

I

LA POLITICA E LE ISTITUZIONI RAPPRESENTATIVE

Il ruolo dei parlamenti nazionali in tempo dell'allargamento dell'Unione

di Francesco Tufarelli

La Convenzione europea, anche grazie alla sua particolare composizione, ha favorito il dibattito su alcuni temi, che in assise precedenti erano stati solo sfiorati. Il ruolo dei Parlamenti nazionali è sicuramente uno di questi. Oggi, esaurita la fase convenzionale, i risultati di un dibattito proficuo e aperto sono affidati alla saggezza di un collegio composto dai soli Governi nazionali: la Conferenza Intergovernativa, o, brevemente, "CIG".

Dopo la Convenzione europea, tra le novità in campo occupa sicuramente un posto di rilievo il diverso assetto delle alleanze tra i paesi della nuova Europa.

Infatti, da una parte l'allargamento dell'Unione, dall'altra il conseguente cambio del contesto geopolitico, hanno contribuito a mettere in discussione alleanze storiche e a crearne di nuove. Se molto spesso si è evocato il ruolo dei sei paesi fondatori, non si può d'altro canto fare a meno di osservare che i diversi accadimenti internazionali hanno a volte disegnato, nel quadro comunitario, geometrie completamente differenti.

Inoltre, è rilevante notare come molte di tali alleanze sfuggano perfino alla tradizionale conflittualità fra paesi piccoli e grandi, settentrionali e meridionali, di antica o nuova adesione. In sostanza, si può ben dire che la partecipazione allargata ad una fase che taluni definiscono costituente ha contribuito a offrire dell'Europa un quadro inedito. In tale contesto, è evidente che anche l'equilibrio fra le diverse istituzioni europee e nazionali abbia subito contraccolpi.

Da una parte, infatti, si nota una crescente dialettica fra Consiglio, Commissione e Parlamento europeo e, dall'altra, non si può passare sotto silenzio il fattivo contributo apportato dai parlamentari nazionali.

Le probabili cause di una tale situazione sono due: *in primis*, molto banalmente, una presenza numericamente apprezzabile all'interno della Convenzione¹, *in secundis* l'istituzione di un apposito gruppo di lavoro dedicato al ruolo dei parlamenti nazionali².

Tale gruppo di lavoro, sulla base di uno specifico mandato, si è occupato dell'esame del ruolo dei parlamenti nazionali, tenendo conto della necessità di un maggior coinvolgimento di tali soggetti nelle attività dell'Unione Europea.

A dire il vero, tale esigenza era già emersa in almeno tre occasioni: in una apposita dichiarazione dei capi di Stato e di Governo allegata al Trattato di Maastricht, nel protocollo allegato al Trattato di Amsterdam e nella dichiarazione allegata al Trattato di Nizza, dove si invitavano i vari parlamenti a partecipare al dibattito sul futuro dell'Unione.

In realtà, tuttavia, è lecito ritenere che l'istituzione del gruppo di lavoro sia stata quella fondamentale rispondente alle domande formulate nel Consiglio europeo di Laeken e tendenti, in sostanza, a rafforzare la legittimità democratica dell'Unione Europea.

Prima di terminare i suoi lavori, nell'ottobre del 2002, il gruppo si è ufficialmente riunito nove volte, una delle quali in seduta congiunta con il primo gruppo, quello dedicato alla sussidiarietà³.

Sin dalla fase iniziale dei lavori, è risultato chiaro che la discussione all'interno del gruppo avrebbe seguito tre tracce: il ruolo dei parlamenti nazionali in riferimento all'esame dell'atti-

¹ Essendo ogni paese rappresentato da due parlamentari nazionali, questi costituivano circa un quarto dell'intera assise.

² Si fa qui riferimento al quarto gruppo di lavoro della Convenzione dedicato appunto al ruolo dei parlamenti nazionali, presieduto da Gisela Stuart, cfr. CONV 353/02.

³ Il primo gruppo è stato presieduto da Mendez de Vigo, cfr. CONV 286/02.

vità dei loro governi; il loro ruolo nel controllare l'applicazione del principio di sussidiarietà e, infine, il ruolo e la funzione delle reti o dei meccanismi multilaterali che coinvolgono i parlamenti a livello europeo.

In via preliminare e in forma generica, i componenti del gruppo si sono trovati concordi nell'affermare che ampliare il coinvolgimento dei parlamenti all'interno dell'Unione Europea contribuirebbe in maniera evidente a rafforzare la legittimità democratica dell'Unione stessa, avvicinandola ai cittadini. Risulta sin da principio piuttosto oscura l'affermazione secondo la quale per raggiungere tali obiettivi si ritiene molto importante ancorare l'Unione Europea agli Stati membri, rinsaldando il senso della sua appartenenza agli Stati stessi. Diversi osservatori, infatti, non hanno potuto fare a meno di individuare in una tale affermazione alcuni germi di nostalgia intergovernativa. Pur non volendo avallare una tale tesi, è lecito dire che la posizione qui esposta avrebbe potuto essere espressa più chiaramente.

Ugualmente problematica appare l'affermazione secondo la quale non vi è competizione, o meglio alcuna gara, fra parlamenti nazionali e parlamento europeo. La precisazione dei ruoli differenti, ma dell'obiettivo comune di avvicinare l'Unione Europea ai cittadini – contribuendo in tal modo a rafforzare la legittimità democratica dell'Unione – appare in realtà una scusa non richiesta e in parziale contraddizione con la reale dinamica dei lavori convenzionali.

In realtà, non è un mistero che proprio l'iniziale diffidenza fra le due componenti ha nuociuto non poco a una forte affermazione di ambedue gli attori. Difatti, solo nella fase finale dei lavori – dopo varie riunioni separate – le due componenti hanno iniziato a prevedere riunioni congiunte, restando però vittime della “melina” messa in atto a quel punto dai rappresentanti dei governi nazionali, che evidentemente attendevano solo la fine dei lavori della Convenzione, facendo il minor numero di promesse possibile, in attesa di assumere nuovamente il controllo della situazione all'interno della Conferenza intergovernativa.

L'esame dell'attività dei governi nazionali

È risultato subito evidente che il vero obiettivo dei vari parlamenti era quello di influenzare il Consiglio attraverso i rispettivi governi nazionali, dunque gran parte delle proposte era inevitabilmente orientata a questo scopo.

Come diretta conseguenza di tale posizione nasce l'auspicio di una maggiore apertura e trasparenza delle attività del Consiglio (in particolare per quanto attiene l'attività legislativa), limitando al minimo e motivando chiaramente la necessità di eventuali sedute a "porte chiuse". In realtà, va rilevato che un decisivo passo in tal senso era già stato compiuto con il Consiglio europeo di Siviglia, allorquando era stata decisa l'apertura al pubblico della sessione del Consiglio in fase di co-decisione. La richiesta dei parlamenti nazionali va verso l'aumento degli sforzi allo scopo di favorire apertura e trasparenza, facendo sì che i resoconti dei lavori vengano trasmessi entro dieci giorni ai parlamenti nazionali e al parlamento europeo, così come avviene per i governi nazionali.

L'influenza dei parlamenti nazionali sulle questioni europee, però, ha modo di esplicarsi fundamentalmente attraverso un effettivo controllo sull'azione che i rispettivi governi intraprendono a livello europeo.

È pertanto necessario soffermare l'attenzione sui diversi sistemi di esame parlamentare nazionale. Questi, infatti, riflettono puntualmente diverse modalità di relazione fra governo e parlamento nazionale, in diretta conseguenza dei diversi principi costituzionali posti alla base; diventa quindi inopportuno – e probabilmente inutile – immaginare a livello europeo un modello comune. Al più, sarà possibile ritenere che le diverse disposizioni – che regolano l'esame a livello nazionale – possano in ogni Stato membro applicarsi anche a livello sub statale, sempre in coerenza con i principi costituzionali di ogni singolo Stato⁴. È evidente che una compiuta analisi dei diversi sistemi esistenti porta inevitabilmente a individuare differenze sensibili. È

⁴ Una tale modalità interessa evidentemente in maniera maggiore gli Stati con una organizzazione federale o un regionalismo accentuato, nello specifico anche l'Italia.

impossibile vista l'eterogeneità del campione, fare riferimento a eventuali *best practices* esportabili.

È possibile, tuttavia, individuare una serie di fattori, che hanno un impatto fondamentale sull'efficacia generale dell'esame:

- tempestività, portata e qualità delle informazioni, che abbraccino tutte le attività dell'Unione;
- possibilità per i parlamenti nazionali di formulare una posizione su una proposta di misura o azione legislativa dell'Unione Europea;
- contatti e audizioni regolari con i ministri prima e dopo le sessioni del Consiglio, nonché delle riunioni del Consiglio europeo;
- attiva partecipazione delle commissioni settoriali/permanenti nel processo di esame;
- contatti regolari tra i parlamentari nazionali e quelli europei;
- disponibilità di personale di sostegno, ivi compresa la possibilità di un ufficio di rappresentanza a Bruxelles.

In realtà, nel corso dei lavori è emerso con una certa chiarezza che anche quando i parlamenti nazionali hanno la facoltà di valutare l'azione dei governi, non sempre mostrano di esercitarla in maniera completa e coerente. Dunque, sarebbe opportuno uno scambio di informazioni fra i diversi parlamenti, concernente i differenti metodi e le peculiari esperienze, allo scopo di migliorare sia la conoscenza che la consapevolezza in materia di affari europei.

Proprio per perseguire tale obiettivo, il gruppo propone un rafforzamento della COSAC⁵, in modo da permettere a quest'ultima di svolgere efficacemente il suo lavoro. Da parte di alcuni si è addirittura arrivato a proporre che sia proprio la COSAC a elaborare un codice di condotta per i parlamenti nazionali, contenente gli *standard* minimi auspicabili per un efficace esame parlamentare a livello nazionale.

Inevitabilmente, nel discutere i temi attinenti al ruolo dei parlamenti nazionali, oggetto privilegiato di osservazione è stato il protocollo previsto dal Trattato di Amsterdam. Sono state esaminate soprattutto le disposizioni di tale protocollo che fan-

⁵ COSAC è l'acronimo di *Conférences des organes spécialisés dans les affaires communitaires*.

no riferimento all'accesso alle informazioni da parte dei parlamenti nazionali. Infatti, da più parti, è emersa la necessità che tali disposizioni vengano rinforzate. In tal senso, è opportuno segnalare che il gruppo si è trovato addirittura a proporre una trasmissione diretta da parte della Commissione verso i parlamenti nazionali. È agevole considerare che una tale procedura, pur con tutte le cautele del caso, finisce per spogliare del loro ruolo i governi nazionali, ai quali spetta la prerogativa della trasmissione degli atti ai propri parlamenti.

La giustificazione di un più rapido accesso ai documenti non pare sinora sufficiente a sconvolgere il quadro dei rapporti esistenti. Peraltro, è appena il caso di evidenziare come la Commissione renda già disponibili informazioni e interventi e, semmai, sono i parlamenti nazionali che non sempre mostrano di sfruttare adeguatamente tale opportunità⁶.

Allo scopo poi di accentuare ulteriormente il processo di informazione nel gruppo di lavoro, è emersa la necessità che – a prescindere dalle proposte legislative – la Commissione presenti la propria strategia politica annuale e il proprio programma legislativo e di lavoro annuale in contemporanea a: parlamenti nazionali, Parlamento europeo e Consiglio. Lo stesso adempimento viene auspicato dalla Corte dei Conti.

La Sussidiarietà

I parlamenti nazionali sono stati ritenuti soggetti indispensabili per assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità, condividendo tale ruolo con la Commissione, il Parlamento e il Consiglio. Più specificamente, ai parlamenti nazionali spetta una responsabilità fondamentale nell'impegnare i diversi ministri del governo in relazione alla loro azione in sede di consigli settoriali e al Parlamento stesso spetta valutare se un atto legislativo possa essere adottato più efficacemente a livello nazionale o europeo.

⁶ Il gruppo si è poi soffermato sui tempi delle diverse trasmissioni, ma esigenze di spazio sconsigliano di affrontarne gli sviluppi in questo articolo.

In realtà, è risultata ben chiara la necessità di sottolineare maggiormente un nesso fra sussidiarietà e proporzionalità, dando la possibilità ai parlamenti nazionali di esprimere eventuali preoccupazioni in materia di sussidiarietà durante l'intero processo legislativo, soprattutto qualora una proposta sia stata notevolmente modificata.

Persino nelle conclusioni rese dal gruppo di lavoro viene espressamente specificata la necessità che i parlamenti nazionali siano coinvolti il prima possibile nel processo legislativo in modo da consentire anche un controllo *ex ante* della sussidiarietà, che possa essere di natura squisitamente politica.

La necessità di reti multilaterali

La necessità della creazione di reti multilaterali nasce dalla considerazione della fondamentale importanza e utilità dei collegamenti in rete e dei contatti fra i diversi parlamenti e fra questi e il Parlamento europeo, al preciso scopo di scambiare informazione ed esperienze, nonché assicurare una maggiore copertura e un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali nell'attività dell'Unione.

Da tali considerazioni e da una riflessione sui risultati ottenuti, nasce la proposta di formalizzare in un futuro trattato costituzionale il metodo della Convenzione, quale meccanismo di preparazione delle future modifiche del trattato.

In questo caso sembra evidente che una riflessione completa non può prescindere da una re-interpretazione del ruolo della COSAC, allo scopo di rafforzarne la funzione di meccanismo interparlamentare. L'intuizione consiste nel garantire che la Conferenza agisca come una piattaforma di contatto per un regolare scambio di informazioni e migliori pratiche non solo fra le commissioni per gli affari europei dei diversi parlamenti nazionali, ma anche fra le diverse commissioni settoriali permanenti. È pertanto chiara la percezione delle politiche comunitarie come tema assolutamente trasversale a tutti i settori di intervento.

Nell'auspicare la celebrazione di conferenze interparlamentari su questioni specifiche, quando se ne ravveda l'esigen-

za, il gruppo di lavoro chiude il suo documento richiedendo l'organizzazione ogni anno in tutta l'Unione Europea di una settimana, che sia una fonte comune di dibattito su tematiche europee in ogni settore.

Come è agevole considerare, pur nella loro eterogeneità, le proposte tornano a ricalcare le tre direttrici di partenza nel dichiarato intento di migliorare la situazione, incrementando le funzioni dei parlamenti nazionali. Con più specifico riferimento alle formule organizzative, se da una parte non sono mancati i tentativi di cambiare denominazione alla COSAC ampliandone le funzioni, dall'altra si è preferito rinviare alla plenaria lo spinoso problema riguardante il Congresso dei popoli, organo la cui istituzione alla fine risulterà cara al solo Presidente Giscard d'Estaing.

Conclusioni

Da quanto premesso, emerge un indubbio maggior interesse verso i parlamenti nazionali all'interno del dibattito europeo, ma parimenti non si può fare a meno di notare che tale orientamento è in gran parte figlio della formula organizzativa Convenzione, alla quale va ragionevolmente la gratitudine dei rappresentanti dei parlamenti nazionali. Se, da un parte, non si può fare a meno di cogliere con piacere l'interesse dei legislativi nazionali nel verificare le scelte europee dei propri governi – anche attraverso strumenti di collegamento privilegiati con le istituzioni europee – dall'altra, appare importante osservare con attenzione i segnali concernenti il rafforzamento della COSAC.

Infatti, il rimodellamento dell'organo con la partecipazione dei parlamentari europei rischia di configurare l'istituzione di un nuovo organo, in assoluta controtendenza con l'auspicata necessità di semplificazione. Ugualmente semplice è comprendere la diffidenza dei membri del Parlamento europeo, il quale, mai come in questa occasione, viaggia determinato verso l'affermazione di un ruolo nel firmamento delle istituzioni comunitarie. In sostanza, è lecito rilevare che l'eccessivo attivismo dei parlamenti nazionali potrebbe portare – se non attentamente moni-

torato – a derive intergovernative, né più né meno in sostanza, di quello che accade con riferimento ai governi nazionali. Da tale punto di vista, non si può negare che in alcuni passaggi gli interessi dei legislativi nazionali e del legislativo europeo si possano trovare in una situazione di sotterraneo conflitto.

Il paradosso è che, esaurita la fase convenzionale, l'eventuale diatriba verrà affidata nelle mani degli esponenti dei governi nazionali, che, se da una parte possono avere interesse a evitare un controllo eccessivamente stringente dei propri parlamenti e un contatto diretto di questi con le istituzioni comunitarie, dall'altra, sicuramente negli ultimi anni, non si sono dimostrati generosi nell'assegnare funzioni e prerogative al Parlamento europeo.

Per ottenere ulteriori lumi sulle sorti di questa delicata e complessa ricerca di ruoli occorre attendere la fine della Conferenza intergovernativa deputata a licenziare il nuovo trattato costituzionale. L'unica certezza è che – grazie alla Convenzione europea – attori fino a ieri secondari hanno guadagnato le luci della ribalta: è da vedere se la vicinanza al calore ne esalterà il ruolo o ne brucerà le ancora fragili ali.

