

Strasburgo si adegua: le modifiche del regolamento parlamentare europeo in risposta al Trattato di Lisbona

di Valentina Fiorillo *
(15 dicembre 2009)

1. Il 1 dicembre è entrato in vigore il Trattato di Lisbona e a partire da questa stessa data sono divenute attuative le modifiche al regolamento interno del Parlamento europeo, adottate in sede plenaria il 25 novembre scorso. L'adeguamento delle procedure parlamentari si è reso necessario a fronte del rilevante incremento di poteri di cui il Parlamento disporrà nel nuovo assetto istituzionale. La modifica degli articoli dal 190 al 201 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea crea un Parlamento che è un vero e proprio colegislatore (Cfr. ex-multis, *Il Trattato di Lisbona – Quaderni europei e internazionali n. 12*, a cura del Servizio Affari internazionali del Senato della Repubblica, Roma, luglio 2008) a seguito dell'introduzione del meccanismo della codecisione come procedura legislativa ordinaria, nonché del rafforzamento del ruolo parlamentare nella legislazione straordinaria. L'ampliamento dei poteri del Parlamento è avvenuto principalmente anche su altri due fronti: la procedura di discussione e approvazione del bilancio comunitario e l'elezione parlamentare del Presidente della Commissione. Accanto a queste novità più significative, il Trattato di Lisbona ha inoltre aumentato i poteri di controllo dell'Assemblea, coinvolgendola in decisioni prima di esclusiva pertinenza del Consiglio quali le iniziative di cooperazione rafforzata, l'implementazione della c.d. clausola di flessibilità nonché la decisione di passare dalla regola della unanimità a quella della maggioranza qualificata su alcuni temi. Non ultimo, si prevede *ex novo* il diritto del Parlamento di proporre modifiche ai trattati (v. nuovo art. 48 Trattato sull'Unione europea - TUE) e si attribuisce alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza nel 2000, lo stesso valore giuridico dei trattati (v. nuovo art. 6 del TUE).

2. Un tale cambiamento delle regole di funzionamento "esterne" ha reso necessario un corrispondente aggiornamento delle procedure "interne". Per questi motivi lo scorso 25 novembre in seduta plenaria gli eurodeputati hanno approvato all'unanimità la proposta di revisione delle *Rules of procedure* presentata dal Comitato Affari costituzionali (AFCO). Relatore in aula è stato il britannico David Martin del gruppo dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici (S&D). La revisione del regolamento parlamentare in vista dell'entrata in vigore di Lisbona, era stata già avviata nella precedente legislatura sempre all'interno dell'AFCO e si era in fase di relazione all'Assemblea. In quel primo testo si ritrovava in larga parte quanto approvato il mese scorso, ivi compresi i rilievi formulati all'epoca dal Comitato per i Bilanci (BUDG) nel parere della eurodeputata Catherine Guy-Quint (all'epoca PSE). Tanto che il 23 settembre 2009 in una lettera indirizzata al Presidente dell'AFCO, Carlo Casini (Partito Popolare Europeo), il Presidente del BUDG, Alain Lamassoure (Partito Popolare Europeo), ha chiarito che la sua commissione non ha ritenuto di dover apportare alcuna modifica alla proposta elaborata dall'AFCO, dal

momento che essa già conteneva, di fatto, tutti i rilievi elaborati in merito nella precedente legislatura.

Le modifiche introdotte sono numerose ma, secondo quanto premesso, in questo intervento saranno analizzate le modifiche che, a nostro avviso, sembrano più rilevanti, ossia in particolare quelle concernenti il procedimento legislativo, la procedura di bilancio e l'elezione del Presidente della Commissione.

Introdotta per la prima volta dal Trattato di Maastricht nel 1992, la procedura di codecisione tra Parlamento e Consiglio nell'approvazione degli atti proposti dalla Commissione ha fornito all'Assemblea di Strasburgo la possibilità di rallentare e, in alcuni casi, bloccare una procedura di approvazione. Inizialmente riservata solo alla trattazione di alcune materie quali la tutela dei consumatori, il mercato interno o l'ambiente, con le modifiche introdotte a Lisbona la codecisione viene generalizzata a tutti i settori, divenendo così il vero e proprio procedimento legislativo ordinario e soppiantando del tutto il meccanismo della cooperazione. In funzione di ciò è divenuto necessario modificare nel regolamento parlamentare, tramite degli emendamenti orizzontali, tutti i riferimenti alla differenza tra procedimento di codecisione e procedimento ordinario (v. emendamenti n. 37, 38, 39 che modificano la dicitura in più parti del testo ma in particolare all'articolo 81 del regolamento). E tuttavia, il maggior coinvolgimento del Parlamento nel processo legislativo non si registra solo in riferimento ad un'azione diretta nell'ambito della sua interazione con Consiglio e Commissione. Esistono una serie di nuove disposizioni che rilevano in questo senso e che disciplinano la relazione con i Parlamenti nazionali. L'introduzione di un nuovo articolo 12 all'interno del TUE rende di fatto i Legislativi statali degli interlocutori istituzionali e diretti dell'Unione. Essi non solo riceveranno i progetti di atti legislativi ma vigileranno sul rispetto del principio di sussidiarietà attraverso le procedure dei cd. cartellino giallo e arancione – quest'ultimo la vera novità introdotta a Lisbona (v. art. 7 commi 2 e 3 Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità). Tali meccanismi attuano una sorta di «allarme preventivo» (*early warning*) attraverso cui i Parlamenti nazionali potranno formulare, entro otto settimane dalla trasmissione degli atti, dei pareri sulle proposte di atti legislativi e obbligare le istituzioni europee a un riesame o, nel caso del cartellino arancione, azionare un voto in seno al Consiglio o al Parlamento su una «pregiudiziale di sussidiarietà» (L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino 2008, p. 237) con l'intento di bloccare l'iter della proposta. Relativamente al ruolo parlamentare, la codificazione di queste procedure si ritrova nel nuovo articolo 38a del regolamento ove si chiariscono le modalità con cui l'Assemblea di Strasburgo raccoglie i pareri motivati provenienti dai legislativi statali e predispone l'esame nei comitati di merito (comma 3), formalizza la procedura del cartellino giallo (comma 5) e di quello arancione (comma 6). Il riferimento alle rafforzate relazioni tra Strasburgo e i Parlamenti nazionali sollecita una riflessione sul diritto parlamentare italiano. Al pari di quanto è già successo in passato relativamente alle previsioni che disciplinano i lavori di Camera e Senato per la fase ascendente e discendente della formulazione del diritto comunitario, l'entrata in vigore del Trattato di

Lisbona impone al Parlamento italiano di aggiornare i propri regolamenti camerale. In particolare occorrerà prevedere le modalità attraverso cui ciascuna Camera potrà attivare le procedure di *early warning*, partecipare alla revisione dei trattati (v. art. 12 comma 1 lett. d. del TUE), formulare la richiesta al Governo di ricorrere alla Corte di Giustizia (v. art. 8 Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità) o anche attivare momenti di dialogo sull'applicazione del principio di sussidiarietà con i Consigli regionali (v. art. 6 Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità). A fronte di queste nuove mansioni, Camera e Senato si stanno attivando per apportare le modifiche necessarie. La Camera è già pervenuta nell'ottobre scorso ad una relazione adottata all'unanimità dalla Giunta per il regolamento (cd. Delibera interpretativa Calderisi-Bressa; v. Giunta per il regolamento, *Resoconto sommario* seduta martedì 6 ottobre 2009), nella quale si assegna, in una prima fase transitoria, alla Commissione Politiche dell'Unione Europea il controllo di sussidiarietà, rimandando ad un momento successivo le innovazioni regolamentari più consistenti. Al Senato, invece, il Presidente Renato Schifani ha recentemente avviato l'istituzione di un gruppo di lavoro a composizione paritetica con l'incarico di predisporre un possibile percorso di modifica.

Con riguardo alla procedura di bilancio, Lisbona ha ampliato il settore di intervento del Parlamento eliminando la distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie e, quindi, estendo anche alle prime i poteri dell'Assemblea in condivisione paritetica rispetto al Consiglio. Questa innovazione ha reso necessari una serie di rilevanti modifiche al Capitolo VII «*Budgetary procedures*» del regolamento, apportate dall'AFCO e dal BUDG tramite gli emendamenti dal n. 27 al n. 35. Oltre ad aver rafforzato il principio per cui gli eurodeputati devono essere costantemente informati e devono poter disporre di tutta la documentazione necessaria all'esame del bilancio (nuovo art. 75a), sono state introdotte tre significative novità. In primo luogo il bilancio pluriennale diviene un vero e proprio atto legislativo adottato dal Parlamento a maggioranza dei suoi componenti (art. 75 riformulato) e per il quale è previsto un esame nel comitato di merito, mentre prima esso veniva approvato tramite una semplice risoluzione parlamentare. In virtù di questi cambiamenti è anche aumentato il potere di emendamento in capo ai parlamentari. Inoltre sono state codificate nuove procedure quali il «*financial dialogue*» (art. 75c) e la «*budgetary conciliation*» (art. 75d). Il primo consiste nell'istituzionalizzazione di incontri a cadenza regolare tra i Presidenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione aventi ad oggetto le procedure di bilancio. Il nuovo articolo 75d invece prevede le modalità d'attuazione della nuova procedura di conciliazione tra Parlamento e Consiglio sul progetto di bilancio, così come introdotta a Lisbona (art. 314, comma 4 del TFUE). La procedura di conciliazione è attivabile dal Presidente del Parlamento nel caso in cui l'Assemblea abbia approvato degli emendamenti al progetto di bilancio che il Consiglio non recepisce entro dieci giorni. Qualora in sede di comitato di conciliazione si raggiunga un accordo su un determinato testo, il Parlamento è tenuto, alla luce delle recenti modifiche regolamentari, ad iscriverlo all'ordine del giorno entro quattordici giorni (nuovo art. 75d, comma 5).

Infine occorre analizzare la trasposizione a livello regolamentare delle modifiche relative all'elezione parlamentare del Presidente della Commissione. Il candidato viene proposto dal Consiglio, il quale delibera a maggioranza qualificata e nel fare ciò deve tenere conto del risultato delle elezioni del Parlamento europeo. Il candidato designato deve presentarsi al Parlamento e tenere un discorso nel quale illustrerà le proprie linee guida programmatiche (art. 105 comma 1 riformulato). Il Parlamento elegge il Presidente della Commissione a maggioranza dei suoi componenti, tramite scrutinio segreto (art. 105 comma 2). Qualora il candidato risulti eletto, il Parlamento richiede alla Commissione e allo stesso Presidente eletto, la lista dei candidati alle cariche di componenti della Commissione (art. 105 comma 3). Nell'eventualità in cui il candidato proposto dal Consiglio non ottenga la maggioranza dei voti, il Presidente del Parlamento invita il Consiglio a proporre un nuovo candidato entro 30 giorni (art. 105 comma 4).

L'elezione parlamentare del Presidente della Commissione ha un'importanza rilevante, dal momento che elimina un'ambiguità di fondo e agevola il processo di democratizzazione delle istituzioni europee. La scelta compiuta a Lisbona rende chiaro che la sfida per la democrazia in Europa non consiste nell'ottenere un membro per ogni Stato in seno alla Commissione, bensì nel rafforzare il circuito elettori-Parlamento-Commissione (S. Ceccanti, *Ratificare Lisbona? Ecco perché dico di sì in Europa*, 15 luglio 2008). Ipotizzando che tutti i partiti si presentino alle elezioni europee esplicitando il nome del proprio candidato Presidente, si realizzerebbe a pieno il principio della diretta corrispondenza tra la Commissione nel suo insieme e l'elettorato europeo, e non quello, più obsoleto, tra membri della Commissione e corrispettivi corpi elettorali nazionali.

Merita di essere menzionato quanto il nuovo regolamento di Strasburgo prevede rispetto alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'articolo 36 stabilisce un rafforzamento della tutela della Carta dei diritti fondamentali anche nel corso dei lavori parlamentari e nell'esercizio del potere legislativo da parte del Parlamento. Inoltre, al comma 2, è inserita una disposizione del tutto innovativa secondo cui qualora una commissione di merito, un gruppo parlamentare o almeno 40 eurodeputati ritengano che una proposta legislativa o anche solo parti di essa risultino in contrasto con i diritti tutelati nella Carta, essi possano sottoporre la questione al Comitato parlamentare responsabile dell'attuazione della Carta. Pare quindi configurarsi una sorta di nuovo diritto a tutela delle minoranze parlamentari.

3. In conclusione, pur non abbandonando la logica dualista caratteristica dell'integrazione europea (unione di popoli e unione di Stati; cittadinanza nazionale e contestuale cittadinanza comunitaria) Lisbona ha contribuito significativamente al rafforzamento della democraticità a livello europeo, sia attraverso il potenziamento del ruolo dell'organismo elettivo, sia con l'estensione della collegialità come metodo decisionale, sia, di conseguenza, con una maggiore trasparenza e pubblicità dei meccanismi decisionali. La procedura dell'*early warning*, l'elezione parlamentare del Presidente della Commissione, le nuove norme che rafforzano il ruolo di controllo del Parlamento di Strasburgo, la giuridicizzazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, la saldatura più forte con i legislativi statali sono tutti indicatori di come si stia compiendo quel percorso dal "mercato" ai "diritti", suggerito da Andrea Manzella proprio in occasione dell'approvazione della Carta di Nizza (Cfr. *Dal mercato ai diritti*, in *Riscrivere i diritti in Europa*, AA.VV., Bologna, il Mulino, 2001). Un percorso che, come qui si è cercato di illustrare, passa anche attraverso le regole di funzionamento interno del più grande Parlamento unicamerale del mondo.

* Dottoranda di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate, Università di Roma "La Sapienza".