

**LA COSAC e il controllo di sussidiarietà:
un caso di (parziale e problematica) anticipazione degli effetti del trattato costituzionale**

di Antonio Esposito *

1. Le ultime riunioni della COSAC (*Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari ed europei*)[1] hanno riproposto con forza la questione del controllo dei Parlamenti nazionali sul principio di sussidiarietà, nonché delle potenzialità e dei limiti della cooperazione interparlamentare al riguardo.

L'esame di questi profili ha assunto infatti un rilievo centrale e, in certi casi, quasi dominante nelle attività recenti della COSAC, che appare solo in parte fondato sulle disposizioni relative al suo funzionamento.

Il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, annesso al Trattato CE, prevede genericamente che la COSAC può trasmettere a Parlamento europeo, Consiglio e Commissione "qualsiasi contributo che ritenga utile sulle attività legislative dell'Unione, in particolare per quanto riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà".[2] Il nuovo Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, allegato al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, non contiene invece alcun riferimento specifico all'esame dei profili di sussidiarietà da parte della Conferenza.[3]

La crescita esponenziale dell'interesse per il tema in questione, in seno alla COSAC come in altre sedi di cooperazione interparlamentare, è stato determinato essenzialmente dall'introduzione, nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, annesso al Trattato costituzionale, di specifiche disposizioni relative al controllo di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali, in particolare del cosiddetto meccanismo dell'allerta precoce (*early warning*).[4]

Gran parte dei parlamenti nazionali ha considerato, infatti, decisivo per valorizzare questo strumento il rafforzamento della cooperazione tra i Parlamenti nazionali, sotto il profilo dello scambio di informazioni e migliori pratiche.[5]

Alcuni parlamenti, segnatamente quelli scandinavi, quello francese e quello britannico, hanno proposto strumenti e procedure ulteriori, che, almeno in parte, sembrano sostanzialmente intese a promuovere un coordinamento delle posizioni delle assemblee nel controllo di sussidiarietà, configurando di fatto un esercizio quasi collettivo o congiunto dell'allerta precoce.

2. Il contributo e le conclusioni della XXXIV COSAC, svoltasi a Londra il 10 e 11 ottobre 2005, "incoraggiano" i parlamenti nazionali interessati a esercitare il controllo di sussidiarietà e proporzionalità su una o più proposte legislative della Commissione europea, ancor prima perciò dell'entrata in vigore del Trattato costituzionale (e dei relativi protocolli).

Il controllo si svolgerà, nel rispetto delle competenze e delle procedure di ciascun Parlamento, secondo le seguenti modalità riportate nelle conclusioni:

- la scelta delle proposte da esaminare sarà operata dalla Troika Presidenziale della COSAC[6] sulla base delle indicazioni dei Parlamenti nazionali. Tali indicazioni dovrebbero essere inviate alla Presidenza COSAC da ciascun Parlamento/Camera interessato entro le due settimane successive al completamento dell'esame del Programma legislativo e di lavoro per il 2006 della Commissione europea (resta ferma la possibilità di suggerire proposte in ogni altro momento).[7] In tal modo la proposta sarebbe selezionata prima ancora della sua formale presentazione;

- l'esame della proposta dovrebbe essere svolto entro sei settimane a decorrere dalla data in cui essa è pubblicata in tutte le lingue ufficiali;
- i Parlamenti o Camere partecipanti all'esperimento dovrebbero indirizzare le proprie osservazioni sulla proposta direttamente alla Commissione europea, al Consiglio e al Parlamento europeo, e per conoscenza alla Presidenza COSAC, distinguendo chiaramente i rilievi concernenti il rispetto del principio di sussidiarietà da quelli relativi al principio di proporzionalità.

3. La decisione è stata assunta dopo un articolato dibattito sull'opportunità di svolgere nell'ambito della Conferenza

"esercitazioni" sul controllo di sussidiarietà, eventualmente applicando le disposizioni relative al meccanismo di "allerta precoce" previsto dal Protocollo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato costituzionale.

La COSAC aveva già condotto nel corso del 2005 un progetto pilota per valutare il funzionamento della procedura di "allerta precoce", che peraltro aveva riguardato non soltanto il principio di sussidiarietà, ma anche gli aspetti attinenti al rispetto del principio di proporzionalità, per il quale, ai sensi del Protocollo in questione, la procedura in questione non trova applicazione.

Il progetto pilota, in base alle conclusioni della XXXII COSAC, svoltasi a L'Aia il 22 e 23 novembre 2004, aveva avuto ad oggetto il terzo pacchetto ferroviario, comprendente quattro proposte legislative e una comunicazione della Commissione. I risultati dell'esperimento, svoltosi nelle sei settimane comprese tra il 1° marzo 2005 e il 12 aprile 2005,^[8] erano stati esaminati dalla XXXIII COSAC, tenutasi a Lussemburgo il 17 e 18 maggio 2005. In tale sede era stato convenuto di svolgere un secondo progetto pilota, dando mandato alla Presidenza britannica di individuare una nuova proposta legislativa con un relativo calendario.^[9]

Anche la decisione di svolgere il primo progetto pilota era stata preceduta da un'ampia discussione, nel corso del quale alcuni Parlamenti (in particolare, il Parlamento italiano e il Bundestag tedesco)^[10] avevano manifestato forti perplessità sulle modalità pratiche del progetto e sull'opportunità di dare anticipazione, sia pure in via sperimentale, ad un istituto contemplato da un trattato ancora in via di ratifica.

Anche la Commissione europea, presente alla Conferenza di Lussemburgo nella persona del Vice Presidente Walströmm, responsabile per i rapporti con i Parlamenti nazionali, aveva deciso di non collaborare al progetto, come invece era stato richiesto dalla Presidenza lussemburghese,^[11] al fine da non influenzare in alcun modo i processi di ratifica ancora in corso (allora) nella maggior parte degli Stati membri.

4. Ancor più controversa è stata conseguentemente la scelta di svolgere un secondo esercizio comune di controllo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, essendo intervenuti, tra lo svolgimento della Conferenza di Lussemburgo e quella di Londra, i risultati negativi dei referendum francese e olandese sul Trattato costituzionale e l'invito del Consiglio europeo di giugno 2005 di avviare un periodo di riflessione.

Le posizioni che si sono manifestate in seno alla Conferenza di Londra relativamente allo svolgimento di questo secondo esercizio del controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà possono essere ricondotte a tre orientamenti principali.

Il primo, proposto dalla Presidenza britannica e sostenuto dalla maggioranza degli altri Parlamenti nazionali, ha riconosciuto l'inopportunità, alla luce del periodo di riflessione, di procedere ad un secondo progetto pilota sulla sussidiarietà (dopo il primo svolto nella scorsa primavera sulle proposte della Commissione europea relative al terzo pacchetto ferroviario ed esaminato dalla COSAC di Lussemburgo), che si fondasse sul meccanismo dell'allerta precoce previsto dal Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato costituzionale.

La Presidenza ha però proposto, con il sostegno di altri Parlamenti, di svolgere un "subsidiarity and proportionality check" volto a migliorare le capacità dei Parlamenti nazionali nel controllo sull'applicazione dei principi in questione ed eventualmente a coordinare l'intervento dei Parlamenti che lo desiderassero al fine di accrescerne l'efficacia.

La decisione finale della XXIV COSAC, brevemente richiamata, riprende la proposta della Presidenza britannica, con alcune modifiche richieste, tra gli altri, dal Parlamento italiano.

Un secondo gruppo di Parlamenti (essenzialmente il Senato francese e il Parlamento portoghese) ha invece sostenuto l'opportunità di dare, nell'ambito della COSAC, sostanziale anticipazione all'allerta precoce, invitando la Commissione europea a tenere conto dei rilievi formulati in tale contesto dai Parlamenti nazionali.

La terza posizione, avanzata dal Parlamento italiano e sostenuta in parte dal Parlamento europeo, ha ribadito che nell'ambito della COSAC si dovrebbe effettuare non un esercizio sostanzialmente collettivo del controllo di sussidiarietà, ma uno scambio di informazioni e migliori pratiche in merito ai metodi e alle procedure in materia ed ha affermato la netta contrarietà a qualsiasi anticipazione, diretta o indiretta, del meccanismo di allerta precoce. Ciò per l'inopportunità di applicare, con un processo di ratifica in corso e tanto più dopo i risultati referendari, singole disposizioni o procedure

previste dal Trattato costituzionale.

In questo contesto la delegazione italiana ha rilevato come le modalità dell'esperimento proposto dalla Presidenza, e recepite ampiamente nelle conclusioni, configurassero sotto diversi profili un'anticipazione del meccanismo di allerta precoce.

La Presidenza inglese, per superare questi rilievi, ha presentato diverse argomentazioni, prima e nel corso della COSAC di Londra, intese a dimostrare la conformità dell'esperimento, sia per i contenuti che per le modalità, con i principi e le procedure contenute nel Trattato CE e nei protocolli sulla sussidiarietà e sul ruolo dei Parlamenti nazionali attualmente vigenti.

Secondo il Parlamento britannico, da tali atti discenderebbe, anzitutto, la competenza dei parlamenti nazionali ad operare il controllo sulla corretta applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (controllo che, in effetti, gran parte dei Parlamenti nazionali già opera, secondo le rispettive procedure).

In secondo luogo, il termine di sei settimane per il completamento dell'esame è già previsto dal Protocollo vigente sul ruolo dei Parlamenti nazionali quale periodo minimo prima dell'inserimento di una nuova proposta legislativa nell'ordine del giorno del Consiglio, al fine di consentire l'intervento dei Parlamenti nei confronti dei rispettivi Governi.

Anche la possibilità per i Parlamenti nazionali di presentare proprie osservazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà direttamente alla Commissione europea (e per quest'ultima di rispondere eventualmente a tali osservazioni) sarebbe pienamente ammissibile nel sistema vigente e non configurerebbe, pertanto, una anticipazione del Trattato costituzionale.

La delegazione italiana ha invece segnalato che tali modalità non sono riconducibili ai Trattati vigenti e configurano in realtà un'anticipazione e, per taluni aspetti, persino un'applicazione *ultra vires* del nuovo Protocollo sulla sussidiarietà e la proporzionalità. Ciò in quanto:

- la disciplina vigente non sembra consentire la trasmissione diretta e sostanzialmente simultanea dai Parlamenti nazionali alla Commissione di rilievi relativi all'applicazione dei principi in questione (la trasmissione è introdotta dal nuovo Protocollo quale diritto individuale di ciascun Parlamento);
- il periodo di sei settimane previsto dal Protocollo vigente sul ruolo dei Parlamenti nazionali è inteso a consentire a questi ultimi di disporre di un periodo minimo per l'esame di una proposta legislativa e la formulazione di relativi indirizzi al Governo prima dell'avvio dei lavori in seno al Consiglio;
- il meccanismo di allerta precoce, di cui l'esperimento prefigura surrettiziamente l'anticipazione, concerne il solo controllo sul principio di sussidiarietà e non anche su quello di proporzionalità.

Mentre questi rilievi non sono stati accolti, la delegazione italiana ha ottenuto che nell'ambito della procedura per lo svolgimento dell'esperimento non fosse attribuito un ruolo formale ed espresso al segretariato della COSAC. **[12]** La proposta della Presidenza prospettava infatti l'attribuzione al segretariato dei compiti di trasmissione delle proposte legislative ai parlamenti nazionali nonché di ricezione delle relative e osservazioni e invio delle medesime alla Commissione europea.

Un siffatto ruolo di "rappresentanza" avrebbe avallato una concezione della COSAC quale sede per un esercizio coordinato o addirittura collettivo di competenze che sono invece di titolarità di ciascun parlamento.

5. L'esperimento previsto dalle conclusioni di Londra dovrebbe svolgersi nei primi mesi del 2006 e i relativi risultati potrebbero essere esaminati dalla XXV COSAC che si svolgerà a Vienna nel maggio 2006.

Successivamente alla COSAC di Londra la portata e le finalità della strategia sottesa all'esperimento ivi deliberato sono state peraltro ancor meglio delineate. In alcuni dibattiti **[13]** è emersa con chiarezza l'intenzione di alcuni Parlamenti nazionali di utilizzare la procedura definita dalla COSAC di Londra quale anticipazione del meccanismo di allerta

precoce. L'obiettivo è quello di esercitare una pressione politica sulla Commissione (e sulle altre istituzioni) tale da indurla, pur in assenza di ogni previsione normativa, a tenere in considerazione i rilievi in materia di sussidiarietà formulati dai Parlamenti nazionali.

Questa strategia conferma pienamente le preoccupazioni espresse in più occasioni dal Parlamento italiano e già richiamate in precedenza.

Per un verso, viene ribadita la convinzione di poter dare sostanziale anticipazione a specifiche disposizioni del trattato costituzionale a processo di ratifica aperto. Si tratta di un'ipotesi priva di base giuridica e che desta forti perplessità sul piano dell'opportunità politica, tanto più se avanzata e sostenuta proprio dai parlamenti di Paesi che non hanno ancora ratificato o hanno addirittura respinto il trattato con la consultazione referendaria.

Per altro verso, si ripropone, come era già avvenuto negli ultimi anni in seno alla Convenzione e nelle sedi di cooperazione interparlamentare, la concezione dei Parlamenti nazionali quali meri "guardiani" delle competenze statali. La scelta di concentrarsi sul controllo di sussidiarietà, anziché valorizzare altri strumenti di intervento sulle priorità politiche e sul merito dell'azione regolativa europea già disponibili (quale l'esame del programma legislativo annuale della Commissione), discende infatti da una concezione meramente negativa e oppositiva, anziché attiva e collaborativa, dei rapporti tra Parlamenti nazionali e istituzioni europee.

Non è poi da escludere l'intenzione di chiedere, nell'ambito di una eventuale rinegoziazione del trattato costituzionale, un rafforzamento degli effetti del controllo di sussidiarietà dei parlamenti nazionali, con l'obbligo della Commissione di ritirare o modificare le proposte su cui sia intervenuto un parere motivato da parte della minoranza di blocco.

Allo stato è difficile prevedere quali potranno essere gli esiti di questa strategia. Più che il risultato degli esperimenti in ambito COSAC, saranno decisivi l'effettivo atteggiamento dei vari parlamenti nazionali e la posizione delle istituzioni europee. In particolare, sarà cruciale la capacità della Commissione di tenere ferma, a fronte delle pressioni di alcuni parlamenti, la scelta di non cooperare con iniziative volte ad anticipare direttamente o indirettamente disposizioni del trattato costituzionale.

* Consigliere parlamentare della Camera dei deputati

[1] La COSAC, istituita su decisione Conferenza dei Presidenti delle Assemblee parlamentari dei Paesi membri della Comunità europea svoltasi a Madrid nel maggio 1989, riunisce, con cadenza semestrale, nello Stato membro che detiene la Presidenza di turno dell'Unione europea, rappresentanti delle commissioni competenti per gli affari europei e comunitari dei Parlamenti nazionali dell'Unione europea e rappresentanti del Parlamento europeo (in numero massimo di sei per ciascun Parlamento). La composizione e il funzionamento della COSAC sono disciplinati da un regolamento adottato nel 1991 e modificato da ultimo in occasione della XXXIV COSAC di Londra.

[2] In base al protocollo la COSAC può trasmettere alle istituzioni dell'Unione i contributi che ritenga utili sulle attività legislative dell'Unione, in particolare per quanto riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà, lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia nonché questioni relative ai diritti fondamentali. I contributi, che non vincolano in alcun modo i Parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione, sono adottati per consenso delle delegazioni presenti alla riunione o, nel caso ciò non fosse possibile, con la maggioranza qualificata di almeno $\frac{3}{4}$ dei voti espressi che rappresenti almeno la metà di tutti i voti. Ogni delegazione dispone di due voti.

La COSAC può inoltre esaminare qualsiasi proposta o iniziativa legislativa concernente l'istituzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e giustizia che potrebbe incidere direttamente sui diritti e sulle libertà dei singoli.

[3] In base al nuovo Protocollo, la COSAC, oltre a sottoporre all'attenzione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione i contributi che ritiene utili, promuove lo scambio di informazioni e buone prassi tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, e tra le loro commissioni specializzate, e può altresì organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune.

[4] In base al meccanismo di allerta precoce ciascun Parlamento nazionale (o Camera) può adottare, entro un termine

di sei settimane dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo europeo, un parere motivato nel quale sono esposte le ragioni per le quali si ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Qualora i pareri motivati rappresentino almeno un terzo (un quarto, nel caso di proposte relative allo spazio di libertà sicurezza e giustizia) dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, la Commissione (o l'istituzione, organo o Gruppo di Stati che lo ha presentato) deve riesaminare il progetto. A tal fine ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti; nei sistemi bicamerali ciascuna delle due Camere dispone di un voto. Al termine del riesame, la Commissione (o l'istituzione, organo o Gruppo di Stati che lo ha presentato) può con una decisione motivata mantenere, modificare o ritirare il progetto in questione.

[5] Il miglioramento degli strumenti per lo scambio di informazione tra Parlamenti relativamente alle rispettive attività in materia europea costituisce una delle priorità della cooperazione interparlamentare. Un salto di qualità decisivo dovrebbe essere assicurato dal lancio, nei primi mesi del 2006, del nuovo sito IPEX (*Interparliamentary EU Information exchange*). L'IPEX, che è stato sviluppato secondo le indicazioni dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE del 2000 a Roma, è un progetto inteso a fornire una piattaforma per lo scambio elettronico di informazioni in materia europea tra tutti i Parlamenti dell'UE (Parlamenti nazionali e Parlamento europeo). Le informazioni inserite da ciascun Parlamento nel sito, secondo modelli e simboli comuni, dovrebbero riguardare sia gli aspetti relativi all'esame di merito di determinate politiche, tematiche o provvedimenti sia i profili relativi al controllo di sussidiarietà.

[6] La troika presidenziale, composta dalla presidenza in corso, da quelle precedente e successiva nonché dal Parlamento europeo, ha il compito di predisporre il progetto di ordine del giorno e quello delle conclusioni della Conferenza.

[7] A tal fine le conclusioni della COSAC di Londra richiamano la possibilità che, in conformità alle conclusioni della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE svoltasi a Budapest il 6-7 maggio 2005, si svolga un esame "simultaneo" (nel corso di un periodo di tempo predeterminato) del programma di lavoro annuale della Commissione europea. Le conclusioni della Conferenza di Budapest demandano al Parlamento danese, che ospiterà la prossima Conferenza e ne detiene pertanto la presidenza, di svolgere le necessarie consultazioni per definire i tempi più adatti. Lo svolgimento di un esame simultaneo del programma legislativo della Commissione, proposto più volte dalla Camera dei deputati italiana (che ha avviato dal 2000, in base ad una pronuncia della Giunta per il Regolamento, l'esame del suddetto documento), è auspicato dalla "Dichiarazione sul ruolo dei Parlamenti nazionali nel dibattito europeo: accrescere la consapevolezza europea a livello nazionale", adottata dalla COSAC dell'Aia nel novembre 2004.

[8] Al progetto pilota avevano partecipato 31 camere sulle 37 complessive (per l'Italia, il Senato ha preso parte all'esercizio mentre la Camera dei deputati non ha ritenuto opportuno partecipare). Quattordici Parlamenti nazionali avevano rilevato che una o più delle quattro proposte legislative contenute nel pacchetto violavano il principio di sussidiarietà, altri 3 avevano espresso generici dubbi al riguardo; soltanto 11 parlamenti, tuttavia, avevano adottato un parere motivato ai sensi del Protocollo allegato al Trattato costituzionale (di cui 10 su una delle proposte e 1 su un'altra); non sarebbe quindi stata raggiunta su alcuna delle proposte a minoranza di blocco di un terzo dei voti (pari a 17 voti su 50).

[9] Il contributo approvato dalla COSAC di Lussemburgo poneva in rilievo, in esito all'esperimento, i seguenti aspetti: l'inadeguatezza della motivazione delle proposte legislative della Commissione sotto il profilo della sussidiarietà e proporzionalità; la difficoltà di distinguere i profili relativi al principio di sussidiarietà da quelli concernenti il principio di proporzionalità; esigenza di una cooperazione tra i parlamenti nazionali per assicurare un efficace funzionamento della procedura di allerta precoce.

[10] La Camera dei deputati ha fondato la propria decisione di non prendere parte al progetto pilota su questa argomentazione oltre che sull'assenza nel proprio regolamento di disposizioni che individuassero la procedura per l'attivazione dell'allerta precoce.

[11] La Presidenza lussemburghese aveva chiesto al Vice-Presidente Walströmm che la Commissione cooperasse all'esperimento quanto meno inviando direttamente ai parlamenti nazionali (o alla COSAC) le proposte legislative che ne costituivano oggetto. La Commissione non aveva tuttavia dato corso alla richiesta, rilevando che essa configurava una anticipazione del nuovo Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali.

[12] Il segretariato COSAC, istituito in via sperimentale per la durata di due anni dalla COSAC di Roma (6-7 ottobre 2003) è composto da funzionari dei Parlamenti della troika presidenziale (incluso il Parlamento europeo) e da un

membro c.d. permanente, nominato per 2 anni dai presidenti delle delegazioni nazionali su proposta della troika. In base alla decisione di Roma, il segretariato, che agisce sotto responsabilità della Presidenza e della troika presidenziale, ha i seguenti compiti: assistere la Presidenza nella preparazione di tutte le riunioni organizzate in ambito COSAC; curare la redazione dei verbali di ogni riunione tenuta in ambito COSAC; redigere ogni sei mesi una relazione sugli sviluppi delle procedure e prassi concernenti il controllo parlamentare in materia europea; curare l'archivio della documentazione ufficiale e l'aggiornamento del sito internet della COSAC. La COSAC di Londra ha deciso di prorogare per altri due anni la decisione assunta a Roma, avviando nel contempo la discussione sulle appropriate modificazioni delle disposizioni del regolamento COSAC relative al segretariato

[13] Particolarmente significative sono le posizioni espresse dai rappresentanti di alcuni parlamenti nel corso di una conferenza sul tema "*Sharing Power in Europe. Striking the right balance between EU and Member State action*", organizzata il 17 novembre 2005 a L'Aia congiuntamente dal Governo britannico, quale Presidenza di turno dell'UE, e dal Parlamento olandese.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali