

Il ruolo dei parlamenti nazionali nei lavori della Convenzione europea

di Luigi Gianniti *
(27 novembre 2002)

La Convenzione Europea, dopo una lunga fase di "ascolto", è arrivata in autunno a definire le prime indicazioni, contenute nelle conclusioni dei gruppi di lavoro. Fra queste, vogliamo segnalare le relazioni finali dei gruppi sul principio di sussidiarietà e sul ruolo dei parlamenti nazionali (CONV 286/02 e 335/02 reperibili in <http://european-convention.eu.int>)

Per realizzare l'obiettivo, fissato nella dichiarazione di Nizza e ribadito a Laeken, di definire un preciso ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea, anche al fine di rispondere al sentimento diffuso circa l'esistenza di un cosiddetto deficit democratico delle istituzioni dell'Unione, la scelta sulla quale si è registrato un ampio consenso nelle due sessioni di ottobre della Convenzione (cfr. resoconti reperibili in <http://european-convention.eu.int>) è quella di prevedere un coinvolgimento diretto dei parlamenti nel processo di formazione degli atti normativi dell'Unione attraverso l'introduzione di un meccanismo (detto di "allerta precoce") che permetta agli stessi lo svolgimento di una funzione consultiva circa il rispetto del principio di sussidiarietà (fissato nell'articolo 5 comma 2 TCE).

Per il momento appare così scartata l'ipotesi, cui ha fatto cenno nel suo ultimo intervento Valerio Onida, della costituzione di un organo ad hoc composto da parlamentari nazionali, preferendosi un sistema "diffuso", in cui tutti i parlamenti vengano coinvolti. Mentre sembra chiara la consapevolezza che la garanzia del rispetto delle sfere di competenza degli stati non può fondarsi su liste di materie che contengono norme sempre caratterizzate da una notevole elasticità interpretativa, ma piuttosto nella definizione di "strutture e procedure". Come segnalato da Onida, il dibattito in Convenzione si è infatti concentrato sulle caratteristiche che deve avere il "cane da guardia" della sussidiarietà, mentre solo sullo sfondo è rimasto il tema del catalogo delle competenze.

Il meccanismo di controllo proposto dalla Convenzione prevede che la Commissione trasmetta direttamente tutte le proposte di atto normativo a ciascun ramo di ogni parlamento nazionale che, entro un termine di sei settimane, può formulare pareri contenenti rilievi circa il rispetto del principio di sussidiarietà. Nel corso della discussione in seno alla Convenzione l'opinione prevalente è stata nel senso che una simile funzione consultiva non si esaurisca al momento della presentazione delle iniziative, ma possa attivarsi lungo tutto il corso del procedimento legislativo, avendo così ad oggetto anche le modifiche introdotte dal Parlamento e dal Consiglio. Questi pareri non hanno, secondo quanto emerso nel corso dei lavori della Convenzione, un effetto vincolante (auspicato dalla sola delegazione inglese), ma impongono una semplice integrazione della motivazione ovvero, se i rilievi sono condivisi da un numero significativo (si è detto un terzo) dei parlamenti, il riesame del testo da parte della Commissione, che può decidere di mantenerlo, di emendarlo o di ritirarlo.

Entrato in vigore l'atto normativo, a ciascuna camera viene riconosciuto il diritto di ricorrere alla Corte di Giustizia. Questo diritto è, nel rapporto conclusivo del gruppo sulla sussidiarietà, inteso come limitato ai soli parlamenti che abbiano utilizzato il meccanismo di "allerta precoce" descritto in precedenza. Ma l'opinione prevalente emersa nel corso delle due sessioni d'ottobre della Convenzione è contraria a questa limitazione che potrebbe condurre ad una attivazione strumentale dell' "allerta precoce", condizionando poi il successivo ricorso alla Corte ad una valutazione meramente astratta della disciplina: una normativa in astratto lesiva del principio di sussidiarietà potrebbe, al momento dell'applicazione, rivelarsi ad esso conforme e viceversa. Il rapporto conclusivo del gruppo sulla sussidiarietà aveva peraltro già scartato l'opzione di introdurre una forma di controllo giurisdizionale preventivo sugli atti normativi dell'Unione - sul modello di quello svolto dal Conseil Constitutionnel - attivabile sempre dai parlamenti nazionali; un'opzione che avrebbe modificato sostanzialmente il ruolo della Corte nel sistema istituzionale europeo.

I parlamenti nazionali sono oggi investiti degli affari comunitari dai rispettivi governi; sono i governi gli unici interlocutori delle istituzioni dell'Unione (sia della Corte sia della Commissione), secondo lo schema classico proprio del diritto internazionale. Ad essi, conformemente a quanto previsto dal Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali allegato al trattato di Amsterdam, sono trasmesse le proposte legislative della Commissione ("in tempo utile per permettere loro di accertarsi che i parlamenti nazionali possano debitamente riceverle"). Anche i libri bianchi e i libri verdi che, secondo un'espressa previsione del Protocollo, "sono trasmessi dalla Commissione ai parlamenti dei stati membri", da questi

sono stati formalmente acquisiti, nella prassi, sempre e solo per il tramite dei governi.

Le proposte che si sono descritte, e sulle quali in seno alla Convenzione si è realizzato un largo consenso, rompono questo diaframma, ponendo un ulteriore e decisivo tassello nel processo di integrazione tra ordinamenti che costituisce la peculiarità dell'esperienza comunitaria.

Anche in questo caso l'Unione segue percorsi istituzionali innovativi. Negli stati federali generalmente sono i governi e non i parlamenti statali a poter ricorrere agli organi di giustizia costituzionale. Riconducibile a questo modello è la previsione (art. 230 TCE) che attribuisce oggi agli stati – e quindi ai governi – una generale possibilità di ricorrere avverso gli atti della Comunità. In questa direzione sta andando anche la Convenzione con la proposta (fissata nel Titolo III del progetto preliminare di trattato costituzionale CONV 369/02) di ristrutturare gli ambiti di competenza fra Unione e stati membri con la distinzione fra competenze esclusive dell'Unione, concorrenti e complementari.

Irriducibile ad un sistema federale e per ciò già oggetto di critiche (v. F. PIETRANGELI, Sussidiarietà e parlamenti nazionali, in www.associazionedeicostituzionalisti.it), ma coerente al peculiare processo di integrazione costituzionale europeo è invece il diritto, che la Convenzione vuole riconoscere ai singoli parlamenti, ai legislatori nazionali, di far valere direttamente davanti alla Corte il rispetto di un principio, quello di sussidiarietà, che non è un principio di ripartizione di competenze, ma che mira piuttosto a regolare l'esercizio di ciascuna competenza (concorrente o complementare) dell'Unione. Un principio che opera secondo criteri essenzialmente politici e che perciò è stato, sino ad oggi, invocato raramente nei ricorsi e comunque mai utilizzato dalla Corte per censurare la legittimità di un atto comunitario.

Per la Corte stabilire se un intervento normativo comunitario è “migliore” di un intervento assunto al livello statale è questione valutabile solo sotto il profilo della motivazione (della sua sufficienza ed adeguatezza). Ed è proprio alla costruzione sostanziale delle motivazioni degli atti normativi comunitari che il meccanismo di “allerta precoce” è preordinato.

Riconosciuta anche alla luce delle esperienze costituzionali federali e regionali la difficoltà di incorporare pienamente la sussidiarietà in rigidi cataloghi di competenze (la cui redazione è stata infatti esclusa), la Convenzione sembra quindi proporre un sistema nel quale siano i parlamenti nazionali, il legislatore comunitario e quindi la Corte, cui spetta l'ultima parola, a definire, caso per caso, in un processo dialettico, il variabile confine che attraversa le competenze concorrenti e complementari, fissando le sfere rispettive della regolazione statale e di quella dell'Unione.

Dare il diritto di ricorrere alla Corte anche ai parlamenti, oltre a portare il segno dell'originalità della costruzione comunitaria, potrà permettere lo sviluppo di una giurisprudenza della Corte, sinora sostanzialmente silente, sull'applicazione del principio di sussidiarietà, che potrà trarre giovamento dalla eventualità che l'unicità delle posizioni nazionali possa rompersi, nel caso il governo voti a favore, in Consiglio, del provvedimento successivamente impugnato da una delle due Camere del suo parlamento.

* dottore di ricerca in Diritto costituzionale e funzionario del Senato – l.gianniti@senato.it