’Unione da parte di nuovi Stati, secondo quanto disposto dall’art.49. Stesso discorso vale per l’associazione dei Parlamenti ai meccanismi di valutazione dell’Unione sull’attuazione da parte degli Stati membri delle politiche dell’Unione nell’ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (essi vengono informati dei risultati di tale valutazione, ai sensi dell’art.70 del trattato sul funzionamento dell’Unione), mentre gli artt. 85 e 88 dello stesso trattato prevedono (peraltro secondo modalità ancora da definire da appositi regolamenti) il diretto coinvolgimento delle assemblee elettive nazionali nel controllo sull’attività di Europol (organismo deputato a favorire la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro le forme di criminalità più gravi) e nella valutazione delle attività svolte da Eurojust (organismo deputato a favorire il coordinamento e la cooperazione delle autorità nazionali responsabili delle indagini e dell’azione penale).

Al di là di queste considerazioni, le novità più significative, soprattutto per i riflessi che sono in grado di produrre sul piano interno dei rapporti Parlamento-Governo, sono indubbiamente quelle contenute nelle previsioni di cui alle lettere a) e b), che trovano

¹⁰ Questo carattere eterogeneo è sottolineato, in particolare, anche da E. Cannizzaro, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto di L. Elia*, in *Il dir. dell’Unione Europea*, 2009, pp. 462 ss. E U. Villani, *L’impatto del trattato di Lisbona sul ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Il “dialogo” tra Parlamenti*, cit. pp. 407 ss. (spec. p.409).

una più articolata e specifica disciplina nei due già citati protocolli sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sul controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità.

Il primo protocollo ha ad oggetto l'informazione dei Parlamenti ed assicura loro la *trasmissione diretta* da parte della Commissione di tutti i documenti di consultazione (i noti libri bianchi e libri verdi), del programma legislativo annuale e ogni atto di programmazione dell'azione dell'Unione, preparatori e dei progetti di atti legislativi dell'Unione, nonché di ogni progetto di atto legislativo. In quest'ultimo caso, il medesimo non può essere iscritto all'ordine del giorno del Consiglio prima di otto settimane dalla sua trasmissione ai Parlamenti nazionali, in modo da dar modo a questi ultimi di esprimere la loro posizione al riguardo. A ciò si aggiunga l'obbligo di trasmissione degli ordini del giorno del Consiglio e dei risultati delle sue riunioni.

Il secondo protocollo contiene la disciplina della procedura di controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità (sulla base dei quali, come è noto, l'Unione può intervenire, con atti legislativi, anche in settori nei quali non può vantare l'attribuzione di specifici poteri, nelle ipotesi in cui si ritenga che la natura e la dimensione dei problemi da affrontare ne consenta la migliore soluzione con un'azione sovranazionale, senza per altro ledere più di quanto non sia necessario le competenze degli Stati membri). Essa prevede innanzitutto l'obbligo di una specifica motivazione di ogni proposta che si intenda adottare in applicazione di detti principi. In secondo luogo, stabilisce che, entro otto settimane dalla ricezione della proposta, i Parlamenti nazionali (consultate le assemblee elettive regionali con poteri legislativi) possano trasmettere ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in ordine alla loro contrarietà all'adozione dell'atto. Di tali pareri le Istituzioni dell'Unione sono in ogni caso obbligate a tener conto (il che significa che essi non sono affatto vincolanti, ma possono tuttavia incidere sul suo contenuto definitivo). In secondo luogo, si prevede che se i pareri contrari all'adozione dell'atto sono in numero pari o superiore ad un terzo dei voti assegnati ad ogni Parlamento nazionale (due voti, se monocamerale, uno per ciascuna Camera se bicamerale), ciò comporta l'obbligo di riesame della proposta, la quale potrà essere mantenuta, modificata o ritirata. Qualora, invece, i pareri contrari all'adozione di una proposta da adottare secondo la procedura legislativa ordinaria (quella che prevede la co-decisione tra Consiglio e Parlamento europeo) rappresentino la maggioranza semplice dei voti assegnati ai Parlamenti nazionali e la Commissione intenda mantenerla, quest'ultima è tenuta a trasmettere al Consiglio e al Parlamento che affrontano preliminarmente la questione del rispetto o meno dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e se ritengono (deliberando il Consiglio a maggioranza del 55% dei suoi membri, il Parlamento a maggioranza dei voti espressi) che la proposta ne costituisca un'applicazione scorretta e non ammissibile, la procedura si arresta, prima ancora che le due Istituzioni aprano la discussione sul merito della medesima. Sin qui la procedura di controllo preventivo giocata sul rapporto tra organi politici, ma ai Parlamenti nazionali non è preclusa la via della tutela giurisdizionale (sia pure con tutti i limiti che essa presenta): il Protocollo prevede, infatti, la possibilità che i Parlamenti nazionali, questa volta per il tramite del proprio Stato, impugnino l'atto adottato in violazione dei suddetti principi davanti alla Corte di giustizia.

6. Si è accennato all'eterogeneità delle disposizioni concernenti il nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali contenute nei due trattati e nei due annessi protocolli;

un'eterogeneità che appare come il sintomo di una incertezza, o se si vuole, di un'ambiguità di fondo nell'impostazione che le ha ispirate. Da un lato, infatti, si ha l'impressione che si siano intesi i Parlamenti come soggetti volti ad accrescere la legittimazione politica delle decisioni dell'Unione, operando come soggetti esterni dotati di poteri autonomi da esercitare in continua dialettica con i Governi nazionali (si tratta di quei poteri che in realtà si traducono, come si è detto, in diritti di informazione diretta, e non più mediata dai singoli Esecutivi, su atti e documenti prodromici all'adozione di determinate decisioni, in specie quelle di carattere normativo). Dall'altro si ha l'impressione che invece si intendano i Parlamenti come soggetti autonomi, ma inseriti in quanto tali in una dialettica diretta con le istituzioni europee, accrescendone così il tasso di legittimazione interna (si pensi soprattutto ai poteri assegnati in sede di controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità o in sede di procedure semplificate di revisione dei trattati). Si tratta di un'incertezza-ambiguità che rende difficile immaginare secondo quale delle due prospettive tenderà a svilupparsi il c.d. "parlamentarismo sovranazionale" e che si riflette anche sulle possibili conseguenze che le novità descritte sono in grado di produrre sul piano istituzionale interno ai singoli Stati.

Tali conseguenze saranno probabilmente diverse da Stato a Stato in relazione ad una serie di variabili. La prima attiene ai diversi modelli di forma di governo e, più in particolare, all'assetto dei rapporti Parlamento-Governo, nonché ai diversi modelli di formazione della rappresentanza parlamentare (si pensi, ad esempio, al Regno Unito: pur in presenza di forti poteri di condizionamento dell'operato dell'Esecutivo in capo al Parlamento, non si sono sin qui verificati casi di contrasto significativi sui temi di politica europea). La seconda, attiene all'esperienza sin qui maturata in questa materia: così, probabilmente, in alcuni Stati membri le conseguenze saranno rappresentate da un ulteriore rafforzamento dei poteri già assai rilevanti dei Parlamenti (si pensi, ancora, al caso della Danimarca, ma non solo), in altri si potrebbe avviare, invece, un processo volto a ricostruire su basi più equilibrate il tessuto delle relazioni tra assemblee elettive ed Esecutivo (e questo potrebbe essere il caso dell'Italia). In sintesi, si tratterà di vedere quale atteggiamento intenderanno assumere i Parlamenti nazionali di fronte alle novità descritte: se sfrutterle in una partita tutta interna, giocata sul piano dei rapporti con i rispettivi Esecutivi, ovvero se intenderanno davvero porsi come interlocutori autonomi e diretti delle istituzioni comunitarie. Ed è evidente che le due prospettive aprono scenari molto diversi. Nel primo caso, infatti, potremmo assistere ad una rivitalizzazione del ruolo delle assemblee elettive e ad un riequilibrio dei loro rapporti con l'Esecutivo in una direzione, quella della definizione delle *politiche europee* (non solo del contenuto di singoli atti normativi dell'Unione), sin qui inedita e assai poco esplorata. Una prospettiva che potrebbe rivelarsi in grado di contribuire al superamento di quella sorta di crisi di identità che da tempo i Parlamenti stanno attraversando, costruendo progressivamente un argine alla spinta ad una loro marginalizzazione (anche in forme di governo parlamentari come la nostra), in nome della stabilità ed efficienza della funzione di governo (la c.d. "governabilità"), sul piano interno, nonché, sul piano esterno dei rapporti con l'Unione europea, in nome degli specifici poteri che i trattati riconoscono all'Esecutivo. Insomma, anche seguendo questa prospettiva si potrebbe tentare di scongiurare il rischio che l'idea di una democrazia decidente (a tutti i costi) spinga sul fondo della scena istituzionale fino a renderli meri elementi di contorno gli istituti tipici di una democrazia del confronto.

Nel secondo caso, invece, si aprirebbe probabilmente uno scenario assai più complicato e non privo di potenziali effetti negativi. Si tratta di quegli effetti già puntualmente segnalati dalla dottrina più attenta¹¹, la quale ha segnalato, da una parte, il rischio di un'accentuazione della conflittualità Parlamento-Governo, con il conseguente indebolimento della posizione di quest'ultimo in sede europea, dall'altro l'ulteriore frammentazione e complicazione delle procedure decisionali europee, già di per sé particolarmente complesse e barocche¹².

Non solo, ma a queste critiche un'altra, e più generale, se ne aggiunge, legata a quel carattere di ambiguità che da sempre accompagna la tendenza alla valorizzazione dei Parlamenti nazionali da parte delle istituzioni europee e al quale ho già accennato. Appare, infatti, difficile sfuggire all'impressione che se le novità cui questa tendenza è approdata nel nuovo trattato, verranno intese (e praticate) dalle Assemblee elettive solo in funzione della costruzione di un loro ruolo "autonomo", esse potrebbero rappresentare un serio ostacolo al compimento di un percorso da tempo intrapreso nella direzione della trasformazione del Parlamento europeo in una vera e propria istituzione parlamentare, così come siamo abituati a conoscere tale istituzione nelle nostre esperienze costituzionali¹³. Se così fosse, ci troveremmo di fronte ad una sorta di surrogato di una incisiva riforma della forma di governo dell'Unione, per di più non privo di aspetti mistificatori, posto che ventisette Parlamenti nazionali molto difficilmente potranno svolgere, per quanto si sviluppino forme di coordinamento e concertazione, il ruolo di un unico organo rappresentativo dell'insieme dei cittadini europei. Da questo punto di vista, il ruolo dei Parlamenti nazionali disegnato dal trattato di Lisbona e nei due Protocolli richiamati potrebbe rappresentare un freno ad una più intensa integrazione europea, che in teoria tutti vorrebbero all'insegna di una maggiore democratizzazione, favorendo invece la spinta ad una più marcata accentuazione delle polarità nazionali.

Una riprova del fatto che questo rischio non sia del tutto privo di fondamento viene anche dalla recente giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco. Mi riferisco al notissimo (e oggetto di valutazioni diverse e, a volte, opposte) *Lissabon-Urteil*, del 30 giugno 2009¹⁴. Infatti, in quella pronuncia, che qualcuno ha suggestivamente definito

¹¹ Cfr. L. Gianniti-R. Mastroianni, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. Bassanini-G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 175 ss., nonché L. Gianniti, *Il ruolo dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione Europea*, in *Il "dialogo" tra Parlamenti*, cit. pp.289 ss.; Id., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il trattato di Lisbona: un'opportunità o un problema?*, in *Le nuove istituzioni europee*, cit. nuova edizione, Bologna Il Mulino, 2010 (in corso di pubblicazione).

¹² Sul punto, oltre agli Autori citati alla nota precedente, vedi anche A. Manzella, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in S. Micossi-G. L. Tosato (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp.308 ss.

¹³ Un rischio paventato anche da J. Ziller , *Il nuovo trattato europeo*, Bologna, Il Mulino, 2007, p.105; R. Mastroianni, *Procedimento legislativo comunitario e ruolo dei Parlamenti nazionali: è davvero un passo avanti ?*, in *Il " dialogo" tra Parlamenti*, cit., p. 343; E. Cannizzaro, *op. cit.*, p.460 ss.

¹⁴ Tra i tanti commenti si veda: G.L. Tosato, *L'integrazione europea è al capolinea? A proposito del recente Lissabon Urteil*, in *Astrd - on line.it* ; M. Luciani, *Il Bundesverfassungsgericht e le prospettive dell'integrazione europea*, *ibidem*; C. Pinelli, *Forzature e silenzi del Tribunale costituzionale tedesco sul trattato di Lisbona*, in *Giur.cost.*, 2009, pp. 515 ss.; M.P. Chiti, *Am Deutschen Volke. Prime note sulla sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno n2009 sul trattato di Lisbona*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009; M. Pajares-G. Grasso, *Quale Europa dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona?*, in *Dir. dell'Unione europea*, 2009, pp.503 ss.; R. Caponi, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle Corti costituzionali (dopo il Lissabon Urteil)*, in *Riv. it. di dir. pubbl. com.*, 2010, pp. 387 ss.

una sorta di “trattato di diritto costituzionale”¹⁵, in una parte della motivazione espressamente dedicata al rispetto del principio democratico da parte delle istituzioni dell’Unione, si legge la seguente affermazione: “fintanto che non sarà costituito uno Stato federale europeo ed un unico popolo europeo, come soggetto legittimato, non sarà in grado di formulare la propria volontà maggioritaria in modo politicamente efficace e paritario, i popoli dell’Unione europea raccolti negli Stati membri rimangono i detentori decisivi del potere pubblico, ivi compreso il potere dell’Unione” e più avanti “innanzitutto deve essere garantito che gli organi di rappresentanza nazionali dei popoli siano messi in condizione di assumersi la responsabilità per l’integrazione...”¹⁶. Un’affermazione che, dunque, allo stato attuale del processo di trasformazione dell’Unione da comunità economica a comunità politica, punta sui *singoli* popoli europei e sulle sedi in cui si esprime la loro rappresentanza nell’ambito dei *singoli* ordinamenti costituzionali nazionali (i Parlamenti, appunto) perché risulti accettabile ogni ulteriore avanzamento di quel processo. Con ciò, il Tribunale sembra, da un lato, parlare all’Unione (condividendone la strada intrapresa di valorizzazione delle Assemblee elettive e, anzi, auspicandone un più incisivo sviluppo), dall’altro al legislatore interno (invitato a rendere più consistenti di quanto oggi già non siano, i poteri a disposizione del Parlamento nazionale, mettendo in campo strumenti che gli consentano non solo di condizionare, ma di vincolare l’operato del Governo in sede europea, soprattutto per ciò che attiene all’applicazione di quegli istituti volti a rendere più flessibile e, in definitiva più agevole, l’avanzamento ulteriore dell’integrazione sopranazionale). Se si considera che le affermazioni del Tribunale costituzionale tedesco sul punto che qui più direttamente interessa, si inseriscono nel contesto di una pronuncia che, pur facendo salva la costituzionalità del trattato di Lisbona, ne ha interpretato in senso fortemente restrittivo le novità più significative, il rischio più sopra accennato sembra ricevere una indiretta conferma. E del resto, il riferimento che la Corte fa alla trasformazione dell’Unione europea in un vero e proprio Stato federale e alla nascita di un unico popolo europeo capace di esprimere la propria volontà maggioritaria in sede europea (come premessa per una vera cessione di sovranità a favore delle istituzioni europee) suona, per un verso, come un riferimento astratto e non facilmente decifrabile¹⁷, per altro verso, come una netta sfiducia nella capacità rappresentativa dell’attuale Parlamento europeo.

In ogni caso, i pochi mesi trascorsi dall’entrata in vigore del trattato non autorizzano se non valutazioni provvisorie e problematiche sui riflessi che esso, per i profili qui

¹⁵ Così R. Caponi, *op. cit.*, p. 388.

¹⁶ Cfr. il par.246 della sentenza.

¹⁷ Quale modello di Stato federale? L’assetto attuale dell’Unione, soprattutto dopo Maastricht e Lisbona non presenta già chiari elementi “federali”, naturalmente con tutte le peculiarità tipiche di un processo che procede per tappe successive e non privo di battute d’arresto? E non è opinione comune quella per cui uno Stato federale (al di là delle esperienze nelle quali tale forma di Stato si è storicamente affermato “ab origine”) si costruisce, appunto, attraverso un itinerario che procede per acquisizioni successive? E come va inteso il riferimento alla nascita di un unico popolo europeo? Si allude, forse, ad un’unità politica, sociale, culturale, linguistica, religiosa, etnica, che non esisterà (per fortuna) mai e che è semplicemente assurdo auspicare? E quali sarebbero le modalità attraverso le quali esso dovrebbe essere messo in grado di esprimere la sua volontà maggioritaria in sede europea, diverse da quelle già esistenti rappresentate dall’elezione diretta del Parlamento europeo? Ci si riferisce forse ai perduranti limiti che circondano poteri di questa istituzione, che certo devono essere rimossi, ma non con una ipervalutazione del ruolo dei singoli Parlamenti nazionali? Sono tutti interrogativi cui è arduo trovare un accenno di risposta nella pronuncia del Tribunale costituzionale tedesco e che, in definitiva la rendono effettivamente ambigua.

esaminati, sarà in grado di produrre sulla dialettica tra le istituzioni dell'Unione e Parlamenti nazionali, tra questi ultimi e i rispettivi Esecutivi e, più in generale, nonché sugli ulteriori sviluppi del processo di integrazione.

7. Infine un' ultima considerazione. Se l'integrazione attraverso una riforma della forma di governo dell'Unione che ne accentui la dimensione politico e più propriamente costituzionale stenta ancora ad imboccare una strada sicura, soggetta com'è e come è stata in questi ultimi anni a spinte contrapposte, non va forse sottaciuto il fatto che quello dell'architettura istituzionale e della sua effettiva capacità di rappresentare gli interessi comuni (ma diversi) dei cittadini europei non rappresenta l'unico canale lungo il quale procede il processo di integrazione. Accanto a questo ve n'è un altro che ha come protagonisti altri soggetti ed opera secondo logiche e strumenti diversi: alludo naturalmente al canale giurisprudenziale. Come è stato giustamente osservato¹⁸, il circuito delle Corti europee (giudici nazionali, Corti costituzionali nazionali, Corte di giustizia, ma indirettamente direi anche Corte europea dei diritti dell'uomo) ha sviluppato una rete di relazioni, alcune formali (il rinvio pregiudiziale), altre informali (contatti reciproci, studio continuamente aggiornato delle rispettive giurisprudenze), che ha prodotto risultati assai significativi non solo sul piano di una fedele e uniforme applicazione del diritto dell'Unione, ma anche (soprattutto in tema di diritti fondamentali) di un sostanziale avanzamento del processo di integrazione, favorendo il formarsi di un sentire comune in un settore così importante e delicato come quello dei diritti dei cittadini degli Stati membri. Non so se si possa riconoscere a questo diverso canale la qualifica di "democratico"¹⁹. Probabilmente no, se lo si intende come canale alternativo/sostitutivo di quello politico-rappresentativo²⁰ (ma sappiamo, per altro, che uno dei grandi temi di oggi è proprio quello del rapporto tra diritto legale e diritto giurisprudenziale, sul quale non è possibile qui fare neppure un accenno). Resta il fatto che il canale giurisprudenziale si è dimostrato assai flessibile e permeabile al nuovo contesto sovranazionale nel quale i giudici sono oggi chiamati ad operare, mettendo in luce delle potenzialità di sviluppo che, sino ad oggi il sistema politico-istituzionale non è stato in grado di esprimere, o quanto meno, di esprimere in egual misura. E forse, proprio di qui, dagli effetti prodotti da questo diverso canale, potrebbe venire uno stimolo a far sì che il principio democratico si innervi in modo più significativo di quanto oggi non appaia nel tessuto istituzionale dell'Unione.

¹⁸ Cfr. R.Caponi, *op.cit.*, *passim*, ma spec. p. 398 ss.

¹⁹ E' il dubbio che si pone anche R. Caponi, *op.ult. cit.*, p. 402.

²⁰ Lo stesso Caponi (*op.ult. cit.*, *passim*) non pone il problema in termini di alternatività. Riconosce la differenza dei ruoli che svolgono la democrazia politico-istituzionale e quella che chiama "democrazia giudiziale", ma, in modo, a mio avviso pienamente condivisibile, sottolinea come nella situazione di difficoltà in cui versa ancora la prospettiva di un mutamento dei meccanismi su cui si regge l'assetto istituzionale-rappresentativo dell'Unione, vada riconosciuto il rilievo che l'attività svolta dal circuito che si è stabilito tra giudici nazionali e Corte di giustizia (ma anche Corte europea dei diritti dell'uomo) ha "nella costruzione dell'edificio europeo" (p.403). Un'attività che contribuisce in misura sempre più significati vara a determinare quei cambiamenti nella società europea, ancora certamente contraddistinta da differenze di varia natura (politica, economica, religiosa, culturale e linguistica), in grado, col tempo, di creare le condizioni indispensabili per un effettiva e convinta adesione a quella che certamente rappresenta l'esperienza giuridica più originale e affascinante che da oltre mezzo secolo si sta sviluppando in Europa.