

Uno dei grandi assenti di Salonicco: la funzione di controllo parlamentare

di Guido Rivosecchi *
(17 settembre 2003)

1. Le norme "costituzionali" sul controllo parlamentare

Scopo delle presenti note è quello di fornire una prima interpretazione della funzione di controllo parlamentare quale emerge dal progetto di costituzione europea presentato il 20 giugno 2003 al Consiglio europeo di Salonicco.

La "norma-quadro" in cui viene codificata espressamente una generale funzione di "controllo politico" del parlamento europeo è costituita dall'art. I-19, comma 1, che attribuisce al parlamento europeo "funzioni di controllo politico e consultive, secondo le condizioni stabilite dalla Costituzione". Da una prima ricognizione sul complesso delle norme costituzionali, la funzione di controllo parlamentare sembra configurabile nei seguenti settori:

a) negli embrionali "procedimenti fiduciari" instaurati tra parlamento e commissione: l'art. I-25, comma 5, prevede la responsabilità collegiale della commissione ed individuale del suo presidente di fronte al parlamento europeo, che può adottare una "mozione di censura" con l'effetto di determinare le dimissioni dei commissari; l'art. III-238, disciplina le modalità di votazione e gli effetti della mozione di censura;

b) nei procedimenti legislativi: gli artt. I-32 e I-33, assieme all'art. III-298 (cui espressamente rinvia l'art. I-33, comma 1), costituzionalizzano la procedura di codecisione come "procedura legislativa ordinaria" in cui consiglio e parlamento sono in posizione pariordinata;

c) nella politica economica, monetaria e di bilancio: l'art. I-55, rinviando all'art. III-306, riafferma le competenze del parlamento europeo nelle procedure di bilancio; l'art. III-83, comma 3, prevede che la banca centrale europea trasmetta al parlamento, oltre che al consiglio dei ministri e alla commissione, una relazione annuale sull'attività del sistema europeo delle banche centrali e sulla politica monetaria dell'anno precedente e dell'anno in corso, sulla base della quale il parlamento può svolgere un dibattito generale, e prevede eventuali audizioni del presidente della banca centrale e degli altri esponenti del comitato esecutivo presso le competenti commissioni parlamentari;

d) nell'attuazione della politica estera, di difesa e di sicurezza comune (PESC e PESD): l'art. I-39, comma 6, prevede la consultazione del parlamento europeo "sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali" e l'obbligo di informarlo sull'evoluzione della politica estera e di sicurezza comune;

e) nell'istituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia: l'art. I-41, comma 2, prevede la partecipazione dei parlamenti nazionali ai meccanismi di controllo politico dell'Europol e di valutazione delle attività dell'Eurojust, secondo quanto specificano gli articoli III-155, comma 1, III-156, III-169, comma 2, III-172, comma 2, che riaffermano la partecipazione del parlamento europeo e dei parlamenti nazionali a tali funzioni di controllo.

2. Le carenze nella "costituzionalizzazione" della funzione di controllo parlamentare

Passando ad una valutazione delle norme costituzionali in cui si esprime il "nucleo duro" del controllo parlamentare, ci accorgiamo che il progetto, accanto ad alcuni aspetti positivi, presenta ancora dei coni d'ombra:

sub a): Pur mancando ancora una chiara istituzionalizzazione del rapporto fiduciario tra commissione e parlamento – che riflette il nodo ancora irrisolto della forma di governo dell'Unione – la mozione di censura consente effettivamente lo svolgimento di uno stringente controllo parlamentare, come la crisi della Commissione Santer sembra aver già efficacemente dimostrato.

sub b): L'estensione della procedura di codecisione depone decisamente a favore della costruzione di una incisiva forma di controllo parlamentare nella funzione legislativa, che si configura senza dubbio come uno dei principali

strumenti in grado di colmare il deficit di democraticità nella costruzione europea. Resta però da chiarire la questione decisiva circa il rapporto tra funzione legislativa e funzione di controllo. In un ordinamento come quello europeo, poi, laddove la potestà legislativa non è di esclusiva competenza del parlamento, ed anzi è ripartita tra organo rappresentativo dei governi degli Stati membri e organo rappresentativo dei popoli europei, la funzione di riequilibrio tra istanze intergovernative e istanze comunitarie che garantisce la procedura di codecisione non può che esprimere una forma sostanziale di controllo sull'equilibrio della costituzione plurale dei poteri. Le ampie maggioranze parlamentari che richiedono i procedimenti legislativi comunitari rendono inoltre a mio avviso superflui, limitatamente al contesto europeo, i dibattiti in corso sulla rimodulazione del controllo parlamentare – inteso come “controllo sulla legislazione” – che stanno ad esempio caratterizzando la riorganizzazione di taluni consigli regionali nella nuova fase statutaria (cfr., ad esempio, il progetto CAPIRE in www.capire.org). In maniera analoga a quanto sperimentato a livello statale con il comitato per la legislazione della camera dei deputati, anche nel contesto regionale si avverte infatti la necessità di sottrarre taluni profili delle politiche legislative e del controllo sulla legislazione alla disponibilità delle maggioranze. A livello europeo, invece, non mi pare che si ponga questa necessità. I procedimenti legislativi comunitari postulano infatti di per sé la ricerca di ampie convergenze che superano la contrapposizione maggioranza/opposizione – sempre che essa sia mai esistita in seno al parlamento europeo – cosicché la funzione di controllo “nella” e “sulla” legislazione europea appare già riconducibile all'istituzione parlamentare complessivamente intesa come “contropotere” rispetto a consiglio e commissione.

sub c): In riferimento al controllo sulla politica economica, monetaria e di bilancio, il giudizio va articolato. Positiva pare la razionalizzazione delle procedure di bilancio, che consentono una piena co-determinazione dell'indirizzo politico-economico tra commissione, consiglio e parlamento secondo quei canoni comuni alle esperienze costituzionali nazionali e all'evoluzione storica del ruolo dei parlamenti sul controllo della spesa pubblica. Decisamente insufficienti sembrano invece le norme sul controllo parlamentare sulla banca centrale europea, limitato a periodiche audizioni del presidente e dei membri del comitato esecutivo: gli ampi poteri di governance economica e monetaria che detiene l'organo richiederebbero forme di raccordo più stringente con le istituzioni rappresentative.

sub d) e e): Sono i settori forse più problematici, in cui la costruzione del controllo parlamentare europeo rivela tutta la sua inadeguatezza a garantire i principi di democrazia e di trasparenza. Da un lato, sin dai primi articoli, il progetto di trattato costituzionale estende le competenze dell'Unione alla definizione e l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune (artt. I-11, comma 4, e I-15, comma 1). Dall'altro, le norme costituzionali richiamate al paragrafo precedente sub d) e e) prevedono soltanto poteri consultivi del parlamento europeo e vaghi obblighi di informazione presumibilmente a carico di consiglio europeo e consiglio dei ministri, ma senza che ciò sia effettivamente specificato (cfr. art. I-39, comma 6). Né nel caso dei meccanismi di controllo politico dell'Europol e di valutazione dell'Eurojust, e delle altre procedure di cui al Capo IV (“Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”) del Titolo III della Parte III, i circuiti parlamentari paiono sufficientemente coinvolti.

3. Una possibile soluzione: il controllo parlamentare tra parlamento europeo e parlamenti nazionali e il ruolo degli organismi di raccordo interparlamentare tra le commissioni permanenti

Una possibile soluzione potrebbe essere rappresentata da una ridefinizione della funzione, che assuma come punto di partenza la ricollocazione del controllo parlamentare tra parlamento europeo e parlamenti nazionali.

Quest'impostazione è stata evidentemente accolta dalla Convenzione con l'istituzione di un apposito Gruppo dedicato al ruolo dei parlamenti nazionali. Il risultato finale ha condotto all'integrazione nel testo costituzionale del “Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea”.

La costituzionalizzazione di un sistema di controllo parlamentare “integrato” tra istituzioni europee e parlamenti nazionali rappresenta soltanto l'ultimo atto di un faticoso processo – ancora incompiuto – avviatosi con la dichiarazione n. 13 dei Capi di Stato e di governo allegata al trattato di Maastricht, proseguita con i protocolli sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea allegati al trattato di Amsterdam e culminata nella “relazione Napolitano” sulle “relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro della costruzione europea” (Doc. PE A5-0023/2002, in www2.europol.eu.int), poi approvata da una risoluzione dall'assemblea di Strasburgo il 7 febbraio 2002.

In questa prospettiva, però, sono almeno due le lacune che vanno segnalate. La prima attiene alla tecnica di redazione del progetto costituzionale: l'aver confinato il cuore della ridefinizione della funzione di controllo tra parlamento europeo e parlamenti nazionali in un Protocollo, sia pure integrato nel testo costituzionale, costituisce ancora un grave limite. La seconda attiene alla mancata costituzionalizzazione della COSAC come strumento di collaborazione e coordinamento interparlamentare degli organi dei parlamenti nazionali specializzati negli affari comunitari, che potrebbe viceversa costituire il "modello" per l'istituzionalizzazione di ulteriori organi di raccordo delle commissioni permanenti operanti nei settori cruciali dell'integrazione europea, come si sta già sperimentando in via di prassi con riunioni a cadenza semestrale presso i parlamenti dei paesi presidenti di turno dell'Unione.

* Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico dell'Università degli Studi di Lecce – grivosecchi@virigilio.it